

## SOMMAIRE

<b>AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mardi 31 août 2004 .....</b>	<b>1</b>
<b>Première partie - Texte adopté le 31 août 2004 .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>TITRE I - MOBILISATION POUR L'EMPLOI.....</b>	<b>15</b>
<b>I - LE PLAN DE COHESION SOCIALE .....</b>	<b>18</b>
A - COHESION SOCIALE : UN IMPERATIF, DES EXIGENCES .....	18
B - MAINTIEN, DEVELOPPEMENT, ATTRACTIVITE ET QUALITE DE L'EMPLOI.....	19
C - LE CONTENU DU « <i>PACTE POUR L'EMPLOI</i> » .....	21
D - LES CONDITIONS DE L'INNOVATION ET DU DEVELOPPEMENT DES SERVICES AUX PERSONNES .....	23
E - LES MESURES POUR L'EGALITE PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES .....	24
<b>II - L'AVANT-PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHESION SOCIALE .....</b>	<b>25</b>
A - LA REDEFINITION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI .....	26
1. Le service public de l'emploi .....	26
2. La création d'un service de proximité de l'emploi : la Maison de l'emploi .....	29
3. Une exigence accrue de l'obligation de recherche active d'emploi .....	31
B - L'INSERTION PROFESSIONNELLE ET L'ACCES A L'EMPLOI DES JEUNES .....	33
1. Un accompagnement vers l'emploi des jeunes les plus marginalisés .....	33
2. Une réforme en profondeur de la formation en apprentissage .....	35
C - LES MESURES EN FAVEUR DU RETOUR A L'EMPLOI DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DUREE ET DES BENEFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX ET LE SOUTIEN A LA CREATION D'ACTIVITE .....	37
1. Une rationalisation des contrats aidés marchands et non-marchands .....	38

**Texte adopté en Assemblée plénière le 31 août 2004 dont la publication  
officielle interviendra le 6 septembre 2004**

2. Une « activation » des minima sociaux, au travers du Contrat d'activité et du Contrat d'insertion - Revenu minimum d'activité (CI-RMA) .....	39
3. Des mesures de soutien à l'activité économique .....	41
<b>TITRE II - DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT.....</b>	<b>43</b>
<b>I - LE PLAN DE COHESION SOCIALE .....</b>	<b>48</b>
<b>A - RESOUDRE LA CRISE DU LOGEMENT PAR LE RATTRAPAGE DES RETARDS EN MATIERE DE LOGEMENT SOCIAL.....</b>	<b>48</b>
1. Une programmation quinquennale mise en œuvre par un conventionnement .....	49
2. Des orientations pérennes en matière de politique foncière .....	51
3. Le livret A .....	53
4. Prolonger le programme national de rénovation urbaine.....	54
<b>B - RESOUDRE LA CRISE DU LOGEMENT PAR LA MOBILISATION DU PARC PRIVE.....</b>	<b>54</b>
1. Mobiliser l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) .....	55
2. Sécuriser les bailleurs privés .....	57
3. Lutter contre la déshérence et l'habitat indigne.....	57
<b>C - RESOUDRE LA CRISE DU LOGEMENT PAR LE RENFORCEMENT DE L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT D'URGENCE.....</b>	<b>58</b>
1. Augmenter les capacités d'accueil.....	58
2. Créer une nouvelle priorité d'accès au logement social .....	59
<b>II - L'AVANT-PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHESION SOCIALE .....</b>	<b>60</b>
<b>A - PLAN POUR L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT SOCIAL D'URGENCE.....</b>	<b>60</b>
1. Augmenter les capacités d'accueil.....	61
2. Une nouvelle priorité d'attribution .....	66
<b>B - AMELIORATION DE LA SITUATION DU PARC LOCATIF SOCIAL .....</b>	<b>68</b>
1. Favoriser la construction de logements locatifs sociaux.....	68
2. Poursuivre la rénovation urbaine .....	71
3. Accroître l'offre foncière.....	72
4. Solvabiliser les ménages.....	74

**Texte adopté en Assemblée plénière le 31 août 2004 dont la publication  
officielle interviendra le 6 septembre 2004**

C - LA MOBILISATION DU PARC PRIVE .....	76
1. Renforcer les moyens de l'ANAH.....	76
2. Inciter à l'investissement locatif social.....	77
3. Lutter contre l'habitat indigne .....	78
<b>TITRE III - PROMOTION DE L'EGALITÉ DES CHANCES .....</b>	<b>81</b>
<b>I - LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE .....</b>	<b>85</b>
A - L'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES ENFANTS ET LES ADOLESCENTS.....	85
1. Accompagner les enfants en fragilité (programme 15).....	85
2. Accompagner les collégiens en difficulté et rénover l'éducation prioritaire (programme 16).....	87
B - L'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES TERRITOIRES.....	91
C - L'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES PERSONNES DE TOUTES ORIGINES .....	91
1. Restaurer le lien social.....	91
2. Rénover l'accueil et l'intégration des populations immigrées.....	93
3. Lutter contre les discriminations .....	95
<b>II - L'AVANT-PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR             LA COHÉSION SOCIALE .....</b>	<b>96</b>
A - ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS ET DES COLLEGIENS EN DIFFICULTE.....	96
B - SOUTIEN AUX VILLES EN GRANDE DIFFICULTE.....	97
C - ACCUEIL ET INTEGRATION DES ETRANGERS.....	97
1. Le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) .....	98
2. La gestion de l'accueil et de l'intégration des étrangers.....	99
<b>III - LES MESURES ARRETEES PAR LE CILE NE FIGURANT             NI DANS LE PLAN DE COHESION SOCIALE NI DANS             L'AVANT-PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION             POUR LA COHESION SOCIALE, ET CONCERNANT LE             PILIER III : EGALITE DES CHANCES .....</b>	<b>101</b>
1. Le principe de la mobilisation de tous dans la lutte contre l'exclusion .....	101
2. La protection de la santé.....	103
3. L'accès à la justice.....	104
4. La lutte contre l'illettrisme .....	105
5. L'accès à la culture.....	105
6. La vie familiale dans des conditions normales .....	106

Texte adopté en Assemblée plénière le 31 août 2004 dont la publication  
officielle interviendra le 6 septembre 2004

**Deuxième partie Déclarations des groupes ..... 107**

<b>ANNEXE A L'AVIS.....</b>	<b>145</b>
SCRUTIN.....	145

**DOCUMENTS ANNEXES.....149**

Annexe 1 : Avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale : exposé des motifs (29 juillet 2004).....	151
Annexe 2 : Avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (29 juillet 2004).....	183

<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>223</b>
-------------------------------	------------

## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du mardi 31 août 2004**



**Première partie**  
**Texte adopté le 31 août 2004**





Par lettre du 8 juillet 2004, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social de l'« *avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale* »<sup>1</sup>.

Afin de préparer le projet d'avis, le Bureau du Conseil économique et social a constitué une commission *ad hoc* présidée par M. Jean Bastide qui a également assuré la tâche de rapporteur général, un rapporteur particulier ayant été désigné pour chacun des titres de cet avant-projet de loi de programmation : M. Christian Larose pour le titre Ier (« *Mobilisation pour l'emploi* »), Mme Danielle Bourdeaux pour le titre II (« *Dispositions en faveur du logement* ») et M. Hubert Brin pour le titre III (« *Promotion de l'égalité des chances* »).

Le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, M. Jean-Louis Borloo, a présenté le 7 juillet 2004, devant l'assemblée plénière du Conseil économique et social, le *Plan de cohésion sociale* qui inspire l'avant-projet de loi.

Pour son information, la commission a également procédé à l'audition de :

- Mme Sophie Boissard, directeur adjoint du cabinet du ministre délégué aux Relations du travail ;
- M. Georges-François Leclerc, chargé de mission au cabinet du secrétaire d'Etat à l'Intégration et à l'Egalité des chances ;
- M. Alain Lecomte, directeur du cabinet du secrétaire d'Etat au Logement ;
- Mme Claire Legras, conseiller au cabinet du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale ;
- M. Benoît Normand, conseiller technique au cabinet du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale ;
- Mme Patricia Sitruk, directrice adjointe du cabinet du ministre délégué à la Lutte contre la précarité et l'exclusion ;
- Mme Sylvie Smaniotto-Gruska, directeur du cabinet du secrétaire d'Etat à l'Intégration et à l'Egalité des chances ;
- M. Pierre Trouillet, directeur du cabinet du secrétaire d'Etat à l'Insertion professionnelle des jeunes.

Toutes les personnalités qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou par des entretiens, ont contribué à la préparation de cet avis voudront bien trouver ici l'expression des remerciements des rapporteurs ainsi que ceux de la commission.

\*  
\*            \*

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 151 voix contre 24 et une abstention (voir le résultat du scrutin en annexe)



## INTRODUCTION

Le Conseil économique et social a toujours été particulièrement attentif à la dimension humaine des difficultés rencontrées par la société française qui mettent en jeu l'avenir même de la Nation. Ses rapports et avis sont là pour en témoigner. On citera ainsi, parmi de nombreux autres, trois rapports de Joseph Wrésinski et Geneviève de Gaulle-Anthonioz qui ont conduit à l'adoption de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions de 1998, celui sur « *L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous* » présenté par M. Didier Robert en 2003, l'avis consacré à « *La place du travail* » par M. Bernard Vivier la même année ou encore les travaux présentés en 2004 par Mme Nicole Prud'homme sur « *Accès au logement, droits et réalités* ». C'est pourquoi, le Conseil économique et social a accueilli favorablement l'idée d'un Plan de cohésion sociale présenté le 30 juin 2004 au Conseil des ministres par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale abordant, dans un même mouvement, les questions intrinsèquement liées de l'emploi, du logement et de l'égalité des chances.

Dans son intention, le « *Plan Borloo* » ne se présente pas comme un simple outil législatif destiné à améliorer la situation des plus défavorisés, si évident et si nécessaire soit-il. Ce plan est né d'une indignation : comment un pays d'Europe, riche, peut-il compter en son sein tant de femmes, d'hommes, de familles vivant sous le seuil de pauvreté et souvent dans la rue ? Combien d'autres se désespèrent d'avoir perdu un emploi ou de ne pas trouver de travail ? Il s'agit bien d'un projet de société. Le mot cohésion est clair : il appelle à une transcendance laïque, à un élan humaniste qui concerne personnellement chacun d'entre nous.

Moins d'une semaine après la présentation du Plan de cohésion sociale, qui comporte trois piliers déclinés en vingt programmes pour un coût budgétaire de 12,8 milliards d'euros sur cinq années (2005-2009), un Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) était l'occasion d'annoncer des mesures, pour partie déjà contenues dans le Plan du 30 juin et pour partie nouvelles (1 milliard d'euros sur cinq ans pour l'accueil, l'emploi, la santé, le logement et l'hébergement des plus démunis). Parallèlement, après la récente installation de la nouvelle Agence nationale de la rénovation urbaine et la définition d'un Plan de lutte contre le travail illégal, des mesures sont actuellement à l'étude en faveur des exclus bancaires. Enfin, pour les textes en cours d'élaboration (loi de mobilisation pour l'emploi, loi « *habitat pour tous* », loi d'orientation sur l'école, évolution de l'assurance chômage), leurs contenus devront également être en cohérence avec le Plan et le projet de loi qui nous est soumis, sous peine d'en amoindrir considérablement la portée.

C'est dans ce contexte que notre assemblée a été saisie au début du mois de juillet d'un avant-projet de loi de programmation qui décline certaines des mesures contenues dans les programmes du Plan de cohésion sociale nécessitant une traduction législative. Ce dispositif porte la marque d'une certaine prise de conscience des graves dangers qui minent la société française. La cohésion

sociale interpelle directement la société politique comme la société civile organisée que le Conseil économique et social a vocation à représenter. Une telle démarche, à condition qu'elle s'appuie sur une forte mobilisation des acteurs économiques, sociaux et associatifs, est de nature à susciter une espérance pour des millions de nos compatriotes. Cet espoir ne doit pas être déçu, ce qui suppose volonté et exigence pour l'ensemble des mesures annoncées et une action qui dépasse les solutions du quotidien.

\*  
\*       \*

La cohésion sociale suppose que des réponses adaptées soient apportées à toutes les difficultés rencontrées par la population sans opposer certaines catégories sociales à d'autres. C'est le sens des cinq remarques générales qui suivent.

➤ Un Plan de cohésion sociale et sa mise en œuvre effective sont indispensables parce que **la situation des personnes privées des droits fondamentaux dans notre société est plus que préoccupante** : la grande pauvreté et le cumul des précarités qui y conduisent sont des atteintes aux Droits de l'Homme ; les personnes qui en sont victimes doivent être le plus possible associées à la réflexion en tant qu'acteurs et partenaires de solutions fondées sur une approche globale des politiques tenant compte de l'indivisibilité des droits. Tout ceci a été inscrit dans la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, directement issue des travaux du Conseil économique et social, qui stipule, dans son article premier, que l'action à engager « *est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation* ».

Quelques timides espoirs d'amélioration étaient apparus dans les années 1999-2001 : la diminution du nombre des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (RMI), qui avait fini par repasser sous la barre du million de personnes au cours de cette période, en a été le symbole. Le retour d'une croissance atone dans notre pays depuis 2001 a immédiatement remis en cause ces fragiles progrès. Le décalage de deux ans et demi entre le début de la décrue du chômage (juin 1997) et l'inversion de la courbe du RMI (décembre 1999) avait toutefois bien montré, s'il en était encore besoin, qu'on ne peut s'en remettre au seul retour de la croissance même lorsque celle-ci est exceptionnellement soutenue comme ce fut le cas dans les années 1998-2000 (plus de 3 % par an) : des politiques adaptées à celles et ceux qui se sont découragés et qui se trouvent durablement éloignés de l'emploi demeurent indispensables. A cet égard, il importe de mobiliser tous les acteurs et en particulier les entreprises, à partir d'engagements négociés avec les partenaires sociaux, sur des objectifs chiffrés et des méthodes en matière d'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi. Agir pour l'amélioration de la cohésion sociale de notre pays doit d'abord être l'occasion de réaffirmer que la finalité de cette action reste de permettre à chaque personne de construire un projet de vie reposant sur les principes de dignité, de justice et d'égalité des droits et des

devoirs. Si des dispositifs spécifiques deviennent nécessaires, ils doivent impérativement être pensés comme des passerelles pour accéder aux droits de tous et non comme des filières enfermant des publics répertoriés préalablement et considérés comme bénéficiaires exclusifs et obligés.

➤ Mais il faut également souligner ici avec force que si la cohésion sociale est mise à mal par la persistance ou le développement de la pauvreté et de l'exclusion, elle l'est aussi par les mutations de toutes natures qui inquiètent et fragilisent de très larges pans de la société française. Les pouvoirs publics en conviennent d'ailleurs puisqu'ils reconnaissent que « *la crainte d'une décomposition sociale et d'une régression économique est très forte chez nos concitoyens. Devancés en 2001 et 2002 par le sentiment d'insécurité, le chômage et les inégalités sociales sont désormais largement en tête des préoccupations des Français, toutes catégories confondues* » (*Plan de cohésion sociale*, page 3). C'est à cette inquiétude, qui traverse largement la société à l'exception peut-être des couches les plus favorisées, qu'il faut aujourd'hui répondre. Une action qui vise la cohésion sociale et l'effectivité pour tous des droits fondamentaux doit conduire à s'interroger sur les effets de la mondialisation, les adaptations nécessaires mais aussi sur les implications de l'ensemble de la politique économique et sociale en matière d'emploi et de justice sociale. Au regard de ces considérations, le Conseil économique et social attire l'attention des pouvoirs publics sur l'urgence et la nécessité de mettre en œuvre, conjointement avec les orientations proposées, une politique de prévention déclinée sous la même forme (Plan et loi de programmation) dans les domaines des politiques familiale, éducative et de santé.

**L'emploi dans notre pays continue de pâtir d'une trop faible croissance économique.** Cette dernière a ainsi connu en 2003 sa troisième année consécutive de décélération : +2,1 % en 2001, +1,2 % en 2002 et +0,5 % l'année dernière. La conséquence en a été, non seulement une remontée du chômage à compter de mi-2001 (le nombre total des demandeurs d'emploi a ainsi progressé de plus de 400 000 en trois ans pour atteindre 3,8 millions de personnes, toutes catégories confondues) mais cela s'est même traduit, pour la première fois depuis la récession de 1993, par un recul net de 70 000 postes du nombre total d'emplois dans le pays (l'emploi industriel, déjà en recul depuis mi-2001, ayant quant à lui perdu 100 000 emplois l'année dernière). Les perspectives pour 2004 sont encore timides puisque, avec une prévision de croissance du PIB d'environ 2,3 %, le chômage ne serait que stabilisé à 9,8 % de la population active en fin d'année en France métropolitaine tandis que l'emploi total, en dépit d'une amorce de reprise, reculerait à nouveau de 15 000 postes (70 000 emplois industriels disparaîtraient encore cette année). De fait, depuis la fin des Trente glorieuses, comme l'a montré l'étude de la commission spéciale du Plan de notre assemblée « *Scenarii et stratégie pour une France plus active* », la trop faible croissance de l'emploi n'a pas permis de répondre de façon satisfaisante aux demandes d'emploi d'une population active nombreuse. Le Conseil économique et social considère donc que dynamiser l'économie française, dans la perspective d'une amélioration réelle de la cohésion sociale de

notre pays, implique une croissance durable et créatrice d'emplois, avec une attention toute particulière pour le rôle structurant joué par l'industrie.

Ainsi qu'elle a eu l'occasion de le préciser lors de ses derniers avis semestriels sur la conjoncture économique et sociale, notre assemblée estime que cela passe par une intensification de la concertation au niveau international (notamment sur les questions de taux de change) et un renforcement de la gouvernance au niveau européen : renégociation du *Pacte de stabilité et de croissance* de 1997, développement d'actions communautaires plus ambitieuses, politique des taux d'intérêt de la Banque centrale européenne prenant en compte la nécessité de ne pas brider l'activité. Mais cela suppose également **d'utiliser toutes les marges de manœuvre disponibles au niveau national en conjuguant politique conjoncturelle et préparation de l'avenir**. Cela doit se traduire selon deux axes. D'une part, soutenir le pouvoir d'achat des ménages (salaires et traitements, prestations sociales et familiales, minima sociaux). D'autre part, encourager la recherche de l'efficacité de l'économie par une « politique industrielle » au sens large : développement de la recherche et des productions à haute valeur ajoutée, dans l'industrie comme dans les services, y compris le secteur de l'économie sociale, dans le cadre d'une meilleure régulation internationale de la production et des échanges commerciaux, encouragement à l'investissement en nouvelles technologies, domaine dans le lequel nous avons pris un grand retard depuis dix ans, notamment par rapport aux Etats-Unis, formation professionnelle, anticipation des évolutions et accompagnement des restructurations. Ces axes doivent constituer les deux pivots d'une même volonté de concilier politiques de l'offre et de la demande.

➤ Les orientations retenues par les pouvoirs publics doivent *in fine* se retrouver dans ses décisions budgétaires tout en tenant compte de l'état des finances publiques. Or, pour le Conseil économique et social, le déficit actuel résulte, bien entendu, de la situation conjoncturelle défavorable (baisse des recettes, charges supplémentaires) mais aussi de la priorité accordée à la diminution de certains impôts et à l'attribution d'avantages fiscaux qui limitent les ressources de l'Etat au détriment de dépenses socialement utiles (le logement, par exemple) ou indispensables pour l'avenir (la recherche). Ces choix budgétaires ont ainsi une traduction directe négative en termes d'emplois puisque l'année 2003 a vu un net repli du nombre de bénéficiaires des dispositifs d'aide à l'emploi non marchand (emploi-jeunes, contrats emploi solidarité, contrats emploi consolidé).

La dernière note de conjoncture de l'INSEE (juin 2004) considère que cette tendance devrait se prolonger à un rythme soutenu en 2004 sans que la montée en charge, beaucoup plus lente que prévu, de dispositifs récents ne réussisse à compenser cette évolution. De ce point de vue, les diverses dispositions consacrées à l'insertion professionnelle dans l'avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (amélioration du contrat jeune en entreprise et du Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), mesures en faveur du retour à l'emploi des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de minima sociaux avec notamment la création du contrat d'activité...) tirent

**d'abord les conséquences très négatives de la remise en cause des politiques de soutien direct à l'emploi.**

Le Conseil économique et social fait donc sienne l'affirmation du *Plan de cohésion sociale* (page 5) selon laquelle l'emploi « *est le meilleur rempart contre l'implosion sociale et la clé de la dignité individuelle* ». Pour autant, cette « *priorité absolue* », ce « *principe de préférence systématique* » donné au retour à l'activité, pour reprendre les termes mêmes utilisés par le Premier ministre dans sa lettre saisissant notre assemblée, doit s'inscrire dans **la recherche déterminée d'un plein emploi de qualité**. Il ne faut surtout pas que le « retour à l'activité » visé par le Plan devienne une référence ouvrant la voie à l'extension d'un sous-emploi déréglé et appauvri (contrats à durée déterminée, intérim et temps partiels contraints – c'est-à-dire lorsqu'ils n'offrent pas la possibilité d'un passage ou d'un retour au temps plein ou au contrat à durée indéterminée –, emplois indépendants paupérisés, non-respect du Code du travail, très bas salaires et conditions de travail dégradées). Cette situation, qui affecte principalement les femmes et les jeunes, constitue en réalité une solution pernicieuse au regard de l'objectif annoncé de cohésion sociale. Elle se traduit en effet par le développement du phénomène des « travailleurs pauvres », de plus en plus souvent dans l'impossibilité de se loger et même parfois de se nourrir avec le fruit de leur travail ; le processus de l'exclusion se trouve ainsi réamorcé. Dans son dernier rapport (avril 2004), l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale souligne qu'en 2001, parmi le million de personnes qui travaillaient sans que leur activité leur permette ou permette à leur famille de vivre au-dessus du seuil de pauvreté monétaire défini par l'INSEE, 400 000 avaient travaillé toute l'année comme salarié, 230 000 comme travailleurs indépendants et 370 000 avaient été présents toute l'année sur le marché du travail mais avaient connu alternativement l'emploi et des périodes de chômage.

➤ **Le sentiment largement répandu d'une montée sensible des inégalités** constitue, on l'a vu, un élément prégnant de la détérioration du lien social. Ce sentiment, sous-tendu par la montée du chômage et de la précarité, renforcé par la publication de rémunérations ou indemnités diverses provocatrices de certains dirigeants d'entreprises, est cependant difficile à étayer par des éléments chiffrés précis et récents. La statistique publique montre ici de sérieuses lacunes : d'une part, certaines données sociales (revenus, mal-logement, taux de pauvreté...) ne sont connues qu'avec énormément de retard par comparaison avec la publication très fréquente des informations dans le domaine économique et financier ; d'autre part, des éléments aussi importants que, par exemple, les revenus du patrimoine ne sont que très mal pris en compte. Le seul indicateur synthétique existant aujourd'hui sur cette question est le fait d'une association, le Réseau d'alerte sur les inégalités, dont le baromètre (BIP40) tend à montrer que les disparités sociales auraient régulièrement et considérablement progressé depuis 1983 avec toutefois, après les phases de croissance économique soutenue (1991-1992, 1999-2001), de courtes périodes de rémission qui n'inversent pas une tendance de long terme.

Le Conseil économique et social considère la notion de droits fondamentaux comme un ensemble indissociable. Ainsi, encourager la création d'emplois pour les plus défavorisés sans traiter en même temps leur problème de logement entraînerait un grave risque d'instabilité et d'éviction. Il en est de même pour les autres droits essentiels comme l'accès à la santé ou à l'éducation et à la formation. C'est pourquoi notre assemblée se félicite notamment du rattachement du logement au ministère chargé de la Cohésion sociale, celui-ci ayant vocation à traiter le sujet dans son ensemble et non pas par segments comme dans le passé, en s'attachant à résoudre les problèmes des personnes et non seuls ceux liés à la pierre. Ce rattachement s'inscrit dans la ligne de la loi d'orientation de 1998 qui déjà abordait globalement les politiques publiques à engager pour mettre un terme à l'exclusion sociale. Il est cohérent avec la loi organique relative aux lois de finances qui implique la définition dans le budget de l'Etat de ses grands objectifs assortis d'indicateurs de résultat et la mise en place de missions coordonnant les différents programmes ministériels y concourant.

Il est aujourd'hui nécessaire qu'un organisme public soit chargé d'éclairer régulièrement l'opinion sur l'état réel et l'évolution des inégalités dans notre pays en matière de revenu mais également de logement, de santé ou d'éducation. Il s'appuierait pour ses travaux sur des statistiques officielles qui devraient être beaucoup plus élaborées, en particulier concernant les très bas et les très hauts revenus, mais aussi les particularités liées aux lieux de vie ou aux territoires. Il devrait prendre en compte également les travaux d'organismes tels que le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) et le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

➤ Enfin, c'est sur **la question des moyens budgétaires** affectés par l'Etat, sur la durée, à cet objectif de cohésion sociale que se focalisent pour beaucoup les débats autour de la loi de programmation. Les moyens prévus ne sont pas négligeables puisqu'ils sont supposés atteindre 12,8 milliards d'euros sur la période 2005-2009, auxquels pourraient s'ajouter les abondements éventuels des collectivités territoriales et des acteurs privés. Ils constituent un changement de cap par rapport à des mesures récentes de restriction, par exemple en matière d'aide médicale pour les étrangers, de subventions aux associations de lutte contre l'exclusion, de réduction des crédits du ministère chargé du Logement ou, encore tout récemment, concernant les prestations logement. On peut néanmoins s'interroger sur le caractère réellement contraignant de cet engagement : la montée en charge du dispositif prévu s'avère, en effet, pour le moins très progressive puisque, pour 2005, première année d'application du Plan, ne seraient débloqués que 1,1 milliard d'euros, cette somme devant être portée à 2,4 milliards en 2006 et autour de 3 milliards entre 2007 et 2009. Encore s'agit-il ici d'écarts par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, ce qui ne tient pas compte des gels et annulations de crédits auxquels il a été procédé en cours d'année, y compris dans les domaines concernés par la loi de programmation (soit 650 millions d'euros), et sur lesquels le gouvernement n'est pas revenu. La capacité financière d'intervention du Fonds social européen constitue, notamment en France, un élément déterminant de soutien aux actions de lutte



contre l'exclusion, les discriminations et les inégalités face à l'emploi. Dans le débat actuel sur les perspectives financières au plan européen (2006-2013), il importe donc que notre pays s'engage fermement à maintenir la spécificité du fonds social européen, cherche à en garantir un niveau appréciable et une utilisation efficiente.

Ainsi que le reconnaissait le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale lors de son intervention devant notre assemblée le 7 juillet dernier, la formule de la loi de programmation qui a finalement été retenue ne saurait être assimilée à une « caution bancaire », comme le montrent d'ailleurs les difficultés rencontrées dans d'autres domaines tels que la Défense (le Premier ministre avait, dans un premier temps, envisagé la création d'un fonds budgétaire spécifiquement dédié à la cohésion sociale qui aurait dû être alimenté par le produit de la taxation du rapatriement des capitaux placés à l'étranger pour échapper au fisc. Ce sont les débats nourris autour d'un tel projet d'amnistie fiscale qui ont incité le gouvernement à y renoncer).

Quoi qu'il en soit, au moment où s'élabore le cadrage du projet de loi de finances pour 2005, le Conseil économique et social tient à souligner l'importance qui s'attache, pour les pouvoirs publics, à mener de front la préparation de l'avenir, le soutien de la croissance et un renforcement tangible du lien social. En tout état de cause, la réalisation de ce dernier objectif supposera une détermination sans faille des responsables politiques mais aussi une implication des acteurs sociaux pour s'assurer du respect de l'échéancier adopté. Cela suppose une coordination étroite de l'action des différents ministères concernés, des initiatives de l'Etat et de celles des collectivités locales, de l'ensemble des acteurs politiques avec celles des milieux socio-économiques et associatifs. Dans ce but, les principes d'une contractualisation renouvelée au service de la cohérence des politiques, proposés par le Conseil dans son avis sur « *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-régions* » présenté le 23 juin 2004 par M. Francis Vandeweeeghe pourraient trouver un terrain d'application .

Si tel était le cas, une dynamique positive pourrait alors s'enclencher : c'est en réalité par une réponse adaptée au besoin de sécurité exprimé par nos concitoyens – pour les biens et les personnes mais aussi dans le champ de l'économique et du social – que les comportements d'épargne pourraient être infléchis au bénéfice de la consommation et de l'investissement, engendrant un surcroît d'activité et de confiance en l'avenir.

\*  
\*            \*

C'est à l'aune de ce rappel du contexte économique et social dans lequel elle est saisie que notre assemblée a souhaité placer sa réflexion sur chacun des trois titres du projet de loi de programmation soumis à son examen.



## **TITRE I**

### **MOBILISATION POUR L'EMPLOI**



L'emploi se doit d'être apprécié, protégé quant à sa qualité. En ce sens, le Conseil économique et social considère que tout ce qui touche à l'attractivité des métiers, à la lutte contre la précarité et l'exclusion, à l'égalité professionnelle, à l'apprentissage, à la formation tout au long de la vie, aux évolutions possibles de rémunération et de carrière, fait partie des éléments essentiels de cette qualité. Il prend note de la volonté, affichée par le Plan et l'avant-projet de loi de programmation en ce qui concerne l'emploi, de se situer dans la lignée des axes stratégiques européens du Plan national d'action en faveur de l'emploi (PNAE) définis pour la période 2003-2004. L'ambition du programme de cohésion sociale ne sera toutefois réalisée que par la mise en œuvre de politiques déterminées en vue de rompre avec la tendance à la détérioration de l'emploi. Le Conseil fait sienne l'analyse selon laquelle une amélioration est indispensable dans ce domaine pour prévenir l'enchaînement des problèmes de logement ou d'exclusion des personnes qui ne parviennent pas à accéder ou à revenir à l'emploi dans des conditions leur permettant de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.

La restauration du lien social au travers de la mobilisation pour l'emploi suppose d'articuler l'identification des causes de dégradation de l'emploi avec la mise en œuvre de mesures en direction du marché de l'emploi. Notre assemblée souhaite à cet égard que, devant les réalités, les pouvoirs publics fassent preuve de détermination pour prévenir, corriger et anticiper davantage les problèmes de croissance et d'emploi que connaissent la France et les pays de l'Union européenne. Face à la mondialisation et aux délocalisations, elle estime que les orientations présentées auraient gagné en force et en crédibilité à être notamment liées à l'annonce des principaux axes d'une politique économique volontariste, déployée aux plans national et européen, appuyée sur une action internationale de la France et de l'Union européenne en vue d'agir sur les causes et les incidences des destructions d'emplois que connaissent notre pays et d'autres pays de l'Union. Notre assemblée considère en effet que ce n'est pas seulement un droit pour l'Etat que d'apporter son soutien aux évolutions industrielles mais un devoir : la réalisation dans de bonnes conditions d'autres chantiers, et spécialement celui de la restauration de la cohésion sociale de la Nation, en dépend.

Pour le Conseil, il s'agit dans ce domaine de prévoir et de mettre en œuvre des stratégies de régulation et d'anticipation en faveur de la création d'emplois mais aussi de la sauvegarde et du renforcement des emplois existants. Ces orientations sont d'autant plus importantes que leur mise en œuvre se situe dans un contexte démographique marqué notamment par une accélération des départs en retraite, un renouvellement massif de la population active et une élévation de la moyenne d'âge des salariés. Les politiques de l'emploi ne peuvent ignorer ces évolutions et se doivent de les anticiper.

La territorialité, entendue au sens de la mobilisation dans l'action des bassins d'emploi et en coordination avec l'action des branches professionnelles, apparaît comme un angle d'attaque nécessaire dès lors qu'elle est liée à la mise en œuvre d'une politique nationale ambitieuse et cohérente. Le Conseil rappelle enfin que les PME, les entreprises artisanales et agricoles, les autres professions indépendantes et l'économie sociale jouent un rôle essentiel en matière d'emploi, qui aurait justifié que les dispositions présentées leur accordent une place spécifique.

## **I - LE PLAN DE COHESION SOCIALE**

### **A - COHESION SOCIALE : UN IMPERATIF, DES EXIGENCES**

Le Conseil s'inscrit dans la philosophie générale du projet et fait siennes les raisons de la mise en place d'un Plan de cohésion sociale visant à restaurer le lien social en mobilisant simultanément une diversité d'acteurs et de leviers d'action.

Il approuve nombre des attendus qui forment le préambule et rejoint en particulier le constat relatif aux effets d'un chômage devenu « structurel », contribuant à creuser les inégalités sociales et à renforcer les phénomènes d'exclusion. Il considère, en effet, pour reprendre l'une des formules actuellement utilisées dans le débat public, que si l'emploi ne règle pas tout, le chômage dérègle tout. Cet état de fait justifie que des politiques actives soient menées à tous les niveaux pertinents. De ce point de vue, la prévention des risques et des situations de chômage ainsi que des difficultés d'accès à l'emploi nous paraît prioritaire et insuffisamment prise en compte dans le Plan de cohésion sociale. Ces situations peuvent en effet engendrer une véritable déstructuration personnelle et humaine, ce qui rend indispensable la mise en œuvre d'un accompagnement spécifique des personnes concernées.

Si le Conseil partage le diagnostic posé d'une « *cohésion sociale en danger* », il estime que cette quête de restauration du lien social, tant par son ambition politique que par l'espoir qu'elle peut générer dans la population, nécessite de s'entendre sur la signification exacte des notions retenues ainsi que sur la nature et la finalité des mesures qui devraient en découler.

Loin de tout malthusianisme dans l'approche des questions d'emploi, il considère indispensable d'articuler la mise en œuvre d'actions concrètes, prenant notamment en compte la mesure des effets de la déréglementation et de la mondialisation de la production et des échanges. Cela suppose une identification des causes, une prévention et une anticipation des problèmes économiques et notamment industriels que connaissent la France et les pays de l'Union européenne. Si les délocalisations à l'étranger d'entreprises installées en France contribuent largement à déstructurer l'emploi dans notre pays et à réduire fortement la cohésion sociale, il serait également nécessaire de s'intéresser à la localisation à l'étranger d'entreprises de droit local à capitaux français installés par des Français résidant à l'étranger. En effet, celles-ci, comme le montre l'étude récente du Conseil économique et social « *Un atout pour notre pays : les*

*entreprises créées par les Français établis hors de France* », créent des emplois non seulement à l'étranger, mais aussi en France.

Il estime par ailleurs nécessaire, prenant la mesure de la « *crainte de décomposition sociale* » mentionnée dans le préambule du Plan, de faire de la politique de l'emploi une véritable priorité nationale, au-delà de la seule perspective d'un « *retour à l'activité* ». Cette ambition renvoie entre autres facteurs à la mise en œuvre d'une conception exigeante et qualitative du plein emploi, dans le cadre d'un « *équilibre plus dynamique entre la sécurisation des parcours professionnels des travailleurs et l'efficacité économique* ».

#### B - MAINTIEN, DEVELOPPEMENT, ATTRACTIVITE ET QUALITE DE L'EMPLOI

Le plein emploi représente, dans notre société marquée depuis trente ans par un chômage de masse, un objectif essentiel sur lequel le monde économique et social tend généralement à s'accorder. Toute mesure permettant de donner corps à la valeur constitutionnelle de « droit au travail » doit à cet égard être regardée avec le plus grand intérêt et d'une manière pragmatique. La question se complique toutefois singulièrement dès lors que se trouve posée celle des conditions de réalisation de l'objectif de qualité de l'emploi, passant notamment par son caractère durable, par les conditions de rémunération et de vie décente qu'il rend possibles, ou encore par les modes de protection qui lui sont associés.

Le Conseil considère que la volonté de rétablissement du plein emploi affichée par les gouvernements successifs ne peut passer par le développement et la pérennisation des différentes formes de sous-emplois dérégulés et appauvris. Sauf à risquer de mettre en cause à terme l'efficacité de notre système économique et social, la multiplication des contrats précaires apparaît en effet de nature à engendrer, pour nombre de salariés, une spirale de précarité dont il devient de plus en plus difficile de sortir. Or, cette précarité nourrit et aggrave les inégalités sociales, en portant des atteintes continues à la cohésion sociale et, au-delà, à l'idée même de cohésion nationale.

Ainsi, les formes particulières d'emploi que sont notamment les Contrats à durée déterminée (CDD) et le travail intérimaire, sans compter le travail à temps partiel contraint, ont connu un essor particulièrement important durant ces vingt dernières années. Elles ont constitué pour les nouveaux entrants sur le marché du travail, tout comme d'ailleurs pour les salariés de plus de cinquante ans, le mode d'accès ou de retour le plus fréquent à l'emploi, bien souvent plus subi que choisi. Dans la majorité des cas, ces formes particulières d'emploi n'ont pas permis de déboucher sur des contrats de travail stables et à temps complet.

C'est pourquoi le Conseil conteste le fait que le Plan de cohésion sociale « *accorde la priorité absolue au retour à l'activité* » alors que la première priorité doit être donnée au retour à l'emploi, qui ne peut qu'être lié à une croissance plus soutenue. Comme il l'indiquait dans un avis récent sur « *La place du travail* », le travail demeure « *source de revenus, gage d'identité et de dignité pour les personnes, facteur d'émancipation et d'autonomie, clé de l'insertion dans la société et vecteur de lien social entre les membres de la collectivité* ».

Le Conseil partage en revanche l'idée selon laquelle l'assurance chômage peut décider de mobiliser une partie de ses propres moyens pour accélérer et faciliter le retour à l'emploi de ses allocataires, rempart contre l'effritement identitaire et appui à la reconstruction des personnes privées d'emploi.

Par ailleurs, une action particulière doit être menée pour aider les personnes à la recherche d'un premier emploi ou en rupture de travail, afin d'éviter qu'elles ne sombre dans la précarité et la désespérance sociale et parfois politique. Cette démarche doit être engagée le plus rapidement possible, sans attendre l'aggravation, difficilement réversible, de la situation des personnes. Le Conseil souligne la nécessité de l'insertion par l'activité économique et, dans ce cadre, le rôle que peuvent jouer les Structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) en tant qu'étape vers un emploi pérenne.

Pour le Conseil, cet accompagnement doit s'inscrire en tant que de besoin dans le cadre de parcours qualifiants, d'intensité adaptée aux besoins de la personne. Le terme du parcours doit être défini par la réalisation de l'objectif d'insertion professionnelle, avec la garantie d'une continuité de revenu pendant les périodes non rémunérées.

A cet égard, le Conseil regrette qu'à propos de l'indemnisation du chômage, le Plan évoque une « *logique d'assistance* ». Cette formule porte en effet inutilement l'anathème sur la fraction de la population nationale qui connaît les conditions de vie parmi les plus difficiles. Au terme d'« *assistance* », il préfère le terme plus dynamique de « *solidarité* », convaincu que l'expression de cette solidarité suppose de l'accompagner de perspectives réelles d'insertion.

Certes, la création par les chômeurs et les personnes en situation précaire de leur propre emploi peut constituer une réponse. Cependant, au regard des données de la statistique publique relatives aux faillites d'entreprises, singulièrement fortes dans les premières années de leur création, le Conseil considère que cette voie n'est efficace que lorsqu'elle intègre un accompagnement financier, technique et humain, à l'image des initiatives mises en place par certaines associations, organismes consulaires ou coopératives d'activités.

Selon l'INSEE, près de 300 000 entreprises ont ainsi été créées ou reprises en 2003, avec une hausse plus sensible de celles qui ne comprenaient aucun salarié au démarrage (+ 15 %). Plus d'un créateur sur trois était au chômage au moment du lancement de son entreprise, et la moitié d'entre-eux l'était depuis plus d'un an. La situation financière parfois très précaire de ces nouveaux chefs d'entreprise constitue dans les faits la cause principale d'une viabilité assez faible, les moyens consacrés au lancement du projet restant le critère essentiel de la pérennité.

En outre, le Conseil pointe le risque de l'externalisation d'activités en dehors des structures de production et de services, au travers de formes de travail apparemment indépendant mais en fait souvent imposé, faisant reposer sur une personne relativement isolée le risque total de la poursuite de son activité, au gré des évolutions du carnet de commandes, voire des exigences des donneurs



d'ordres. Plus généralement, le Conseil souhaite que soient mieux définies les règles encadrant la sous-traitance.

Enfin, au-delà des mesures proposées dans le Plan, pour l'insertion des 800 000 jeunes les plus en difficulté ou pour promouvoir l'apprentissage, le Conseil souligne l'importance de l'accès à un premier emploi de qualité, de préférence choisi, pour tous les jeunes. Il regrette le silence du Plan sur cet aspect essentiel de prévention.

Notre assemblée tient à rappeler ici les propositions faites sur ce sujet dans son avis du 28 mars 2001 sur « *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* », présenté par M. Hubert Brin. Elle renouvelle sa demande formulée dans les deux avis, présentés par Mme Claude Azéma, consacrés à l'école, « *Favoriser la réussite scolaire* » (9 octobre 2002) et « *Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école* » (9 juin 2004), pour une véritable refonte du fonctionnement de l'orientation scolaire, notamment par le développement de passerelles entre les diverses filières, et pour une ouverture nécessaire de l'école à la connaissance des métiers et du monde professionnel.

Le Conseil économique et social approuve les propositions des programmes 2 et 3 du Plan qui vont dans le sens d'une promotion et d'une valorisation de toutes les filières professionnelles et souhaite qu'elles soient reprises et développées en cohérence dans la loi d'orientation pour l'école actuellement en préparation. En revanche, il s'interroge sur la proposition du programme 4 qui ouvre le recrutement dans les fonctions publiques par la voie de l'apprentissage sans passer par le concours ; cette disposition nouvelle nécessite, au préalable, un examen approfondi des conséquences qu'elle peut induire sur les corps et les garanties des fonctionnaires.

#### C - LE CONTENU DU « *PACTE POUR L'EMPLOI* »

Le Conseil approuve l'initiative contenue dans le Plan d'engager dans les plus brefs délais un audit sur les délocalisations, auquel devraient être associés les partenaires sociaux. Il estime cependant qu'un audit devrait également être conduit à propos de la conditionnalité des aides octroyées aux entreprises, une évaluation devant permettre de vérifier leur conformité et leur efficacité. Il considère que les éléments du débat sont pour l'essentiel désormais connus et que ce préalable à la réflexion ne doit, en tout état de cause, pas représenter un obstacle à la détermination rapide de mesures concrètes. Il se déclare prêt à s'inscrire pleinement dans la démarche et à apporter, le moment venu, une contribution afin de promouvoir des solutions équilibrées au regard des problèmes posés par la mondialisation et permettant d'agir en faveur d'une meilleure régulation des modes actuels de division internationale du travail, en vue de mettre fin au dumping social et de rendre plus efficaces et transparentes les règles régissant les échanges commerciaux dans l'intérêt des populations.

S'inscrivant par ailleurs résolument dans la perspective de sécurisation des parcours des salariés, dans un équilibre renouvelé entre l'efficacité économique et les évolutions professionnelles des salariés, il plaide pour qu'une réflexion, à laquelle appelait déjà le Conseil dans son avis sur « *La place du travail* », soit conduite dans le cadre d'une négociation impliquant l'ensemble des interlocuteurs sociaux. Cette question de l'équilibre entre flexibilité de l'organisation de la production et sécurisation des parcours des personnes qui y sont associées apparaît en effet au cœur-même des problématiques actuelles. Elle se trouve inscrite au niveau européen au travers du débat sur les moyens de la « flexi-sécurité », ainsi que le rappelle l'énoncé des ambitions de l'actuel Plan de cohésion sociale. Notre assemblée estime que ce thème pourrait utilement figurer au rang des sujets de négociation d'accords nationaux interprofessionnels dont le législateur s'attacherait ultérieurement à transposer les stipulations.

Le Conseil estime que le programme des négociations prioritaires souhaité par le gouvernement est enserré dans une temporalité qui n'est pas toujours celle de la négociation. Cette dernière relève en effet de la volonté réciproque des acteurs de s'y engager ainsi que du calendrier qu'ils se donnent pour y parvenir. A cet égard, même si le Conseil approuve la démarche proposée, il estime qu'il est essentiel que l'autonomie des partenaires sociaux et leur liberté de choix soient respectées.

Sans entrer dans le détail du contenu des six thèmes proposés dans le Plan, plusieurs observations méritent d'être formulées. Ainsi, la réflexion sur les conditions de travail proposée dans la perspective d'une amélioration de l'accès et du maintien dans l'emploi des « seniors » peut permettre de marquer une avancée bénéficiant aux salariés les plus expérimentés et, au-delà, à tous ceux qui, usés par la dureté de leur existence, ont une santé fragile et ne peuvent s'adapter aux conditions de travail souvent pénibles qui leur sont proposées. À cela peut en outre s'ajouter un sentiment de découragement et de démotivation, né des refus répétés aux demandes d'emplois des chômeurs que l'on dit « âgés ». Pour ces salariés, au-delà de la piste fructueuse ouverte par la question de l'adaptation des postes de travail, le Conseil suggère que les négociations sur la gestion prévisionnelle des emplois s'inspirent des propositions formulées dans le cadre de l'avis du Conseil sur « *Âges et emploi à l'horizon 2010* » soutenu par Bernard Quintreau en 2001. Les améliorations dans ce domaine ont un intérêt à la fois qualitatif et préventif, en permettant de freiner chez les salariés plus jeunes les effets négatifs du vieillissement au travail. Les négociations de branche sur la pénibilité, qui restent à ce stade balbutiantes, devraient permettre d'avancer en ce sens des propositions.

Par ailleurs, la mise en œuvre effective de la formation tout au long de la vie constitue une réponse essentielle à la question du vieillissement. A ce sujet, l'accord national interprofessionnel de septembre 2003, repris par le législateur, apporte un certain nombre de pistes d'action.

Par ailleurs, la volonté du gouvernement, dans le cadre de la réflexion concernant l'évolution de la législation sur la durée du travail, de clarifier les règles régissant la durée du travail, le repos hebdomadaire et le temps partiel pourrait s'avérer intéressante dès lors qu'elle contribuerait à mettre fin aux situations de personnes travaillant à temps partiel contraint mais dont la dispersion et la flexibilité des horaires sont telles qu'elles se trouvent de fait astreintes à temps plein, et peuvent de surcroît avoir à engager une part conséquente de leurs revenus dans des frais de transport ou des dépenses liées à la garde de jeunes enfants. C'est d'ailleurs dans cette population de salariés qu'on rencontre une part croissante de personnes que le travail ne protège plus de la pauvreté. La partie du Plan relative au développement des services suscite néanmoins une interrogation relative à l'accroissement des incitations financières à travailler à temps partiel. Le Conseil s'interroge sur le mode d'articulation de ces mesures d'incitation au temps partiel, concluant à la nécessité de compléter les revenus inférieurs au SMIC par une allocation compensatrice de revenu. Il rappelle plus généralement les nombreuses préconisations qu'il a formulées dans son avis sur « *Le travail à temps partiel* » présenté par M. Jean-Louis Walter en janvier 1997.

#### D - LES CONDITIONS DE L'INNOVATION ET DU DEVELOPPEMENT DES SERVICES AUX PERSONNES

Au regard des annonces formulées par le Plan concernant une nécessaire accélération du développement des services, le Conseil estime indispensable de déterminer au préalable clairement le périmètre et le contenu des modalités de développement de ces activités, particulièrement en ce qui concerne les services à la personne.

À la lueur des préconisations d'un avis récent (juillet 2004) intitulé « *Le recrutement, la formation et la professionnalisation salariés du secteur sanitaire et social* » présenté par M. Michel Pinaud, notre assemblée estime en effet que la qualification des personnels appelés à intervenir au domicile de particuliers, qu'il s'agisse, à titre d'exemple, de personnes âgées, de personnes en situation de handicap ou encore de jeunes enfants confiés en garde par leurs parents, est une question cruciale pour la société au regard de la nécessaire qualité et fiabilité des interventions. Dans cet avis, le Conseil souligne notamment l'importance du nombre de professionnels diplômés dans ce secteur qui choisissent de ne plus exercer leur métier. Le Conseil considère qu'il existe là un vivier de compétences inexploitées que l'Etat devrait mobiliser afin d'organiser des prestations de services à la personne, dont on sait que la demande ira croissant, dans un cadre réglementé passant notamment par une véritable qualification. Il faut toutefois veiller à ce que ces emplois ne favorisent pas le recours au travail dissimulé, facteur de précarité et d'exclusion des droits de tous.

Le Conseil se montre par conséquent très réservé quant à la mention qui figure dans le Plan de « *nouvelles possibilités d'activités pour des personnes peu qualifiées* » et aux moyens envisagés de leur mise en œuvre. Traduite par des mesures de simplification des procédures d'agrément, elle semble en effet ouvrir la voie à une déqualification des emplois de service aux personnes. Le

programme ne précise pas en effet comment ces services pourraient être professionnalisés, afin tout à la fois de garantir la qualité du service rendu qui est, *in fine*, la véritable condition du développement de ces métiers, et de conforter les personnes concernées dans l'emploi par la validation des compétences issues de l'expérience et l'acquisition d'une qualification professionnelle mais également par leur reconnaissance en termes de rémunération et de carrière.

Les emplois de proximité et services d'aide à la personne, s'ils ont indéniablement vocation à se développer dans notre pays, notamment du fait du vieillissement inéluctable de la population, doivent donc pour le Conseil être entourés de toutes les garanties concernant les aptitudes et le niveau de qualification des personnels. De même, les structures d'accueil et d'hébergement doivent faire l'objet d'évaluations régulières afin d'éviter que des personnes aidées ne se trouvent, comme l'ont illustré des exemples récents, victimes de traitements inadaptés, pouvant aller jusqu'à des situations de maltraitance.

#### E - LES MESURES POUR L'EGALITE PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le Conseil considère que les mesures prévues par le Plan en faveur de l'égalité professionnelle peuvent contribuer globalement à l'amélioration de la situation, notamment lorsqu'elles visent à aider concrètement les PME à organiser au mieux le remplacement des personnels féminins durant les congés de maternité. Il est également favorable à l'engagement d'une négociation permettant de neutraliser les incidences du congé maternité sur la fixation des salaires. Il estime par ailleurs, s'agissant du statut des conjoints de travailleurs indépendants mis en place depuis 1982, qu'il convient de lui donner un caractère obligatoire et de l'assortir de droits propres. Il salue enfin les initiatives qui devraient être prises dans le cadre de la mise en œuvre du Plan tendant à favoriser la prise en charge des frais de garde d'enfants durant des périodes de formation, tout en soulignant que la mesure envisagée laisse entière la question plus globale de la garde des jeunes enfants durant les horaires de travail, dont on sait qu'ils peuvent s'avérer particulièrement éclatés dans certains secteurs du fait du développement d'horaires atypiques liés à la flexibilité.

Il estime néanmoins que la mise en œuvre des mesures envisagées ne permettra pas à elle seule d'améliorer de manière significative la situation des femmes et des hommes au regard de l'activité professionnelle. Elle ne doit donc pas faire perdre de vue la nécessité de poursuivre dans ce domaine la reconnaissance de la qualification et l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes. Le Conseil mesure l'intérêt de prendre en compte l'expérience familiale dans le cadre de la Validation des acquis de l'expérience (VAE) mais se montre réservé sur la formule « *d'ingénierie familiale intégrée* » qui risque de concerner essentiellement des femmes ainsi cantonnées dans une activité domestique traditionnelle, et souligne également la difficulté de définition des critères d'évaluation et de réalisation de cette dernière.

## II - L'AVANT-PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHESION SOCIALE

Notre assemblée considère qu'il existe un décalage entre la communication du Plan de cohésion sociale et l'avant-projet de loi lui-même, dont la finalité n'est pas toujours en concordance avec les objectifs visés. Telles que présentées, un grand nombre des dispositions annoncées paraissent relever davantage de la technique que d'une approche politique et, dans le même temps, manquent le plus souvent des précisions qui conforteraient leur crédibilité. Cet état de fait suscite, en l'absence d'examen simultané des projets de textes réglementaires, des inquiétudes tant sur le caractère opérationnel de ces dispositions que sur leurs effets induits.

L'idée d'une relance de la cohésion sociale n'en est pas moins nécessaire, urgente et juste. Elle doit concerner sans exclusive les personnes privées de l'accès effectif aux droits fondamentaux, les salariés, les personnes en situation de précarité et les demandeurs d'emploi que les circonstances placent dans des situations comparables, ou encore celles qui rencontrent des difficultés dans leur parcours d'emploi. Notre assemblée s'attache donc à analyser le texte présenté et à émettre des propositions en centrant sa réflexion sur les axes qui lui semblent majeurs.

Sur le plan des principes, elle ne peut que s'inscrire dans la perspective d'une simplification de la chaîne d'accès ou de retour à l'emploi, permettant de proposer à chaque demandeur d'emploi le bon service au bon moment et de remédier, au plan opérationnel, à la complexité des parcours vers l'emploi. A cet égard, il apparaît essentiel que, dès son inscription, le demandeur d'emploi bénéficie d'une aide lui permettant de formuler la nature de l'emploi qu'il va rechercher.

Elle regrette en revanche que la mobilité n'ait pas été prise en compte dans les réflexions menées, alors même qu'elle constitue un facteur facilitant le retour à l'emploi. En effet, bien souvent, les gisements d'emplois et les lieux de résidence des demandeurs d'emploi ne correspondent pas géographiquement. En conséquence, il est indispensable de développer de véritables aides à la mobilité, dans les démarches comme sur le plan financier, pour ceux des demandeurs d'emploi qui en feraient la demande. Pour que cette solution soit moins douloureuse, ces aides devraient alors concerner aussi bien la recherche d'un emploi (frais de transport et d'hébergement) que les conséquences matérielles d'un changement de résidence éventuel du demandeur d'emploi et de sa famille, résultant de l'acceptation d'un poste éloigné de son domicile d'origine (frais de déménagement et d'emménagement, recherche de logement, mais aussi reclassement professionnel éventuel du conjoint, inscription scolaire pour les enfants, etc.). Cela s'impose d'autant plus que certaines régions sont extrêmement touchées par le « désert industriel », des familles entières devant alors migrer. Lorsque c'est nécessaire pour accepter un emploi, ces aides devraient être immédiatement mobilisables. Les conditions d'accès au logement des travailleurs saisonniers de l'agriculture et du tourisme devraient également être prises en compte.

Elle observe enfin que le contenu des textes est parfois assez éloigné de la volonté sociale annoncée, lorsqu'il revisite les instruments de la politique de l'emploi et engage une réforme du Service public de l'emploi (SPE) risquant d'empiéter sur le rôle et l'autonomie des partenaires sociaux et sur leur capacité contractuelle, lorsqu'il met en chantier des réformes qui concernent indirectement la perspective de restauration du lien social ou encore quand il ne prévoit pas de mesures adaptées en direction des territoires d'Outre-mer ou des Français établis hors de France.

## A - LA REDEFINITION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

### 1. Le service public de l'emploi

Le débat consiste à savoir si le Service public de l'emploi (SPE), dont l'enjeu de modernisation apparaît clairement, doit dépendre exclusivement des services rattachés au ministère chargé du Travail ou emprunter la voie d'une intégration des organismes qui composent le SPE tels que l'UNEDIC, les ASSEDIC ou l'AFPA. L'amélioration de la coordination entre l'Etat, l'ANPE, l'UNEDIC, l'AFPA, mais aussi l'APEC, les PAIO, les Missions locales, l'AGEFIPH et tout organisme participant aux mêmes missions, est une ambition partagée par le Conseil. Elle ne doit en aucun cas conduire, en droit et en fait, à une mise sous tutelle des organismes qui interviennent dans ce champ. L'enjeu de la modernisation du service public de l'emploi et de l'amélioration de la qualité du service rendu au demandeur d'emploi ne dépend pas d'une logique d'appareil ou de structure mais de la mise en synergie des institutions assurant le service public de l'emploi et de celles y concourant.

Par ailleurs, il s'agit de savoir si une partie de l'activité du SPE peut être sous-traitée ou placée dans un contexte concurrentiel sans que les demandeurs d'emploi risquent un traitement différencié et discriminant, l'opération n'étant pas sans risques.

Il convient avant toute chose d'identifier les causes qui conduisent un individu à s'inscrire en tant que demandeur d'emploi : première demande, changement ou reprise d'emploi, démission, licenciement pour motif inhérent à la personne, licenciement économique, fin de contrat à durée déterminée, fin de mission d'intérim, etc. La diversité des besoins des usagers vis à vis du SPE doit conduire à mettre en œuvre des modalités d'accompagnement adaptées, de préférence à une subdivision des publics en fonction de la nature ou de l'existence d'un mode d'indemnisation du chômage.

Le Conseil considère à cet égard positivement la perspective d'une modernisation de l'ANPE et d'une revitalisation du SPE, dans le contexte plus général de la loi récemment votée sur les libertés et les responsabilités locales, qui va conduire à conforter la région dans un rôle de coordination en matière de développement économique et de chef de file en matière de formation professionnelle. Compétent en matière d'emploi, l'Etat doit de son côté nécessairement repenser, tout comme les partenaires sociaux, l'articulation stratégique de leur action avec chacune des collectivités locales, dans la perspective d'une amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

Notre assemblée prend par ailleurs en compte dans sa réflexion sur l'ouverture du marché du placement aux opérateurs privés deux éléments de fait : d'une part, cette ouverture résulte pour la France du respect de ses engagements européens ; d'autre part, le rapport récent de M. Dominique Balmay relatif à l'évaluation des politiques de l'emploi, compare au niveau européen le recours à des opérateurs extérieurs dans le cadre des politiques nationales de l'emploi. L'auteur observe à cet égard que la France est l'un des pays européens qui fait le plus appel à de tels opérateurs, sans que ces transferts de compétences soient systématiquement réalisés à la faveur d'une vision stratégique de la puissance publique, ni que les moyens de contrôle et d'évaluation soient toujours prévus. Ainsi, les entreprises qui en ont les moyens financiers font d'ores et déjà appel, dans le cadre de la mise en place de Plans de sauvegarde de l'emploi, à des cabinets de reclassement privés. Dans ce contexte, il est nécessaire de réserver aux seuls opérateurs agréés par l'Etat la possibilité d'intervenir sur le champ du marché du placement. Cet agrément serait soumis à une labellisation et au respect d'un cahier des charges dont les critères seraient établis après consultation des partenaires sociaux. Il serait opportun d'associer ces derniers au suivi et au contrôle des bilans réguliers en partenariat avec les services de l'Etat.

Il serait par ailleurs nécessaire de veiller à ce que le système qui résultera de l'ouverture du marché de placement ne soit pas défini à l'aune de seuls critères de rentabilité, engendrant de fait des phénomènes de sélection de l'offre et de la demande. Ainsi, cette ouverture ne doit pas, pour notre assemblée, conduire les organismes délégués à sélectionner leur « clientèle » en vue d'afficher de meilleurs résultats, pénalisant ainsi les personnes les plus éloignées de l'emploi. A cet égard, le Conseil estime très importante la réaffirmation du principe de l'obligation de gratuité des services aux demandeurs d'emploi.

Plus généralement, le schéma proposé à l'article L. 311-1, qui entérine et donne un cadre juridique à un recours à des organismes privés en concurrence avec l'ANPE, exige en parallèle que l'Etat affirme bien la maîtrise de sa politique et de sa mise en œuvre. En ce sens, à défaut d'un « monopole de placement » battu en brèche dans les faits, il conviendrait de conserver à l'ANPE un « monopole de prescription » dans le recours aux dispositifs d'accompagnement, de formation ou de reclassement des demandeurs d'emploi, même lorsqu'elle ne finance pas en totalité ces actions. De la même façon, il serait nécessaire que l'ANPE conserve la notification, le contrôle et la certification des offres d'emploi qu'elle a recueillies.

Le Conseil s'inquiète également de la prise de participations ou de la création de filiales par l'ANPE pour l'exercice de ses missions, tout comme de la facturation de prestations aux entreprises qui font appel à elles, qui peuvent conduire l'ANPE à se concentrer sur les créneaux les plus porteurs, au détriment de l'aide au retour à l'emploi de l'ensemble des usagers du service public, et par ailleurs engendrer une distorsion de concurrence avec les opérateurs privés. Une clarification s'impose à cet égard car les dispositions de l'avant-projet de loi sont trop imprécises sur des sujets aussi importants.

De la même façon, des garanties en matière de confidentialité et d'accès aux données nominatives doivent être apportées pour que la mise en place d'un dossier unique du demandeur d'emploi, accessible en tout point des réseaux et favorisant le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, n'aboutisse dans certains cas à un fichage pouvant jouer en leur défaveur. En ce sens, le Conseil recommande que seules des informations objectives, limitées et validées par l'intéressé figurent dans le dossier, le système mis en place devant au préalable en toutes hypothèses recueillir l'aval de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). De même, la loi doit interdire tout croisement avec d'autres fichiers et notamment celui à venir concernant le dossier médical personnel.

La signature entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC d'une convention pluriannuelle tripartite, telle que prévue par l'avant-projet de loi, et à laquelle il faudrait associer l'AFPA, déclinant les objectifs nationaux fixés par le Comité supérieur de l'emploi, suscite un certain nombre d'interrogations. En effet, le Conseil considère que cette disposition peut masquer des transformations plus profondes, susceptibles de remettre en cause le fonctionnement de l'UNEDIC et sa gestion paritaire. Si les textes sont muets sur ce point, la crainte se fait jour qu'ils puissent aboutir à des transformations plus profondes. Il serait donc nécessaire que soit écartée de manière définitive toute perspective d'étatisation du régime d'assurance chômage, aux termes d'un partenariat stratégique confortant les pouvoirs publics dans un rôle de donneur d'ordre. En effet, les différents services de l'emploi ont ces dernières années apporté la preuve de leur capacité à mettre en place des regroupements fonctionnels, dans le cadre de la territorialisation, dans la perspective de l'appui à la construction de projets professionnels par les demandeurs d'emploi, ou encore dans le cadre du partenariat renforcé entre l'ANPE et l'UNEDIC.

Le Conseil considère donc que la perspective dessinée de conventionnement pluriannuel, dès lors que l'avant-projet de loi lui assigne une nouvelle portée, bien au-delà du système actuel, doit faire l'objet d'une concertation quant à ses modalités, dans le respect de principes fondateurs, d'ailleurs rappelés par le récent rapport de M. Jean Marimbert sur le rapprochement des services de l'emploi : objectifs partagés, cohérence des actions mises en œuvre, transparence mutuelle, non-concurrence et respect de la spécialité de chacun, passant naturellement par la garantie du rôle et de l'autonomie des partenaires sociaux.

Sur ce point, les relations entre les institutions assurant le service public de l'emploi et celles y concourant devraient être notamment régies par deux conventions : une convention tripartite pluriannuelle entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC fixant les orientations générales ; une convention entre les opérateurs (ANPE et UNEDIC) fixant les modalités d'application et réglant les questions techniques. Un bilan concerté des précédentes conventions devrait être effectué au préalable



Il s'agit pour le Conseil d'un enjeu de démocratie sociale que d'éviter tout risque d'une mise sous tutelle du régime d'assurance chômage pouvant conduire à une étatisation rampante. Or, en l'état de sa rédaction, l'avant-projet de loi pose les termes d'une dissociation des activités du régime d'assurance chômage entre, d'une part, l'indemnisation du demandeur d'emploi et, d'autre part, dans le respect du contrat de progrès avec l'Etat, l'activation des dépenses et notamment les dispositifs d'accompagnement prévus par le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Le fait de soumettre cette négociation, *a priori* ou *a posteriori*, à la conclusion d'une convention pluriannuelle remet en jeu cette liberté de négociation ou conduit à séparer dans la négociation le régime d'indemnisation des dispositifs mis en place pour favoriser le retour à l'emploi ou l'activation des dépenses.

Enfin, d'un point de vue organisationnel, l'Etat et les partenaires sociaux qui gèrent l'UNEDIC et participent à la gestion de l'ANPE et de l'AFPA devraient être les décideurs des orientations principales de l'activité du SPE, chacun au titre de l'institution qu'il représente. Dès lors, demeure la question de savoir qui prend l'initiative d'un projet de convention, comment se font les consultations sur ce projet et comment se prend la décision finale. Ces perspectives nécessitent pour leur mise en oeuvre la création d'une instance chargée de la coordination stratégique des différents opérateurs afin de définir les orientations principales de l'activité du SPE et les conditions de leur déclinaison territoriale. Cette instance pourrait être mise en place au sein du Comité supérieur de l'emploi.

## **2. La création d'un service de proximité de l'emploi : la Maison de l'emploi**

Comme le souligne le Plan de cohésion sociale, la Maison de l'emploi (MDE) n'est pas un concept rigide et figé : il ne sera évidemment pas nécessaire d'en créer là où les acteurs de terrain ont d'ores et déjà mis en oeuvre des outils de ce type. En ce cas, une simple labellisation suffira, après renforcement des moyens si nécessaire.

Le Conseil considère que la présence au sein des Maisons de l'emploi des représentants de tous les acteurs de la construction des parcours d'insertion et du retour à l'emploi offre un double intérêt : le premier est de favoriser, sous la condition d'un contenu plus précis, une volonté partagée de coordonner au plan local les différents modes d'intervention, chacun conservant sa légitimité ; le deuxième réside dans le fait que ces structures s'adressent à tous les publics.

Il convient de veiller particulièrement à ce que les actions des différents acteurs ne soient pas simplement superposées mais s'exécutent en totale coordination. Il nous semble également nécessaire de prêter une attention toute particulière au fonctionnement en réseau régional et national des Maisons de l'Emploi, pour deux raisons : tout d'abord, pour éviter la municipalisation des actions en faveur de l'emploi qui irait à l'encontre de l'efficacité de celles-ci en réduisant les champs de recherche des emplois disponibles, mais aussi pour permettre au demandeur d'emploi de s'adresser à la MDE la plus accessible

depuis son domicile et non la MDE dont il relève en raison des découpages administratifs.

S'agissant des MDE créées ou labellisées, même si elles ne garantiront pas en elles-mêmes la mise en place de projets concrets, elles devraient pour le moins la favoriser par le regroupement de l'ensemble des acteurs concernés au plan local par les questions d'emploi. En outre, dès lors qu'elles prévoient en leur sein « *une instance chargée de recenser les ressources humaines et de prévoir les besoins locaux en emplois* », les diagnostics établis devraient alimenter le dialogue au niveau territorial et susciter le développement de projets.

Pour apporter au plan local une valeur ajoutée, il convient néanmoins de s'assurer que l'institution des MDE résultera bien d'un engagement mutuel des acteurs locaux, afin de soutenir les pratiques innovantes et d'introduire, dans l'esprit du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 6 juillet 2004, la participation des personnes pour qu'elles trouvent ou retrouvent un emploi avec une prise en compte de leur situation en matière de logement, santé, mobilité. Concernant plus particulièrement les formations, celles qui seront déclenchées par la MDE à partir des besoins identifiés sur le bassin d'emploi ne devront pas se limiter aux formations professionnelles mais prendre notamment en compte la nécessité pour certains adultes de se remettre à niveau sur les savoirs de base, dans une démarche de qualification qui doit conduire à l'emploi, un cadre trop scolaire étant souvent réhibitoire pour des personnes à qui cette forme d'enseignement ne convient pas. Les MDE devraient ainsi se donner les moyens de renforcer le dialogue au niveau territorial entre tous les partenaires autour de projets d'insertion professionnelle. Elles seraient ainsi, au-delà de la mise en œuvre de mesures prédéfinies, un lieu d'initiative, un support à la créativité, au développement de projets pour l'accès à la qualification et à l'emploi des moins qualifiés.

L'imprécision des textes amène notre assemblée à s'interroger quant au fonctionnement futur de ces structures et à leur efficacité visée. L'objectif étant la construction de parcours qualifiants vers l'emploi pour ceux qui en sont les plus éloignés, les partenaires sociaux pourraient y être associés indépendamment des responsabilités des pouvoirs publics sur les politiques de l'emploi. Ceci passe par l'anticipation des évolutions (embauches, reconversions, plans sociaux) à l'échelle du bassin d'emploi et par la mise en place des moyens financiers et humains pour faire progresser la qualification des demandeurs d'emploi les moins qualifiés et celle des salariés en activité menacés de déqualification.

Du point de vue de leur fonctionnement, les MDE mises en place doivent se donner les moyens de « *sortir de leurs murs* » pour « *atteindre les personnes les plus éloignées de l'emploi* » là où elles se trouvent. Certaines personnes perdent en effet tout contact avec les circuits de l'emploi sur la base d'expériences personnelles douloureuses et se placent en situation de ne plus rien attendre du système, passant à côté de droits et de modalités de soutien qui leur sont pourtant destinées. Cette démarche doit pouvoir également concerner, si nécessaire, les salariés victimes de licenciement confrontés à la même situation. C'est dans cet esprit que notre assemblée a souhaité dans son avis sur

« *Organisations du travail et nouveaux risques pour la santé des salariés* » présenté par Mme Elyane Bressol (7 avril 2004), que soit mis en place dans le cadre des plans sociaux un dispositif de soutien-prévention pour accompagner les salariés fragilisés personnellement et psychologiquement par la perte d'emploi.

Il importe que les moyens qui sont octroyés aux MDE ne le soient pas au détriment de ceux des ANPE, le Conseil demandant que cette dernière dispose à l'avenir de moyens suffisants pour conduire sa mission et poursuivre sa modernisation. Si l'on veut éviter le basculement dans le chômage de longue durée, c'est dès les premiers jours de chômage qu'il faut créer les conditions pour que le demandeur se mette en recherche d'emploi à partir de la construction d'un projet, ce qui suppose des entretiens à la fois longs et techniques. Notre assemblée s'inquiète de la prévision d'un redéploiement, et de ses modalités, à hauteur de 7 500 postes, sur les 15 000 postes prévus dans le cadre de la création des MDE. Elle demande que toute opération de redéploiement soit précédée d'un examen précis des missions de chacun des opérateurs dans le contexte du bassin d'emploi. S'agissant également des moyens affectés à ces structures nouvelles, elle observe qu'elles posent d'emblée le problème de l'accès pour tous aux services de proximité. En effet, au regard d'un ratio d'un agent pour 200 000 habitants, le Conseil s'interroge sur la capacité des MDE à assurer pleinement leur fonction en zone faiblement valorisée.

Par ailleurs, il convient d'évoquer les difficultés qui peuvent s'attacher au recrutement des 7 500 permanents prévus, au regard des fonctions délicates qui leur seront confiées. L'exécution de la mission demandera en effet une qualification assise sur l'expérience, de la disponibilité, une grande capacité relationnelle, et enfin une bonne connaissance des personnes, de l'entreprise et du recrutement.

En vue de franchir l'étape d'une meilleure prise en compte de la problématique de l'exclusion, les Maisons de l'emploi doivent constituer, pour le Conseil, un support utile à « *l'implication conjointe des partenaires sociaux* » telle qu'il l'a définie dans son avis du 18 juin 2003 sur « *L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous* », en précisant les conditions du dialogue au niveau territorial, en ouvrant des pistes dans le cadre du dialogue social existant et en souhaitant favoriser la relation entre partenaires sociaux et associations.

### **3. Une exigence accrue de l'obligation de recherche active d'emploi**

L'avant-projet de loi renforce l'obligation pour les demandeurs d'emploi d'une recherche active d'emploi et accroît les exigences en ce domaine. Il est notablement plus précis sur les sanctions qu'il ne l'est sur l'accompagnement des chômeurs.

Le Conseil, tout en prenant acte des lacunes du système actuel, estime qu'aucune sanction de l'obligation de recherche active d'emploi, quelle que soit la graduation introduite dans sa mise en œuvre, ne devrait pouvoir être prise sans que l'intéressé ait pu faire valoir son point de vue dans le cadre d'une procédure contradictoire en se faisant accompagner par une personne de son choix.

L'expérience malheureuse de certaines procédures de radiations de l'ANPE montre que des efforts importants doivent être faits pour assurer la réalité du contradictoire. Aussi notre assemblée émet-elle des réserves sur la possibilité ouverte par l'avant-projet de loi de suspendre ou de réduire à titre conservatoire le revenu de remplacement allocataires, en dehors de garanties adaptées ouvertes au demandeur d'emploi. On peut redouter que les personnes les plus touchées par ces mesures soient d'abord les plus fragiles ou en voie d'exclusion. Des mesures alternatives ouvrant notamment des possibilités pour un autre champ de recherche d'emploi ou de formation doivent également être envisagées.

Notre assemblée s'interroge par ailleurs sur la nature de la formation que vont recevoir les professionnels, qu'il s'agisse de ceux chargés d'accompagner les personnes ou de ceux chargés de la procédure contradictoire. Il est nécessaire qu'ils prennent en compte les aspirations des personnes, leurs projets et également les contraintes dues à leurs conditions de vie, au titre desquelles l'insuffisance et l'irrégularité des ressources qui empêchent dans certains cas de se rendre sur le lieu de travail ou d'être assidu dans sa formation ou dans sa recherche d'emploi.

À cet égard, le Conseil observe que la première Conférence nationale sur la lutte contre l'exclusion a montré, d'une part, que les professionnels n'étaient pas forcément bien préparés à cette démarche et qu'il pouvait, d'autre part, être difficile pour les demandeurs d'emploi de s'approprier des objectifs qui ne sont pas les leurs. Or le texte prévoit que si ces derniers ne se mobilisent pas davantage sur les propositions qui leur sont faites, même si elles s'avèrent inadaptées, ils risquent d'être sanctionnés. Le projet de loi ne fait apparaître nulle part la prise en compte des souhaits de l'intéressé, la perspective affichée étant au contraire celle d'un rapprochement « à marche forcée » de la demande et de l'offre de travail dans certains secteurs professionnels identifiés, à la faveur, si nécessaire, de formations adaptées. Le Conseil émet des réserves quant à cette vision, qui démontre une méconnaissance de la réalité du marché du travail et des motivations des demandeurs d'emploi. Il estime que les mesures visant à favoriser une recherche active d'emploi ne devraient pas aboutir à une déqualification des salariés en recherche d'emploi, avec pour corollaire une baisse de la rémunération.

Au-delà, il conviendrait que les textes d'application fassent à cet égard référence à la Convention UNEDIC de 2001 et plus particulièrement aux formations devant être identifiées par le demandeur d'emploi à l'occasion de l'élaboration du Plan d'action personnalisé (PAP) établi dans le cadre du PARE. Il serait incompréhensible, sauf à s'inscrire dans une démarche d'emploi forcé, de sanctionner le demandeur d'emploi pour le refus d'action ou d'un emploi non validé dans le projet d'action personnalisé.

## B - L'INSERTION PROFESSIONNELLE ET L'ACCES A L'EMPLOI DES JEUNES

### 1. Un accompagnement vers l'emploi des jeunes les plus marginalisés

S'agissant de mettre en place un accompagnement durable et renforcé, notre assemblée considère que le dispositif proposé marque une avancée dans la mesure où il n'est pas limité dans le temps mais s'arrête lorsque l'objectif est atteint, à savoir « *l'accès définitif à un emploi durable* ». De surcroît, le Conseil se félicite, comme dans le dispositif antérieur TRAJET d'ACCès à l'Emploi (TRACE) avec la bourse d'accès à l'emploi, du fait qu'il serve au jeune entre deux contrats une allocation intermédiaire, évitant ainsi les ruptures de revenus qui peuvent fortement compromettre la réussite du parcours. Enfin, il aborde la situation du jeune dans sa globalité de façon à lever tous les obstacles à son accès à la qualification et à l'emploi, qu'il s'agisse du transport, du logement ou encore de la santé. Le Conseil économique et social souhaite que le caractère social de ces orientations soit présent dans la future loi de modernisation des fonctions publiques. Cette nouvelle voie d'insertion non discriminante doit toutefois être précisée pour qu'elle bénéficie effectivement aux jeunes en voie de marginalisation.

De plus, en s'inscrivant dans le cadre d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens entre l'Etat, la région et les partenaires sociaux, le dispositif implique à la fois le monde économique et les syndicats, acteurs déterminants pour aider à la mobilisation des entreprises et pour offrir des garanties en ce qui concerne l'accueil des jeunes par le collectif de travail. Enfin, le Conseil observe que l'accompagnement durable et renforcé est présenté comme un droit pour tous les jeunes sans qualification et en difficulté d'accès à l'emploi. La loi d'orientation du 29 juillet 1998 qui mettait en place le programme TRACE était en la matière moins précise et le dispositif se révélait par ailleurs contingenté. L'affirmation d'un droit implique dans l'avant-projet une absence de contingentement, ce qui représente une avancée qu'il convient de souligner.

L'avant-projet de loi prévoit des moyens spécifiques pour les jeunes confrontés à un cumul de difficultés. Le premier rapport d'évaluation de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 réalisé par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) notait en effet en 2000 que « *les jeunes les plus marginalisés (étaient) très peu présents dans le programme TRACE* », les moyens alloués au programme étant insuffisants pour les suivre, alors même qu'il avait vocation à les concerner en priorité. Le texte présenté semble donc apporter une première réponse à cette difficulté, même si les moyens mis en place (5 000 euros par jeune) et le nombre de jeunes ciblés (100 000, soit en moyenne 1 000 par département) n'apparaissent pas suffisants.

Au-delà, le Conseil observe que, sur un plan juridique, le dispositif proposé consiste simplement à adapter le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) en supprimant la limite de deux ans. Au passage, il relève que la dimension du CIVIS correspondant à l'engagement des jeunes dans des activités d'utilité sociale n'apparaît plus en tant que telle dans le nouveau dispositif, même si les régions conservent la possibilité, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire unique

qui leur est allouée au bénéfice de certaines catégories de demandeurs d'emplois, de proposer des contrats adaptés pouvant prendre en compte les projets à vocation sociale ou humanitaire présentés par des jeunes. Le Conseil regrette fortement que le CIVIS, dans cette forme qui répondait à la fois aux aspirations des jeunes et aux besoins des associations et au-delà de la société, ne puisse plus être facilement proposé aux intéressés et fait part de ses plus vives inquiétudes sur l'avenir même de ce dispositif.

Par ailleurs, même si elle se félicite de la création de 2 800 postes supplémentaires de référents, s'ajoutant aux 8 000 collaborateurs des Missions locales et Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), notre assemblée s'interroge sur la modicité du nombre de personnes destinées, dans une perspective de cohésion sociale, à assurer l'accompagnement de qualité nécessaire à la réussite du dispositif. Au regard des enseignements tirés du programme TRACE, il est également permis de s'interroger sur l'adéquation des effectifs à l'ambition affichée, ainsi que sur les tâches assignées aux référents, notamment au regard de l'accroissement du travail administratif au détriment des missions d'accueil.

Comme dans le cas du dispositif de placement des demandeurs d'emploi, la question de la formation des référents peut en outre se poser. Leur expérience professionnelle ne se substitue en effet pas à la nécessité d'avoir, conformément à la loi d'orientation de 1998, « *une connaissance concrète des situations d'exclusion et de leurs causes* ». Aujourd'hui, rares sont les professionnels qui peuvent bénéficier d'une telle formation dans leur cursus, pourtant essentielle à l'efficacité de leur action. Enfin, le Conseil s'interroge sur le montant de l'allocation intermédiaire et propose que son versement intervienne dès le début du parcours, même si le jeune n'a encore occupé aucun emploi ou formation rémunéré. Une telle mesure serait de nature à crédibiliser le parcours aux yeux du jeune et à lui permettre matériellement de s'y investir.

S'agissant de la réforme du contrat jeune, notre assemblée la considère positive à plusieurs égards. En effet, le contrat jeune en entreprise présente l'avantage de rompre avec le développement des contrats précaires comme mode d'accès à l'emploi pour les jeunes, et parmi eux des personnes faiblement diplômées. Dans sa réforme envisagée, il renforce le droit à la formation des jeunes directement embauchés, remédiant ainsi à une grosse faiblesse du dispositif antérieur. Enfin, il ouvre une place aux partenaires sociaux, qui seront consultés sur la réforme et auront à s'assurer que ces objectifs sont bien atteints.

Au-delà, il manque toutefois, dans les dispositifs présentés, la formule du contrat de professionnalisation que les partenaires sociaux avaient dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 qualifiée de seconde chance permettant à toutes les personnes sorties sans qualification ou souhaitant adapter leur qualification ou en augmenter le niveau de le faire.

## **2. Une réforme en profondeur de la formation en apprentissage**

En préalable, le Conseil économique et social tient l'apprentissage, en tant que filière de la formation initiale, pour une des voies qualitatives d'accès aux métiers et à l'emploi, qui ne doit pas constituer ou encore être considéré, cela étant trop souvent le cas, comme une orientation par défaut.

Au-delà, notre assemblée s'interroge sur l'articulation entre les dispositions du projet de loi de cohésion sociale, le Livre blanc sur l'apprentissage, la réforme de l'école et les travaux en cours du projet de loi pour l'initiative économique. Compte tenu de l'importance de ce sujet, elle tient à rappeler la nécessité de ne pas morceler les dispositions relatives à l'apprentissage afin d'éviter les incohérences. Elle est en outre attachée à ce que tout plan de modernisation et de développement de l'apprentissage s'effectue dans le respect de certains principes.

D'une part, une réelle concertation est indispensable entre les différents acteurs intervenant dans le champ de l'apprentissage, dans le respect des prérogatives et des compétences de chacune des parties concernées. D'autre part, il importe de prendre en compte les stipulations de l'Accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, notamment celles prévoyant que les négociateurs doivent examiner au moins tous les trois ans les objectifs et les priorités en matière d'apprentissage et celles indiquant que le niveau de rémunération minimum des apprentis relève de la compétence des partenaires sociaux, dans le cadre d'accords collectifs conclus au niveau national professionnel ou interprofessionnel, à partir d'un socle minimum fixé par voie réglementaire.

Par ailleurs, notre assemblée fait observer que le développement quantitatif du nombre des contrats d'apprentissage suppose que des moyens complémentaires puissent être affectés au fonctionnement des Centres de formation d'apprentis (CFA) tout en poursuivant l'amélioration de leur efficacité. Il serait à cet égard utile de disposer de bilans quantitatifs et qualitatifs encore trop confidentiels expliquant les raisons des échecs en cours d'apprentissage. Il y a lieu, pour l'apprentissage comme pour toute formation professionnelle initiale ou continue, de mieux informer sur les besoins existants à terme en matière de qualifications et de gisements de futurs emplois. Les observatoires prospectifs des métiers, institués par l'Accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003, semblent à cet égard pouvoir valablement être mis à profit.

Une étude plus précise des textes présentés conduit notre assemblée à formuler un certain nombre d'observations. Ainsi, à la lecture de l'ensemble des modifications apportées au Code du travail, le Conseil observe et s'étonne de ce que le contrat d'apprentissage, contrat de travail particulier préparant à un diplôme, tende au travers du nouveau dispositif à devenir un outil d'insertion au même titre que le contrat de professionnalisation. Il appelle l'attention sur la nécessité que ces deux types de contrats soient bien complémentaires en termes

de publics, de durées et de formation, de certifications et de niveaux de rémunération.

Le Conseil est favorable à ce que la durée d'un contrat d'apprentissage puisse dans certains cas être inférieure à un an, en particulier pour permettre une réorientation ou un complément de formation, sans toutefois que la durée de formation en CFA soit inférieure à une durée minimale restant à fixer.

Notre assemblée considère que ce n'est pas tant la compétence des futurs apprentis qu'il s'agit d'évaluer avant de personnaliser le parcours de formation, mais surtout l'aptitude et les connaissances. Elle est en outre convaincue que l'entretien formalisé, à la fin de la période d'essai de deux mois maximum, permettra d'éviter des ruptures de contrat, et manifeste son accord à la mesure d'adaptation de la durée du parcours de formation au regard du niveau de formation de l'apprenti. Le Conseil reconnaît l'intérêt d'un assouplissement de la limite d'âge à 25 ans du contrat d'apprentissage pour permettre, dans certains cas, la poursuite d'un parcours d'apprentissage à des personnes au-delà de cet âge. Cette voie pourrait utilement être explorée au niveau des branches professionnelles.

Il souhaite par ailleurs que soient développés les autres dispositifs d'alternance, notamment le contrat de professionnalisation, et que les publics en difficulté d'insertion y soient effectivement prioritaires. Il relève néanmoins le très faible recours au contrat de qualification Adulte prévu par l'Unédic puisqu'à ce jour seuls 1 000 contrats de ce type sont mis en œuvre malgré des capacités de financement permettant la conclusion de 20 000 contrats par an.

Notre assemblée reconnaît la nécessité d'une simplification de la taxe d'apprentissage. Toutefois, la suppression prévue des exonérations sur le barème justifierait, pour une parfaite compréhension, que des simulations chiffrées par taille d'entreprise soient réalisées et communiquées. Elle regrette que les exonérations concernant la taxe d'apprentissage soient reportées sur les fonds de la formation continue, ce système étant de nature à diminuer d'autant les fonds de la formation tout au long de la vie. Enfin, en ce qui concerne la transparence de la collecte, une première période de réforme en 2003-2004 a déjà été engagée et le Conseil estime nécessaire, pour parfaire son jugement, d'en connaître les résultats pour en mesurer les premiers effets.

Il considère également que la répartition de cette collecte doit permettre d'harmoniser les moyens des CFA, l'affectation de la taxe d'apprentissage conduisant encore aujourd'hui à des écarts trop importants, allant de un à dix, entre CFA « riches » et CFA « pauvres ».

Le Conseil n'est pas favorable à la disposition consistant à ne plus financer par la taxe d'apprentissage la formation des maîtres d'apprentissage et la participation des salariés aux jurys d'examen, ces financements risquant de fait d'être reportés sur le plan de formation des entreprises. Il estime en outre nécessaire de rétablir les indemnités compensatrices des maîtres d'apprentissage afin de prendre en compte les coûts supportés par les petites entreprises en matière de formation des apprentis et de matières premières utilisées. L'encadrement de cette mesure par des critères de qualité tels que les



compétences du maître d'apprentissage devrait conduire les branches professionnelles à mettre en place une certification professionnelle plutôt qu'une obligation pédagogique. Le nombre d'agents affectés au suivi et au contrôle de l'apprentissage n'apparaît en l'état pas suffisant pour apporter les garanties nécessaires de la qualité des pratiques.

Le Conseil suggère par ailleurs que l'Etat et les régions, dans le cadre de la coordination des politiques et dispositifs de formation, financent les investissements nécessaires au développement de l'apprentissage.

S'agissant de la délivrance d'une carte d'apprenti, le Conseil économique et social espère qu'elle sera assortie des mêmes avantages que ceux offerts aux étudiants, c'est-à-dire non seulement les aides au transport, au logement et à la restauration mais aussi l'accès aux œuvres sociales et culturelles ainsi qu'aux primes de premier équipement.

Notre assemblée est enfin favorable à l'obligation de faire transiter par un organisme collecteur les versements effectués à un CFA, sous réserve du maintien de la liberté d'affectation par l'entreprise du montant de la taxe d'apprentissage. Elle souligne par ailleurs la nécessité d'un développement équilibré de l'apprentissage à tous les niveaux de formation, en prenant en compte les attentes des branches professionnelles et des entreprises, tout en veillant à ne pas développer les formations au niveau de l'enseignement supérieur au détriment des niveaux V et IV.

#### C - LES MESURES EN FAVEUR DU RETOUR A L'EMPLOI DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DUREE ET DES BENEFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX ET LE SOUTIEN A LA CREATION D'ACTIVITE

Notre assemblée constate à la lecture de l'avant-projet de loi et de l'usage qui est fait des termes d'activité et d'emploi, qu'il s'agit moins là de sémantique que de l'affichage de conceptions différenciées de la place du travail dans la vie des hommes et de la collectivité. A cet égard, elle ne peut partager dans la formulation qu'en donne le Plan et que décline l'avant-projet de loi la priorité donnée à « *une activité, aussi modeste soit elle* ». En effet, si l'activité peut, dans certains cas, représenter un passage pour l'accès ou le retour à l'emploi, en revanche, le changement de concept qui consisterait, faute d'emplois pour tous, à prévoir de façon dégradée des activités à visée occupationnelle n'est pas acceptable pour le Conseil. Notre assemblée, d'une part, estime nécessaire d'accorder une priorité absolue à la création d'activités économiques, au service de l'emploi. Elle considère, d'autre part, que la seule perspective qui vaille est celle d'un accès *in fine* à l'emploi dans des conditions de droit commun pour les personnes qui s'en trouvent pour diverses raisons exclues.

Le Conseil observe de manière assez générale que les dispositifs pour l'emploi sont introduits par des constats respectueux des réalités de vie des personnes rencontrant des difficultés au regard de l'accès à l'emploi, et s'étonne, à la lecture du Plan de cohésion sociale comme de l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, du raccourci de la formule utilisée à l'égard des bénéficiaires de l'Allocation spécifique de solidarité (ASS). En effet, on ne

saurait considérer par avance que ne pas trouver de travail s'explique par le fait que l'on n'en cherche pas, le caractère infructueux des recherches engagées, ainsi que le découragement qui peut s'ensuivre, correspondant bien davantage à la réalité des personnes concernées.

### **1. Une rationalisation des contrats aidés marchands et non-marchands**

Au préalable, le Conseil souligne l'ambiguïté pouvant résulter de la distinction entre les secteurs marchand et non-marchand, qui dépasse les notions de caractère lucratif ou non-lucratif des activités, et des effets dommageables sur l'image qui peut être véhiculée des métiers du champ associatif, notamment en termes de qualification et de professionnalisation.

En ce qui concerne le secteur non-marchand, notre assemblée considère que le remplacement des Contrat emploi solidarité (CES) et Contrat emploi consolidé (CEC) par un Contrat unique d'accompagnement dans l'emploi (CAE) devrait permettre davantage de souplesse tant dans la détermination de la durée hebdomadaire de travail que dans la durée totale des contrats, avec à la clé une meilleure adaptation à la situation des personnes.

La convention entre l'Etat et l'employeur relative au CAE prévoit en outre des actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience, ce qui représente un progrès par rapport aux contrats d'emploi solidarité pour lesquels la formulation n'était pas si explicite.

Enfin, le principe de modulation de l'aide de l'Etat à l'employeur, en fonction de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi existant aujourd'hui pour les Contrats emploi solidarité et emploi consolidé, est maintenu pour les Contrats d'accompagnement dans l'emploi, ce qui semble de nature à favoriser l'accès à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées. Il conviendra cependant de s'assurer que le taux maximum de cette aide (qui doit être fixé par décret) ne soit pas inférieur à ce qu'il est aujourd'hui pour les CES.

En ce qui concerne le Contrat unique marchand (CUM), le Conseil observe que sa durée maximale est de deux ans pour un Contrat à durée déterminée (CDD) pouvant aller exceptionnellement jusqu'à trois ans, mais qu'il peut aussi être un Contrat à durée indéterminée (CDI), durées qui permettent d'envisager une stabilisation dans l'emploi. Cela reste cependant proche de l'actuel Contrat initiative emploi, dont la durée en CDD est comprise entre un et deux ans.

Des interrogations et inquiétudes demeurent cependant. Ainsi, le Conseil s'oppose au fait que les actions d'orientation et de formation soient facultatives pour le contrat unique marchand, alors qu'elles sont obligatoires pour le contrat d'accompagnement dans l'emploi. Il considère également que le temps de ces formations doit être rémunéré : la rémunération est mobilisatrice et constitue une reconnaissance de l'effort que représente l'engagement dans une formation, en repartant dans certains cas des savoirs de base ; en outre, elle permet d'améliorer des revenus qui restent faibles, particulièrement lorsque le contrat est limité à 20 heures.

Le Conseil tient enfin à formuler une série de remarques complémentaires, relatives aux carences de l'avant-projet de loi. Celui-ci n'aborde pas en effet la question de l'accompagnement renforcé et durable des adultes de plus de 25 ans vers la qualification et l'emploi. Or, un contrat aidé ne constitue pas en lui-même un parcours vers l'emploi, même s'il peut être un outil structurant participant de sa construction. C'est bien l'accompagnement qui permet d'assurer la continuité et la progression du parcours. Le droit à un « nouveau départ » inscrit à l'article 4 de la loi de juillet 1998 ne s'est pourtant jamais réellement concrétisé, pour les plus éloignés de l'emploi, par un véritable parcours qualifiant vers l'emploi. Et la mise en place des MDE, si elles créent des conditions favorables à l'élaboration de tels parcours, n'apporte pas en elle-même la garantie que tous les adultes de plus de 25 ans concernés pourront être accompagnés de manière suffisamment intense jusqu'à l'obtention d'un emploi durable. Les dispositions du Plan de cohésion sociale relatives aux jeunes, avec la non-limitation dans le temps du CIVIS et l'inscription du droit pour tout jeune à un accompagnement sont très positives en ce sens. Le Conseil suggère que ces mesures d'accompagnement personnalisé puissent, lorsque cela s'avère nécessaire, être étendues aux adultes de plus de 25 ans présentant les mêmes besoins. Par ailleurs, il apparaît nécessaire que l'ANPE ait une prescription plus dynamique du contrat de qualification adulte.

## **2. Une « activation » des minima sociaux, au travers du Contrat d'activité et du Contrat d'insertion - Revenu minimum d'activité (CI-RMA)**

L'intérêt principal du contrat d'activité est de prévoir obligatoirement un temps de formation, ce qui représente une avancée importante par rapport aux Contrat emploi solidarité et Contrat emploi consolidé. Cela lui confère en effet un caractère promotionnel que n'avaient pas ces contrats, à la condition que la formation délivrée corresponde aux réalités du marché de l'emploi et rencontre l'intérêt du bénéficiaire du contrat d'activité. En tout état de cause, il faut faire en sorte que l'obligation de formation soit davantage une chance qu'un obstacle et se concrétise par l'acquisition vérifiée de compétences professionnelles.

Par ailleurs, notre assemblée observe que le contrat d'activité apporte une protection sociale intégrale au salarié et que le CI-RMA est réformé dans le même sens, point d'aboutissement d'une demande réitérée des organisations syndicales et des associations.

Notre assemblée considère néanmoins que le contrat d'activité soulève plusieurs interrogations et inquiétudes importantes. Tout d'abord, il ne doit pas devenir un passage obligé et contraint pour tous les allocataires du Revenu minimum d'insertion (RMI), de l'Allocation spécifique de solidarité (ASS) ou de l'Allocation de parent isolé (API). À cet égard, l'accès à un Contrat unique marchand apparaît par nature plus porteur de débouchés vers l'emploi stable qu'un contrat d'activité. La dimension formation de ce dernier n'est en effet pas systématiquement nécessaire au retour à l'emploi stable de tous les titulaires de minima sociaux, certains disposant déjà d'une qualification professionnelle suffisante.

Réservé aux bénéficiaires du RMI, de l'ASS et de l'API, il pourrait par ailleurs être ouvert, dans certains cas et sous des formes qui restent à définir avec les organismes concernés, aux titulaires de pension d'invalidité ou d'Allocation adulte handicapé (AAH) dont les difficultés d'accès à un emploi s'avèrent souvent assez similaires.

Le Conseil considère également que la rémunération du temps de formation des bénéficiaires des contrats d'activité doit être envisagée de façon effective, tant elle paraît essentielle pour éviter de retomber sur un problème de faiblesse des revenus. La question a déjà été soulevée pour le CI-RMA du risque de maintenir les personnes dans l'obligation de recourir aux circuits d'assistance (associations caritatives, aide sociale) en contradiction avec l'objectif affiché.

Pour remédier de manière plus nette et plus fondamentale à la faible attractivité financière de la reprise du travail (voire à son caractère pénalisant à terme lorsque l'emploi implique des frais de transport, de garde d'enfants, etc.), le Conseil recommande la mise en place d'une Allocation compensatrice de revenu (ACR) décroissant à mesure que le salaire croît jusqu'à s'annuler pour un salaire égal au SMIC mensuel.

Notre assemblée exprime ses craintes que, comme pour le CI-RMA, aucun mécanisme de cumul entre RMI et salaire ne soit prévu, hormis les actuelles possibilités de cumul avec la majoration de RMI pour conjoint et enfants. Il existerait donc une rupture d'égalité entre, d'une part, les titulaires de CI-RMA ou de contrat d'activité qui ne bénéficient que du cumul avec la majoration de RMI non limité dans le temps, d'autre part, les titulaires des nouveaux contrats aidés non marchand et marchand, CDD, CDI ou contrat d'intérim qui bénéficient d'un cumul intégral pendant 3 à 6 mois selon la date de reprise de l'activité, dégressif dans le temps et s'annulant au bout d'un an, même pour la majoration de RMI pour conjoint ou enfant. Cette rupture d'égalité apparaît en effet non conforme à l'affichage de cohésion sociale et introduit une complexité difficilement compréhensible par les intéressés, la lisibilité, la prévisibilité et la régularité des revenus étant d'autant plus essentielles que ces revenus sont faibles. D'une manière plus générale, le Conseil préconise de respecter le principe, source de cohésion sociale, selon lequel à un même niveau de ressources doivent correspondre des droits d'accès aux mêmes aides. Il s'inquiète du maintien de la catégorisation dans l'accès à l'emploi et à la formation qui ne permet pas de rejoindre le droit commun.

Il paraît enfin essentiel pour le Conseil d'aller au bout de la logique introduite par le CI-RMA et proposée aujourd'hui pour le contrat d'activité. Il s'agit d'une logique d'individualisation du RMI puisque la majoration de RMI correspondant à la composition de la famille peut se cumuler avec le salaire. Mais elle est mise en œuvre au prix d'une complexité accrue et d'une rupture d'égalité, et de surcroît ne lève pas tous les effets négatifs du caractère familial du RMI soulignés par le Conseil. Il propose au contraire une simplification, source de réelle justice, par l'individualisation du RMI qui a en outre l'avantage de dynamiser l'insertion en impliquant la mise en place d'un contrat d'insertion pour chaque parent.

Enfin, s'agissant des moyens de la mise en œuvre des différents types de contrats aidés, la fongibilité des enveloppes pour l'emploi prévue au niveau de la Région peut apparaître à notre assemblée comme une formule adaptée, dès lors qu'elle est utilisée avec un effet cliquet. Ainsi, si les personnes les plus éloignées de l'emploi ou les plus fragilisées doivent pouvoir bénéficier en priorité du retour à l'emploi par les contrats aidés, le CI-RMA et le contrat d'activité ne doivent pas devenir un point de passage obligé vers l'emploi de droit commun. La fongibilité des crédits affectés aux différents contrats aidés, positive pour la souplesse qu'elle apporte, pourrait en effet aboutir à un développement accru des contrats les moins coûteux pour l'Etat, au détriment de ceux, plus fortement subventionnés, qui ont vocation à concerner les personnes les plus éloignées de l'emploi. Dès lors, il est permis de s'interroger quant à la nécessité d'accompagner la détermination de ces enveloppes de quotas précis sur les publics bénéficiaires de ces contrats.

### **3. Des mesures de soutien à l'activité économique**

Le soutien à la création d'entreprise par des demandeurs d'emploi passe par l'Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE), mais également depuis la loi de 1998 de lutte contre les exclusions par le dispositif adapté d'Encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) et celui des « chéquiers conseil » permettant aux créateurs de recourir en tant que de besoins aux services de professionnels. Le Conseil constate à cet égard que le projet de loi ne vise pas « la reprise d'entreprise » alors qu'elle est contenue dans les dispositifs visés. Par ailleurs les crédits dédiés à ces mesures d'accompagnement ont fait l'objet en 2003 de régulations budgétaires, ce qui a affecté notablement le volume des actions d'accompagnement pouvant être conduites.

S'agissant de la réduction d'impôt prévue dans le cadre du tutorat de chômeurs créateurs d'entreprise, le Conseil suggère que cette mesure puisse être étendue à toute personne payant des impôts en France, même lorsqu'elle n'y est pas fiscalement domiciliée. Ainsi pourraient être conduites dans de meilleures conditions, des actions de tutorat au profit de créateurs français d'entreprises à l'étranger.

Enfin, notre assemblée regrette que, s'agissant du développement des services et de nouvelles formes d'emplois visé dans le Plan de cohésion sociale, la voie des contrats multi-employeurs ou encore celle des groupements d'employeurs ne soit pas reprise dans l'avant-projet de loi alors même que ces mesures semblent représenter des outils possibles à mobiliser permettant tout à la fois de répondre aux besoins de personnels à temps partiel des employeurs, notamment des particuliers, et d'offrir des garanties aux salariés concernés par le biais d'un contrat adapté. Il convient de signaler que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux enregistre des avancées s'agissant des groupements d'employeurs, qui doivent être consolidées car elles permettent de structurer l'emploi dans un même bassin de vie.

\*

\* \* \*

Le Conseil regrette que les ambitions du Plan ne se retrouvent que partiellement déclinées dans l'avant-projet de loi, qui préfigure la mise en place d'une série d'instruments dont l'usage ou le mode d'emploi s'avèrent insuffisamment précis. Il considère également que le rôle des outils et des structures qui interviennent dans le champ de l'emploi aurait mérité à la fois plus de précision et plus de clarté dans la présentation des finalités poursuivies ; les dispositifs présentés et la communication qui les accompagne manquent à notre sens d'éléments compréhensibles par la population toute entière.

Notre assemblée considère qu'un projet politique ambitieux en matière d'emploi se doit d'apprécier véritablement l'ensemble des diversités liées à la création et à la sauvegarde des emplois, mais également les connexions nécessaires entre les mesures et l'action pour éradiquer l'exclusion et faire reculer réellement le front du chômage, de l'inégalité des chances. A ce titre, elle estime que tout ce qui touche à la stimulation de l'action précisément en faveur de l'emploi est de nature à faire progresser la démocratie dans notre pays.

## **TITRE II**

### **DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT**





Depuis la Seconde Guerre mondiale et la période de la reconstruction, le logement a toujours été un enjeu économique et social mais aussi de dignité et de continuité de la famille. En rattachant le Logement à un grand ministère de la Cohésion sociale, le gouvernement réaffirme cette dimension sociale de l'habitat.

Il y a déjà plus de dix ans, en 1993, le Conseil économique et social, considérant que le nombre de logements construits ne répondait pas aux évolutions socio-démographiques du pays, estimait urgent de renforcer la production pour répondre aux besoins et d'élargir sensiblement la capacité d'accueil des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Le rythme des constructions est resté très insuffisant au milieu des années 1990, avant de s'établir de nouveau au-dessus des 300 000. Néanmoins, le retard accumulé n'est pas résorbé d'où une situation de pénurie voire de crise, notamment dans le secteur du logement social. Cette évolution a conduit le Conseil économique et social, en juin 2003, à revendiquer « *une priorité au droit au logement* » et, en janvier 2004, à adopter un rapport et un avis sur « *L'accès au logement, droits et réalités* ». Dans ce dernier rapport, les besoins annuels en logements étaient estimés à 320 000 entre 2000 et 2004 et 290 000 entre 2005 et 2009. Il est à noter que la situation particulièrement préoccupante du logement dans l'Outre-mer, qui a fait l'objet d'un rapport et d'un avis du Conseil économique et social en 2004, n'est pas prise en compte dans le présent avant-projet de loi, ni dans le présent avis. Ce secteur, marqué par de nombreuses spécificités d'organisation et de financement, relève directement du ministère de l'Outre-mer.

En métropole, la situation actuelle est très contrastée. Le nombre global de logements construits, après une baisse de 2000 à 2002, a considérablement augmenté en 2003, en raison notamment de l'attrait suscité pour l'investissement privé dans la pierre : aléas de la Bourse, faiblesse des taux d'intérêt, dispositif de Robien, complément de retraite... creusant ainsi l'écart entre secteur public et secteur libre. Parallèlement, on constate un niveau historiquement bas de la production de logements sociaux depuis 1997.

Pour avoir beaucoup travaillé dans cet objectif depuis de nombreuses années, le Conseil économique et social a accueilli favorablement l'annonce du Plan de cohésion sociale et partage le diagnostic tel qu'il est posé. Le texte qui nous est soumis présente un intérêt majeur dans la mesure où l'ensemble des segments du secteur social du logement, depuis l'hébergement jusqu'au parc privé est concerné et où une programmation des crédits sur cinq ans s'ajoute au plan de rénovation urbaine.

Cependant, si l'on peut approuver la programmation physique de logements, des craintes subsistent quant au financement, qui requiert de multiples partenaires et manque de lisibilité, mais aussi quant aux moyens à mettre en œuvre pour convaincre les collectivités locales de parvenir aux objectifs fixés par l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Par ailleurs, cet avant-projet de loi s'inscrit dans un contexte complexe dans lequel viennent s'imbriquer des lois, des décisions et des projets aux incidences multiples, témoignant à l'évidence de la nécessité de mettre en place des politiques plus transversales : le logement ne peut pas relever d'une seule politique sectorielle.

Créé en 1998 par la loi d'orientation de lutte contre les exclusions, un Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) était chargé d'en assurer chaque année le suivi. Celui-ci s'est réuni pour la première fois six ans plus tard, le 6 juillet 2004 ! Il a préconisé un certain nombre de dispositions qui recourent l'avant-projet de loi sur la cohésion sociale, en particulier sur les questions relatives à l'hébergement.

La future loi de programmation pour la cohésion sociale doit en outre être complétée d'une autre loi dite « *Habitat pour tous* », dont les contours ne sont pas encore entièrement connus, ce qui rend difficile la lecture de cet avant-projet de loi, dont la complémentarité avec le texte à venir est difficile à appréhender.

Enfin, la loi sur les libertés et responsabilités locales, adoptée le 30 juillet 2004, va profondément et durablement modifier la définition et la mise en œuvre de la politique du logement, appelée à être désormais déclinée au niveau territorial. Dans ce contexte inédit, les collectivités et leurs groupements devraient exercer des responsabilités aussi essentielles que l'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation, de la démolition des logements sociaux, de celles destinées à la rénovation de l'habitat privé ou encore de la création de places d'hébergement. Dans cette perspective, les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui auront conclu une convention avec l'Etat recevront délégation de compétences pour décider de l'attribution des aides correspondantes dans la limite du montant des droits à engagement qui leur seront alloués.

Certes, les responsables d'EPCI ne sont pas élus au suffrage universel direct. Cependant, après leur avoir vu confier hier des missions aussi importantes que l'élaboration des Programmes locaux de l'habitat (PLH) et leur voir confier aujourd'hui celles que nous venons d'évoquer, le Conseil s'étonne que les délégations de compétences dont ils bénéficient n'aient pas été étendues aux droits de réservation de 30 % (maximum) dans le parc HLM dont dispose le représentant de l'Etat pour loger les publics prioritaires.

Deux arguments, l'un technique, l'autre politique, militent pourtant dans ce sens. Tout d'abord, le programme opérationnel sur lequel doit aujourd'hui déboucher le PLH inclut la politique d'attribution des logements sociaux, au travers de conférences et chartes intercommunales. Ensuite, conserver la gestion du « contingent préfectoral » à un niveau supra-communal – il reste à prouver que les préfets n'exercent pas leurs prérogatives de façon aussi volontaire qu'ils le devraient pour loger les ménages en difficulté – permettrait d'épargner aux maires la pression de ceux de leurs administrés affectés par le syndrome NIMBY (*not in my back yard*), c'est-à-dire plus soucieux de leur confort et de leurs intérêts personnels que de l'intérêt général. Dans le pire des cas, une telle décision prémunirait contre la tentation de certains de verser dans des politiques

clientélistes. La délégation facultative par le préfet des droits de réservation à une instance ayant autorité sur un bassin d'habitat apparaît à notre Conseil comme une contribution plus pertinente à l'application du droit au logement. Le Conseil propose que cette possibilité soit prévue dans le projet de loi Habitat pour tous.

Dans ce contexte manquant singulièrement de visibilité, notre assemblée tient à préciser son positionnement sur la politique du logement. L'idée d'une articulation entre service public de l'habitat et droit au logement opposable s'impose même si elle peut inquiéter ceux qui craignent que le droit de propriété soit malmené par la mise en mouvement d'une telle dynamique. L'interrogation est légitime mais la crainte infondée.

L'histoire du droit de propriété est multiséculaire. Elle est riche de débats philosophiques majeurs, de controverses économiques et politiques ; elle est aussi hérissée de conflits. Celle du droit au logement est née en 1982 avec la loi Quilliot, a été réaffirmée en 1989 avec la loi Mermaz-Malandain, confirmée en 1990 avec la loi Besson, puis précisée par le Conseil constitutionnel en 1995 et confortée par la loi de solidarité et de renouvellement urbain (20% de logements sociaux) en 2000.

Le droit au logement opposable, revendication associative aujourd'hui, conduit le Conseil économique et social à rappeler la définition qu'il a proposée lors des rapports et avis sur *« L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous »* et sur *« L'accès au logement : droits et réalités »* : *« pourraient s'adresser au service public de l'habitat les personnes pouvant prouver qu'elles ne disposent pas de logement répondant à leurs besoins alors qu'elles en ont fait la demande depuis un délai anormalement long, qu'elles ne sont pas en capacité financière de se loger de façon décente sans l'aide de la collectivité et qu'elles résident ou travaillent sur le territoire depuis un certain temps. Des conditions de revenus, d'âge, physiques (personnes handicapées ...), de composition familiale ou autres, déterminent des priorités qui pourront être précisées. L'opposabilité ne pourra s'exercer efficacement que si l'autorité responsable dispose des moyens financiers, politiques et matériels d'agir »*.

Preuve étant faite à ce jour que ce ne sera ni par l'inscription au sommet de la hiérarchie des normes juridiques d'un droit proclamé, ni par une opposition frontale et de principe avec le droit de propriété qu'il pourra durablement s'enraciner dans notre société. C'est la raison pour laquelle, le Conseil économique et social réaffirme avec opiniâtreté que ce droit opposable s'incarnera dans les faits par l'édification d'une architecture partenariale associant les pouvoirs publics dans leurs différentes composantes, les acteurs du logement et les associations dans leurs diversités. C'est, en effet, sur une base juridique sûre, par l'articulation des dispositifs de recours et de soutien financier et social à l'échelon territorial le plus pertinent et par la mise en synergie des différentes politiques relevant de la cohésion sociale qu'il prendra de l'effectivité. Le caractère concret et pragmatique de cette construction exprime l'impérieuse nécessité de ce projet. L'accès de tous à un logement décent est à ce prix. Il n'est pas exorbitant.

Sa mise en œuvre devrait se réaliser dans le cadre d'un véritable service public de l'habitat réunissant et coordonnant un certain nombre d'éléments et de services concourant à l'insertion des populations dans leur environnement et dans leur cadre de vie car c'est de la qualité de l'habitat que dépend très largement la cohésion sociale.

C'est à l'aune de ce principe et de ces conceptions que le Plan et l'avant-projet de loi relatifs à la cohésion sociale seront examinés.

## **I - LE PLAN DE COHESION SOCIALE**

Le volet logement du Plan de cohésion sociale se décline au travers de trois programmes consacrés chacun à un segment particulier du parc social, compris dans son acception la plus large. Il apparaît ainsi que le Plan n'a pas vocation à traiter de l'ensemble de la problématique du logement en France. Au regard de l'objectif visé et des urgences identifiées, ce choix peut s'expliquer. Toutefois, on ne saurait ignorer que les travaux parlementaires en cours ou à venir sur les libertés et responsabilités locales et l'habitat pour tous, tout comme les décisions politiques arrêtées lors du récent Conseil interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) auront des répercussions sur la mise en œuvre des dispositions du Plan dont le Conseil économique et social est saisi. Il importe donc de souligner en préambule l'attachement de notre assemblée à la mise en cohérence de ces mesures, afin que le droit au logement cesse enfin de n'être qu'un article de loi et un thème de colloque.

### **A - RESOUDRE LA CRISE DU LOGEMENT PAR LE RATTRAPAGE DES RETARDS EN MATIERE DE LOGEMENT SOCIAL**

L'une des clés de la mise en œuvre du droit au logement est la production d'une offre suffisante et adaptée. Ce n'est cependant pas la seule.

La dialectique complexe qui s'établit entre un droit et les conditions pratiques de sa réalisation balbutie à défaut de détermination politique. La Troisième République n'a pas attendu que les écoles sortent de terre pour rendre l'enseignement obligatoire. L'instruction secondaire de jeunes filles est appelée à être dispensée par des femmes : on créera une Ecole normale de filles ! Pour filer avec profit l'analogie jusqu'au bout, il doit être précisé qu'en 1879, soit trois ans avant le vote de la loi qui allait le faire entrer dans l'Histoire, Jules Ferry fit adopter une loi obligeant les départements à créer dans un délai de quatre ans une école normale d'institutrices. A cette date, soixante-sept d'entre eux en étaient dépourvus.

Ainsi, affirmer que la mise en œuvre du droit au logement suppose une offre suffisante ne doit nullement signifier que la production de celle-ci doit précéder et conditionner celle-là, mais que deux volontés complémentaires doivent s'additionner.

Le constat gouvernemental relatif à la faiblesse de la production de logements sociaux est pleinement justifié mais encore en dessous de la réalité : moins de 47 000 logements ont été produits annuellement au cours de la dernière décennie au lieu des 80 000 qui auraient été nécessaires pour répondre aux

besoins. Cette approche politique du problème témoigne d'une réelle prise de conscience de l'ampleur des besoins. Elle consiste à enregistrer un retard, alors que jusqu'à une date récente il a trop souvent été d'usage de s'appuyer sur des projections qui, pour rigoureuses qu'elles soient, postulent implicitement un équilibre illusoire entre l'offre et la demande à l'année d'origine du calcul. Si le déficit global de l'offre est ancien et non résorbé, ce sont les populations les plus en difficulté qui en subissent le plus violemment les conséquences. Il faut rappeler que l'on estime à plus de trois millions le nombre de personnes mal logées (2 millions souffrent d'inconfort, 610 000 de surpeuplement, 708 000 vivent en habitat précaire et 86 000 sont sans domicile fixe) et à plus de un million celui des ménages en attente d'un logement social.

La récente politique de « *stop and go* » en matière budgétaire a porté préjudice à une consommation optimale des crédits. Elle s'est conclue par un budget pour 2004 enregistrant une baisse de 7 % par rapport à celui de l'année précédente, lui-même en stagnation par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. En 2003, le ministre du Logement fixait un objectif de 58 000 logements sociaux parmi lesquels 42 000 PLUS et PLAI, 12 000 PLS à réaliser par les bailleurs sociaux et 4 000 PLS à réaliser par l'association foncière pour le logement. Les logements financés ont été au nombre de 58 000, soit exactement l'objectif, parmi lesquels 43 700 PLUS et PLAI, 12 600 PLS (bailleurs sociaux) et 1 700 PLS (association foncière).

Un Plan fixant la réalisation nette de 500 000 logements sociaux sur cinq ans ne peut que recueillir l'approbation du Conseil économique et social dans la mesure où il évaluait, dans son dernier rapport relatif au logement et sans tenir compte d'une éventuelle augmentation du solde migratoire, les besoins à 80 000 logements sociaux par an (120 000 si l'on tient compte de la rénovation urbaine) de manière à répondre à l'évolution démographique (50 000) et à résorber le retard accumulé au cours des dernières années (30 000).

Par contre, s'agissant du projet financier, le Conseil estime qu'il est construit sur des hypothèses optimistes et qu'il manque singulièrement d'originalité. En effet, une augmentation de près de 80 % du rythme moyen annuel de construction de logements sociaux ne se réalisera pas sur la seule base d'une amélioration budgétaire, et il repose en grande partie sur les budgets de l'Etat, des collectivités locales et des partenaires sociaux. D'autres pistes auraient pu être explorées.

### **1. Une programmation quinquennale mise en œuvre par un conventionnement**

Pour mettre en œuvre ce Plan, le choix a été fait d'une loi de programmation. Compte tenu de la nature et de l'ampleur de l'investissement public espéré, le dépassement de la règle administrative contraignante de l'annualité budgétaire et son cortège d'aléas paraît aller de soi. Les retards et les effets pervers d'un découpage de l'effort d'investissement en tranches annuelles sont ainsi évités. En approuvant cette option, le Conseil reste fidèle à sa doctrine : le 12 juillet 1955, il se prononçait déjà en faveur d'un recours systématique à des lois-programmes pour les crédits d'investissement. Il est vrai

que cette procédure présente des incertitudes en période d'équilibre budgétaire précaire. En effet, les lois de programmes étant dénuées de toute force exécutoire, on veut croire que le volontarisme politique dont elle témoigne incitera le gouvernement et le Parlement à ne pas se déjuger sur un tel dossier dans les années à venir.

Corollaire du choix précédent, le ministre de l'Emploi du Travail et de la Cohésion sociale entend développer ce programme dans le cadre d'une convention conclue entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat, décliné localement avec les collectivités territoriales et les organismes d'HLM et associant les autres partenaires. Concrètement, cette procédure suppose une articulation intime avec la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Ce texte dispose que le préfet peut déléguer à la commune ou à un EPCI doté d'un PLH ou à un département la distribution des crédits d'Etat. Cette délégation de six ans sera formalisée contractuellement.

Par ailleurs, en veillant à une bonne articulation de ces deux démarches, le préfet pourra signer pour une durée identique une convention globale de patrimoine avec chaque organisme d'HLM aménageant les conditions de gestion du patrimoine (loyers, qualité du service rendu...). Les EPCI seront obligatoirement consultés lorsqu'ils sont délégataires de l'Etat pour la distribution des aides. A ce dispositif d'ensemble, le Plan de cohésion sociale ajoute un troisième volet : le conventionnement pour le financement de la production neuve.

Notre assemblée, qui appelait de ses vœux une organisation de ce type dans son avis du 14 janvier 2004 relatif à l'« *accès au logement, droits et réalités* », ne doute pas que les ministres compétents veilleront attentivement à la cohérence des projets.

Au regard des obligations respectives de l'État et des organismes d'HLM, il apparaît que le gouvernement s'est appuyé sur les conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des Ponts et chaussées de 2002 pour bâtir le dispositif proposé. Constatant la diversité accrue des marchés locaux, prenant acte de l'enjeu que constituent désormais la mixité sociale, le renouvellement urbain et la gestion patrimoniale d'une part, l'inadaptation des financements d'autre part, ce rapport invitait en effet à une redéfinition du système de financement du logement locatif social, fondée notamment sur un conventionnement global pluriannuel et un conventionnement par organisme, pour répondre à ces défis.

En contrepartie de la fongibilité des crédits et de l'allongement de quinze à vingt-cinq ans de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements construits dans le cadre du programme, disposition essentielle dans l'équilibre des opérations, l'État formule une triple exigence à l'intention des opérateurs sociaux. Il s'agit de la réalisation de l'objectif de production assortie de priorités au bénéfice de populations particulières (familles nombreuses, maisons relais) ; de la mise à niveau du parc, par la mobilisation de leurs fonds propres et le respect d'une charte de qualité du service rendu ; de la mutualisation des organismes dans l'accomplissement de ces actions.

Ces mesures, pour importantes qu'elles soient, ne doivent pas cependant occulter la réticence des collectivités locales et des riverains à accueillir du logement social, ainsi que les difficultés des maîtres d'ouvrage à disposer d'enveloppes qui suivent l'évolution de l'augmentation des prix du foncier et celle des coûts grevant la construction.

Il doit par ailleurs être souligné que la Caisse des dépôts et consignations est appelée à épauler les organismes dans la restructuration du parc en distribuant un nouveau prêt à taux bonifié (2,95 %) mais sur une durée non précisée, pour un montant total de deux milliards d'euros sur cinq ans.

Au total, convaincue que cette démarche de délégation contractuelle pluriannuelle peut représenter un correctif puissant aux insuffisances actuelles du logement social, notre assemblée lui apporte son soutien. Elle aurait cependant souhaité que l'engagement contractuel envisagé portât plus explicitement sur la stratégie patrimoniale, la qualité du service rendu, l'occupation sociale et les crédits affectés à la réhabilitation du parc pour mieux répondre aux exigences de mixité sociale et d'une politique des loyers plus active et plus juste.

La charte de qualité du service rendu établie entre l'Etat et les bailleurs sociaux devrait également associer les organisations de locataires. Quant aux objectifs de diversification sociale, ils devraient concerner en particulier les ensembles appartenant aux catégories de qualité les plus élevées.

## **2. Des orientations pérennes en matière de politique foncière**

La production de terrains à bâtir à un coût raisonnable apparaît comme un préalable ou, à tout le moins, un accompagnement indispensable à toute relance du logement social. L'encouragement à la mise en place d'établissements publics fonciers pour remédier à ce manque de terrains, en particulier dans les grandes agglomérations, est une des préoccupations de notre assemblée. Elle souligne depuis plusieurs années combien les outils juridiques et fiscaux propres à dégager une offre foncière abordable et suffisante grâce à la constitution de réserves, demeurent sous-utilisés par des élus locaux souvent peu enclins à accueillir des logements sociaux sur leur territoire. La généralisation de telles structures est de nature à réguler ce marché spéculatif et de pénurie à la condition que celles-ci puissent s'appuyer sur des politiques locales volontaristes et que leurs modes d'intervention ne contribuent pas, eux aussi, au renchérissement des prix du foncier.

Le Conseil économique et social s'interroge toutefois sur le choix du gouvernement de privilégier des établissements publics fonciers d'Etat alors qu'au regard des enjeux actuels et de la « nouvelle » décentralisation en cours, un renforcement et un abondement financier par l'Etat des établissements publics fonciers locaux auraient été plus adaptés.

Il est d'ailleurs à noter que les établissements publics fonciers, qu'ils soient d'État (sept) ou locaux (six), n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation. Or, faute d'utiliser ces établissements dans une stratégie de régulation des prix fonciers à long terme, il existe un risque de financer l'enrichissement de certains propriétaires par l'impôt prélevé sur le contribuable local. Le Conseil souhaite que cette évaluation soit réalisée dans les meilleurs délais.

Si la multiplication des outils d'action foncière est hautement souhaitable, il ne faut pas en attendre d'effet immédiat, leur montée en puissance étant généralement de l'ordre de cinq ans. Aussi, le Conseil économique et social souligne avec intérêt l'intention du gouvernement de cibler davantage encore les aides à la pierre sur le foncier, notamment en affectant à cette action le produit du prélèvement effectué sur les communes qui comptent moins de 20 % de logements sociaux dans leur parc de résidences principales (article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains - SRU). Cette préconisation avait été formulée dans l'avis adopté par notre assemblée le 14 janvier 2004. On peut brièvement rappeler qu'actuellement les prélèvements effectués sur les ressources fiscales des communes au titre de l'article L 302-7 du Code de la construction et de l'habitation (codification de l'article 55 de la loi SRU) sont orientés prioritairement vers les EPCI dotés d'un PLH et compétents pour opérer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux. A défaut, le produit de la taxe est versé à l'établissement public foncier local – ces établissements procèdent également à des opérations d'aménagement et à des acquisitions immobilières - ou, à nouveau par défaut, à un Fonds d'aménagement urbain (FAU) destiné aux communes et aux EPCI pour des actions immobilières et foncières en faveur du logement social.

Or, en 2003, le versement des communes assujetties a été de 9,4 M€ en direction des EPCI et des EPF et de 28,8 M€ au profit de FAU. Ainsi, il apparaît que le produit de cette taxe finance des actions beaucoup plus diverses que les seules opérations foncières. Au prix d'une inversion dans l'ordre des priorités et de quelques aménagements mineurs des textes, il pourrait leur être plus spécialement dédié.

Le Conseil économique et social attire toutefois l'attention du gouvernement sur l'effet inflationniste que pourrait avoir cette disposition et donc sur la nécessité de l'encadrer par des mesures de régulation.

Pour être à la hauteur des ambitions officielles en matière de réalisation de logements sociaux, n'aurait-on pu envisager quelques mesures plus radicales ? N'y aurait-il pas lieu de réserver des terrains à certains objets en donnant le pouvoir à la puissance publique de réguler le marché lorsqu'il est trop inflationniste, comme l'avait suggéré l'avis sur « *La question foncière* » adopté le 10 janvier 1996. D'autres pistes parfois plus faciles à mettre en œuvre restent à explorer : une fiscalité favorable à la vente des terrains destinés à la construction de logements sociaux, tout comme les datations en paiement, les exonérations de plus-values en cas de vente pour la construction de logements sociaux, etc.



La situation du logement diffère d'un territoire à l'autre. Ces singularités appellent un ajustement des politiques. Le cas particulier de l'Île-de-France, distingué dans le Plan, appelle en effet un traitement à la hauteur des enjeux. Les particularités de ce marché tendu, analysées dans le détail dans un récent rapport du Conseil économique et social régional d'Île-de-France, justifient pleinement la mise en place d'une organisation spécifique pour répondre à la rareté foncière, particulièrement criante en cœur d'agglomération. Notre Conseil a pris bonne note que ce dossier sera complété par un rapport opérationnel à l'automne prochain. Il s'appuiera sur le rapport, demandé par le ministre à Pierre Pommelet, qui vise à mobiliser les actifs fonciers publics. Cette orientation ne doit pas pour autant être la seule : les biens fonciers du ministère de l'Équipement sont parfois indispensables à la réalisation du service public. Il convient donc de veiller à ce qu'aucune piste ne soit négligée. La « libération » des terrains publics, nécessaire en raison de l'effet de levier qu'elle produit, n'épuise pas la question d'une offre foncière satisfaisante et ne doit pas exonérer les communes de leurs responsabilités à l'égard des politiques d'aménagement et d'habitat qu'elles mettent en œuvre dans le cadre des Plans locaux d'urbanisme (PLU). En toute hypothèse, la contractualisation avec les collectivités s'engageant sur des objectifs ambitieux en matière d'habitat, social en particulier, paraît être la voie à privilégier.

### **3. Le livret A**

Garantir durablement par la loi les avantages fiscaux et des aides de circuit (Livret A) dont bénéficient les opérateurs du logement social mérite d'être souligné, même si l'indexation désormais automatique du taux de rémunération du Livret A sur les taux d'intérêt à court terme et l'inflation retirent à l'autorité politique son pouvoir d'arbitrage entre le niveau de rémunération de l'épargne populaire et les facilités de financement du logement social. Cet ajustement technique les dégageant de toute responsabilité, il ne faudrait pas que la baisse éventuelle du taux de rémunération du Livret A serve d'alibi commode aux gouvernements pour diminuer les crédits budgétaires, comme cela a été le cas en 2004. Le Conseil considère enfin que les prêts de la Caisse des dépôts et consignations adossés au Livret A conservent tout leur intérêt en raison, notamment, de durées d'amortissement particulièrement avantageuses et d'une défiscalisation.

L'idée d'une programmation des objectifs de production, d'une rationalisation des dispositifs et des produits financiers ainsi que l'allègement des procédures et des contrôles organisés dans le cadre de la décentralisation ne prendront tout leur sens que s'ils s'inscrivent dans la logique ambitieuse de mise en place d'un service public de l'habitat. Les objectifs de clarification du rôle et des moyens de chacun des acteurs (État, collectivités, financeurs) aux différents niveaux territoriaux mériteraient d'être ceux des projets de loi à venir.

#### 4. Prolonger le programme national de rénovation urbaine

Saisie par le gouvernement sur le projet de loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine voici un an, notre assemblée a apporté son soutien à ce programme et à la mise en place de l'ANRU. Elle l'avait fait, sous réserve toutefois que les crédits consacrés à ce plan ne viennent pas en déduction de ceux affectés au logement social et aux opérations de restructuration urbaine déjà engagées. Elle a également estimé que le programme devrait être poursuivi au-delà des cinq années initialement prévues, d'autres quartiers nécessitant de bénéficier d'opérations de rénovation urbaine. Aussi enregistre-t-elle avec satisfaction l'annonce d'un démarrage réussi du programme et de sa prolongation de trois ans, assortie d'un abondement correspondant des crédits d'État sans minoration du programme initial. Il convient néanmoins d'attirer l'attention du gouvernement sur le retard de distribution des crédits ayant fait l'objet de décisions favorables et de l'inviter à publier les décrets correspondants dans les meilleurs délais.

Un regret et des interrogations méritent toutefois d'être exprimés. Les sources de financement de l'Agence restent inchangées alors que dans son avis du 11 juin 2003 relatif au « *projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* », le Conseil économique et social estimait que tous les financements des collectivités locales et de leurs groupements, des investisseurs, ainsi que les subventions de l'Union européenne destinées au programme de rénovation urbaine pourraient être mutualisés au sein de l'Agence. Parmi les autres contributeurs possibles, notre assemblée avait mentionné certains organismes bancaires proches du secteur du logement social. Deux d'entre eux, les caisses d'épargne et les SACI d'HLM, ont prévu de distribuer un dividende social destiné à des actions d'intérêt général. Le gouvernement devrait engager des négociations avec eux.

Rien n'est annoncé dans ce sens dans le Plan de cohésion sociale. Plus inquiétant, rien n'est indiqué sur la participation des autres financeurs de l'Agence, initialement organisée dans le cadre d'une convention quinquennale à présent dépassée. Il serait donc vivement souhaitable qu'une clarification sur l'engagement de l'ensemble des partenaires jusqu'en 2009 intervienne à l'issue de la négociation en cours, en vue de son actualisation. Notre assemblée s'inquiète également des conséquences que peut avoir sur ces orientations le transfert optionnel du « contingent préfectoral » inscrit dans la loi sur les libertés locales.

#### B - RESOUDRE LA CRISE DU LOGEMENT PAR LA MOBILISATION DU PARC PRIVE

La situation du parc privé est paradoxale. Si l'on peut se réjouir d'une croissance de 11 % en dix ans (1992-2002), force est de constater que, parallèlement et sur la même période, le nombre de copropriétés dégradées ne cesse d'augmenter et que le taux de vacance demeure élevé. Compte tenu du potentiel non négligeable de réponses aux besoins de logement social sur ce segment, il importe de lever un certain nombre de handicaps tels que l'insuffisance de rentabilité du patrimoine locatif social et les risques locatifs

trop élevés. Dans le cadre d'un Plan de cohésion sociale, il apparaît donc logique de mobiliser les bailleurs privés en engageant un effort de réhabilitation et de remise sur le marché de logements vacants sur la base d'un conventionnement, mais aussi de les sécuriser.

### **1. Mobiliser l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)**

Une intervention accrue de l'ANAH dans le cadre d'une politique de conventionnement ambitieuse, tant sur les engagements de plafonnement des loyers et de ressources des ménages que sur la durée desdits conventionnements, est un souhait constant du Conseil économique et social. Aussi se réjouit-il de l'intention gouvernementale de produire, grâce à l'intervention de l'ANAH, 200 000 logements à loyers maîtrisés sur cinq ans et de reconquérir 100 000 logements vacants. L'objectif est ambitieux et l'augmentation des crédits d'investissement de l'Agence devra être à la hauteur de l'affichage et clairement identifiée comme financement complémentaire à son budget. Actuellement, avec un budget annuel de 418 M€, elle se trouve dans l'impossibilité de remplir efficacement les missions qui sont les siennes, en raison d'une forte demande en partie induite par un élargissement constant de celles-ci. Pour autant, il convient de préciser que l'effort devra tout particulièrement porter sur le conventionnement. En 2004, l'ANAH a décidé de consacrer environ un quart de son budget (107 M€) à la réalisation de 19 200 logements à loyers maîtrisés. Ceux-ci comprennent des loyers conventionnés « très sociaux » (type LIP ou PST), classiques (LC) et intermédiaires (LI). En 2003, 17 150 ont été financés. C'est dire l'ambition que représente l'objectif de production de 40 000 logements à loyers maîtrisés par an !

Le cumul de la prime de sortie de vacance - dont la revalorisation est annoncée - versée par l'Agence avec l'amortissement en faveur de l'investissement locatif privé est envisagé par le Plan de cohésion sociale. Cette possibilité de cumul qui, faute de texte de portée nationale, était actée jusqu'à présent par le seul conseil d'administration de l'ANAH, devrait donc être officiellement validée, ce qui en assurera la sécurité juridique.

Les opérations débouchant sur un conventionnement s'avèrent difficiles à monter en raison du niveau d'exigences sociales imposé aux propriétaires bailleurs (plafonnement des niveaux de ressources et de loyers) en contrepartie des subventions élevées qui leur sont accordées. Avec l'ouverture de cette possibilité, elles pourraient être encouragées.

Deux remarques méritent d'être formulées à propos de cette mesure. La première est d'ordre technique. Faute de maîtriser le choix du bénéficiaire sur ses déclarations fiscales postérieures à la relocation de son bien et donc au versement de la prime, l'Agence se trouve dans l'impossibilité de lui délivrer des indications claires sur l'imputation de celle-ci ou sur l'exacte rentabilité du montage, à terme. La seconde touche à la cohérence du « mariage » de ces produits. Concernant les propriétaires bailleurs, les subventions de l'ANAH sont désormais prioritairement dédiées à ceux qui s'engagent sur des locations à caractère social voire très social (conditions de location ouvrant droit à l'APL par

exemple). Or les contraintes de loyer dans le dispositif « Robien » sont relativement lâches. La question se pose donc de la pertinence d'une association d'aides fiscales visant à atteindre des loyers très inégalement maîtrisés.

Ne disposant pas d'analyses circonstanciées sur ce sujet complexe, le Conseil économique et social observe simplement que ce cumul devrait constituer une mesure incitative puissante, l'amortissement en faveur de l'investissement locatif privé ayant déjà, à lui seul, fait passer le taux de rendement de 3,7 % à 6,4 % selon les évaluations du ministère. Il espère que le niveau de l'aide conduira réellement les propriétaires à abandonner toute politique de rétention spéculative. Pour les plus modestes d'entre eux, notre assemblée souhaite que ce dispositif contribue à vaincre leurs réticences à la relocation.

Enfin, la fiscalité étant un obstacle psychologique, mais aussi bien réel à l'engagement des bailleurs potentiels, l'exonération pendant trois ans de la Contribution sur les revenus locatifs (CRL) (2,5 % sur les revenus annuels) apparaît de nature à lever certaines réticences à l'investissement locatif. L'impact financier de cette disposition mériterait d'être chiffré.

Le relèvement du taux de déduction forfaitaire de 6 % à 40 % applicable dans le cadre du dispositif d'amortissement fiscal d'aide à l'investissement privé participe pleinement de la démarche visant à améliorer l'offre locative sociale. Il convient toutefois que l'application de ce dispositif, assorti il est vrai de conditions particulières visant à favoriser l'investissement très social, soit encadrée afin de profiter véritablement aux ménages modestes éprouvant des difficultés sévères pour se loger.

Dans son avis voté en janvier 2004 sur l'accès au logement, notre assemblée s'est prononcée contre le principe d'une suppression de la Contribution sur les revenus locatifs (CRL). Toutefois, l'idée proposée dans le Plan de création d'une garantie mutualisée financée par les propriétaires eux-mêmes en contrepartie d'une exonération de la CRL mérite examen. Le soutien à une telle mesure suppose d'avoir quelque assurance sur l'incitation ainsi produite, la perte de ressources fiscales ne pouvant se justifier que si la mise en location se révèle importante et pérenne.

Il faut rappeler enfin que les aides de l'ANAH contribuent à la croissance du marché de la rénovation et de la réhabilitation, lequel représente plus de la moitié de l'activité du bâtiment en France. Bien que cela excède le cadre strict de l'analyse critique d'un plan de portée nationale, notre Conseil redit son attachement à la reconduction du taux de TVA à 5,5 % pour ce type de travaux. Cette disposition créatrice d'emplois (50 000 environ selon les professionnels) contribue de surcroît à la baisse du travail illégal. Son maintien, qui nécessite l'aval de Bruxelles, s'inscrirait donc parfaitement dans un projet de cohésion sociale.

## 2. Sécuriser les bailleurs privés

Le pari qu'une confiance restaurée grâce à un renforcement du statut de créance privilégiée des impayés relatifs à la charge de logement entraînerait une mise sur le marché d'environ 100 000 logements paraît osé. Cependant, si cette mesure de sécurisation que procurerait un « *titre facilement exécutable* », suivant les termes du Plan, avait pour effet de réduire les exigences discriminatoires des bailleurs en matière de caution et de dépôt de garantie, elle mériterait d'être saluée. Il reste qu'il s'agit ici aussi d'un pari, par définition aléatoire. Face à des situations de mauvaise foi manifestes de certains locataires, le Conseil économique et social attire l'attention sur l'effet délétère lié à la non-exécution de jugements d'expulsion les concernant qui doivent rester l'exception une fois que toutes les procédures de médiation ont été mises en œuvre. Cette non-exécution entraîne chez le bailleur de bonne foi un sentiment d'impuissance et d'injustice et favorise l'instauration de comportements non respectueux du droit tout en exonérant les pouvoirs publics de leur obligation de reloger dignement les personnes concernées.

S'agissant de logements conventionnés, l'accent mériterait d'être davantage porté sur les dispositifs de sécurisation destinés à assurer la solvabilité des ménages (Fonds de solidarité pour le logement – FSL -, Loca-Pass,...), leur complémentarité et leur coordination. Notre Conseil appelle donc à une poursuite de la réflexion sur un mécanisme de sécurisation renforcée pour tous ainsi que sur son financement à l'occasion de l'examen du projet de loi « *Habitat pour tous* ». L'existence d'un tel dispositif produirait certainement sur les bailleurs potentiels un effet beaucoup plus déterminant que les mesures envisagées par l'actuel Plan de cohésion sociale.

Concernant la sécurisation des bailleurs privés et publics, le Conseil national de l'habitat avait préconisé la Couverture logement universelle (CLU). Le Conseil économique et social souhaiterait vivement que cette proposition, reprise sous le nom de Garantie des risques locatifs (GRL), figure dans le présent Plan de cohésion sociale en faisant appel à la contribution des propriétaires, des locataires et de l'Etat pour compléter le dispositif mis en place par les partenaires sociaux.

## 3. Lutter contre la déshérence et l'habitat indigne

La réorganisation de l'action des pouvoirs publics pour lutter contre l'habitat indigne et les biens en déshérence paraît nécessaire et urgente. Elle oblige cependant le Conseil à se prononcer, dans le premier cas, sur une déclaration d'intention, en prenant acte, avec satisfaction toutefois, qu'une clarification des obligations respectives de l'État et de la commune en matière de relogement ou d'hébergement devrait être apportée.

S'agissant des biens sans maître, le plan propose d'amender la réforme de l'article 713 du Code civil introduite par la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Ces biens devraient alors être systématiquement affectés à l'habitat, soit par la commune après intégration à leur domaine communal, soit par l'État si la collectivité renonce à exercer ses droits. On ne peut qu'approuver

cette mesure qui concourt à la production de logements et souhaiter en conséquence que le Parlement modifie dans ce sens l'article 100 de la loi mentionnée ci-dessus.

#### C - RESOUDRE LA CRISE DU LOGEMENT PAR LE RENFORCEMENT DE L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT D'URGENCE

Certaines populations nécessitent un accompagnement social et/ou des dispositions particulières pour accéder et se maintenir dans le logement. Toutes les structures mises en place, depuis l'accueil d'urgence jusqu'à l'habitat temporaire d'insertion, constituent un secteur spécifique, expression d'un droit minoré. L'objectif premier consiste en réalité à assurer aux ménages en difficulté un accès effectif et immédiat à un véritable logement en faisant porter l'essentiel de l'effort sur les dispositifs d'accompagnement social. Dans ce cadre, les associations de la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) pour les personnes et les PACT ARIM (protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat, association de restauration immobilière) pour les logements doivent être aidées en priorité pour faciliter la promotion des publics en grande difficulté et pour assurer une meilleure fluidité dans les centres d'accueil. Par ailleurs, il faut *a minima*, garantir une transition réussie du logement « très social », dès lors considéré comme un sas, vers le logement social banalisé. Ce passage suppose, bien entendu, une offre suffisante dans le parc social ordinaire. Tel est l'objet des programmes 12 et 13 du Plan de cohésion sociale. Des délais seront forcément nécessaires pour que la transition puisse s'opérer à l'avenir dans de meilleures conditions et il faut, dès à présent, répondre à l'urgence née d'un engorgement des structures d'accueil, imputable non seulement à l'augmentation des demandeurs d'asile depuis 1999, comme le souligne le gouvernement, mais encore au dysfonctionnement évoqué plus haut et à l'augmentation du nombre de ménages vivant dans des logements de fortune et des personnes expulsées.

##### **1. Augmenter les capacités d'accueil**

Le plan prévoit de poursuivre l'effort engagé en 2003 pour atteindre en cinq ans une capacité d'accueil de 100 000 places, objectif repris par le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion. Il est d'autant plus difficile de porter une appréciation circonstanciée sur ce programme qu'aucune évaluation globale quantitative ni qualitative des besoins n'a été menée à bien dans le cadre des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). En outre, on ne peut guère prévoir les effets d'une augmentation de l'offre de logement sociaux, les incertitudes pouvant difficilement être levées quant au rythme de leur réalisation. Il conviendrait donc qu'une observation des besoins en hébergement temporaire ou définitif soit réalisée régulièrement.

Si le nombre de places dans les structures d'accueil doit augmenter en 2005 puis se stabiliser, l'effort dans l'hébergement des demandeurs d'asile et l'hébergement généraliste d'insertion sera étalé sur trois ans, l'objectif global de 100 000 places devant être atteint dès 2007. En proportion, l'effort porte tout particulièrement sur les maisons-relais. Leur nombre devrait tripler entre 2004 et

2007 suivant un objectif territorial et l'aide de l'Etat pour leur fonctionnement majorée d'un tiers.

Compte tenu de l'importance des besoins pour ces formes d'habitat destinées aux personnes en grande difficulté, le Conseil n'est pas surpris par cet effort : création de 4 000 places, majoration de 50 % du concours de l'Etat au financement du « couple d'hôtes » de ces structures (la part de l'Etat dans le cofinancement passerait, pour chaque place, de 8 € à 12 €). Toutefois il s'interroge sur la pertinence de la programmation territoriale, quelque peu mécanique : tous les bassins d'habitat ne connaissent pas la même situation et un ajustement en fonction d'indicateurs spécifiques aurait paru plus judicieux.

Si le Conseil désapprouve la modestie de l'effort en faveur des Centres hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) (1 300 places supplémentaires mais seulement 800 créations nettes et 500 transformations de places d'urgence), il note en revanche le nécessaire effort consenti sur les centres d'aide aux demandeurs d'asile (créations de 7 000 places). En dépit de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile entre 1999 et 2003, une véritable accélération de la réforme de traitement des dossiers aurait pourtant dû permettre d'envisager un redéploiement de ces moyens. S'il est vrai que le caractère programmatique est essentiel dans le projet gouvernemental, son intitulé incite à penser que la gestion du logement des familles en situation irrégulière, contraintes d'accepter des conditions de logement souvent indignes, devrait être examinée dans ce cadre.

## **2. Créer une nouvelle priorité d'accès au logement social**

A l'instar du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, le Conseil estime que les blocages rencontrés à la sortie des centres d'hébergement génèrent un surcoût social important, contribuent à engorger les structures et obligent à loger certaines familles en hôtels, dans des conditions indignes et pour un coût exorbitant.

La volonté de libérer 10 000 places dans le dispositif d'hébergement en faisant entrer les personnes qui y sont logées dans la liste des publics prioritaires recueille le soutien de notre assemblée. La mise en œuvre de cette disposition exigera certainement une mobilisation forte dans le cadre des PDALPD et une gestion du contingent préfectoral en accord avec la volonté politique exprimée. Or quelle garantie peut-on espérer sur ce point si cette gestion est déléguée aux maires, comme la possibilité en est ouverte par la loi sur les libertés et responsabilités locales ? Le Conseil se félicite que le gouvernement ait prévu dans la loi de décentralisation un droit de substitution du Préfet en cas de carence du délégataire. Néanmoins, l'accompagnement social des personnes dans leur nouveau logement par l'association qui les a hébergées devrait être systématiquement développé et financé comme une condition d'un meilleur accueil par les organismes et par les élus.

## II - L'AVANT-PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHESION SOCIALE

Les dispositions en faveur du logement constituent le Titre II de l'avant-projet de loi. Bien que certaines orientations ou dispositions du Plan de cohésion sociale ne trouvent aucune traduction législative, soit parce que les mesures envisagées sont d'ordre réglementaire, soit parce qu'elles relèvent de problématiques concernant d'autres ministères ou d'autres projets législatifs en cours d'élaboration, les trois chapitres qui composent ce titre correspondent chacun à un programme du plan : l'accueil et l'hébergement d'urgence sont traités dans le programme 14, l'amélioration du parc locatif social dans le programme 12 et la mobilisation du parc privé dans le programme 13. Cette cohérence dans le découpage justifie d'aborder successivement ces trois aspects de la politique du logement social dans notre pays, étant entendu que notre assemblée souligne depuis des années, rapport après rapport, combien le logement, avec l'emploi, représente un élément indispensable à l'intégration de l'individu dans la société.

Or, si l'on en croit l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, en quinze ans le nombre de logements indécents a doublé et la liste d'attente pour accéder à un logement social a été multipliée par quatre. L'effort à consentir est donc indispensable et il est bien que les articles portent à la fois sur un rattrapage de l'hébergement d'urgence et la relance de la production de logements locatifs sociaux, publics ou privés. On notera toutefois que le programme envisagé dérogera aux procédures habituelles pour une période limitée, ce qui conduit à s'interroger sur ses effets dans le temps. Est-il suffisant et adapté ou compense-t-il simplement les retards accumulés au cours de ces dernières années ?

### A - PLAN POUR L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT SOCIAL D'URGENCE

L'insuffisance et l'inadéquation de l'offre au regard des besoins et des ressources des ménages grippe la chaîne du logement. Dans un tel contexte, les familles les plus défavorisées se trouvent confrontées à une absence de solution de logement. Elles vont alors grossir les rangs de ceux qui se réfugient dans les structures d'hébergement temporaire ou, pire encore, dans l'habitat indigne, soit comme occupants sans titre, soit comme locataires surexploités par des bailleurs sans scrupules, soit encore en accédant à la propriété dans des copropriétés dégradées.

Le dispositif national « *Urgence sociale et insertion* » a fait l'objet d'un examen d'ensemble en 2003, duquel il est ressorti que des mesures devaient rapidement être prises pour faire face au flux important des demandeurs d'asile et à l'évolution des publics accueillis. Pour répondre à ces défis, des arbitrages ont été opérés et des priorités définies en faveur des publics estimés les plus vulnérables que sont les familles avec enfants, les jeunes en rupture familiale, les femmes victimes de violences, les personnes malades et les personnes désocialisées.



Le gouvernement, en proposant d'articuler son action autour de deux axes, l'augmentation du nombre de places grâce à un article programmatique pour les années 2005 à 2009 (article 37) et l'organisation de la transition entre les structures d'hébergement ou de logement temporaire, tels les résidences sociales et les CHRS, et le logement social ordinaire (article 38), adopte une démarche que le Conseil économique et social juge pertinente et soutient. Reste à apprécier la mise en œuvre concrète de ce programme et la pérennité de son financement dans les lois de finances d'ici à 2009. Le gouvernement serait encore plus convaincant s'il présentait la programmation budgétaire sous une forme proche de celle prévue par la loi organique sur les lois de finances, avec missions, programmes, objectifs et indicateurs de résultat, au moins pour les années 2005 et 2006, forme qui permettrait aux crédits prévus d'être présentés tels quels au Parlement lors du vote de la loi de finances.

### **1. Augmenter les capacités d'accueil**

L'objectif de l'article 37 de l'avant-projet de loi recoupe celui exprimé lors du CILE de juillet 2004 : porter à 100 000 le nombre de places dans les structures d'accueil et d'hébergement social d'urgence. Le dispositif est très complexe. Il concerne des structures aux objectifs différents, destinées à accueillir des publics particuliers.

L'avant-projet de loi distingue tout d'abord l'accueil d'urgence et l'hébergement d'insertion. Il apparaît d'emblée que les investissements envisagés portent prioritairement sur l'offre de places pérennes, ce dont on peut se féliciter. Cette option correspond en effet au souhait déjà exprimé par notre assemblée de voir renforcer les résidences sociales et les logements de promotion familiale, dont les maisons-relais, formes d'habitat adapté pouvant avoir un caractère définitif. Ces différents établissements d'insertion offrent en effet des prises en charges appropriées, lesquelles ne sont pas prévues dans les centres d'accueil d'urgence, simples lieux de transit et d'orientation vers une structure d'insertion. Une double réserve doit cependant être exprimée.

L'action gouvernementale en faveur des centres d'accueil d'urgence – le Plan de cohésion sociale prévoit la pérennisation de 2 400 places d'urgence et la consolidation du dispositif hivernal – est hélas en partie contredite par les faits. Par une circulaire en date du 5 décembre 2003 adressée aux préfets, le gouvernement, constatant que le rythme d'augmentation des dépenses de l'Aide au logement temporaire (ALT) – aide spécifique destinée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, que finance le ministère du Logement – « *est incompatible avec les contraintes budgétaires actuelles* », a fait part de sa décision de mettre en place un dispositif de programmation. Il rompt ainsi avec la politique suivie jusqu'à présent, qui voulait que le volume des prestations ALT versées ne fût soumis à aucune limitation particulière. « *Pour l'année 2004, précise la circulaire, le plafond départemental initial sera fixé à environ 90 % des prestations versées au titre de l'année 2003.* »

On regrettera en outre que l'effort envisagé en direction du logement d'insertion s'opère en partie par des ajustements consistant par exemple à transformer des places d'urgence en places de Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Ainsi, la loi de programmation quinquennale limite-t-elle les investissements à l'année 2005, au cours de laquelle il est prévu de financer 5 400 places d'accueil d'urgence et d'hiver, portant la capacité du dispositif de 14 300 à 19 700 places - auxquelles il convient d'ajouter les 15 000 places d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile - pour un budget annuel et total de 163,8 M€. Cette réorganisation et cette augmentation nette immédiate, mais relativement modeste sur la durée (3 400 places), ne se justifient que si l'effort quantitatif sur le dispositif d'insertion s'avère à la mesure des besoins.

Aborder ce second aspect oblige à quelques rappels, tant ce qui est regroupé dans l'avant-projet de loi ressortit en réalité à des logiques distinctes. Le dispositif d'insertion doit être distingué de celui d'accueil des demandeurs d'asile.

### *1.1. Les résidences sociales*

Créées en 1994, elles ont pour objectif de répondre aux besoins en logement temporaire des personnes isolées ou des familles qui entendent accéder à un logement ordinaire. Le fait d'être logées dans ces résidences confère à ces personnes des droits plus importants qu'aux personnes hébergées (statut de résident, accès à l'aide personnalisée au logement). Probablement dans l'espoir que le plan ambitieux de relance de la construction sociale produira rapidement tous ses effets, aucune programmation ne porte sur les quelque 480 résidences sociales qui offrent aujourd'hui plus de 7 000 places. L'hypothèse est-elle optimiste ? N'ayant aucun élément attestant de l'insuffisance de capacité d'accueil de ces résidences - issues pour partie de Foyers de jeunes travailleurs (FJT) et de Foyers de travailleurs migrants (FTM) - il serait bien hasardeux de se prononcer, d'autant que ces structures devraient voir leurs missions recadrées par une circulaire en cours d'écriture. Toutefois, quand une étape vers le logement ordinaire s'avère nécessaire, le Conseil réaffirme sa préférence pour des réponses du type de ces résidences sociales, les centres d'hébergement temporaires devant rester réservés à l'urgence et en aucun cas constituer un passage obligé. Là encore, un recueil d'observations des besoins en logements temporaires paraît indispensable.

### *1.2. Les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)*

Gérés par les associations (90 %) et les centres communaux d'action sociale (10 %), les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ont pour mission d'accueillir les personnes et les familles sans domicile fixe et de les aider, à travers un accompagnement social adapté, à retrouver un emploi et un logement. Leur champ d'intervention a été élargi par la loi d'orientation et de lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998. Ils se préoccupent essentiellement des personnes en situation de rupture familiale, de précarité, voire en détresse sociale et psychologique, mais aussi, depuis ces dernières années, d'une proportion relativement importante d'étrangers en attente du statut de réfugié ou de

régularisation administrative. Au total, cette population est estimée, de façon étonnamment imprécise, entre 60 000 et 80 000 personnes.

Les 735 CHRS offrent en 2004 environ 30 000 places sur l'ensemble du territoire, après la création de 500 unités en 2003. Faute de données indiscutables et comparables - le périmètre des agrégats varie d'un document à l'autre -, il s'avère particulièrement difficile de se faire une idée exacte de l'évolution du nombre de places en CHRS au cours des dernières années.

L'avant-projet de loi prévoit la création de 1 800 places sur trois ans - dont 500 issues d'une transformation de places d'urgence -, évolution qui marquerait un très léger progrès par rapport aux années antérieures (+ 0,5 % environ). En revanche, alors que le taux d'évolution du budget consacré aux CHRS dans les Lois de finances initiales (LFI) a progressé en moyenne de 2,9 % chaque année entre 2000 et 2004, il ne progresserait plus que de 1,3 % entre 2004 et 2007 avant de se stabiliser à cette date. Déjà, pour pallier les graves difficultés financières rencontrées par ces associations, 13 M€ ont dû être affectés en 2003 afin de résorber les déficits cumulés depuis plusieurs années par certaines d'entre elles.

Le Conseil économique et social exprime donc sa très vive préoccupation devant cette évolution assimilable à une régression au plan budgétaire et une insuffisante progression en termes de places, l'augmentation annuelle moyenne enregistrée entre 2000 et 2003 ayant été d'environ 400 places, soit environ 1,5 % du stock.

Il convient dès lors de savoir si la restauration d'une certaine fluidité dans la transition entre structure d'hébergement et logement autonome et la clarification du champ d'intervention des CHRS par rapport aux autres dispositifs de lutte contre les exclusions et aux demandes émanant de populations étrangères en attente d'une régularisation, permettront de faire l'économie d'un effort supplémentaire dans leur direction. Une certitude semble toutefois se dégager : la sous-capacité d'accueil des CHRS dans les entités d'outre-mer, pour lesquelles un effort soutenu devra être poursuivi ou engagé.

### *1.3. Les maisons-relais*

Au vu de l'article de programmation, l'action gouvernementale apparaît clairement concentrée sur les maisons-relais. Structures de dix à trente places, elles offrent une alternative de logement apportant plus de stabilité pour les personnes en situation de grande exclusion, trop fragilisées pour intégrer un logement autonome. La circulaire du 10 décembre 2002 aux préfets précise clairement que ces maisons « *s'adressent de manière privilégiée aux personnes fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire et qui ne relèvent pas des structures d'insertion de type CHRS ni d'un logement autonome* ». Ces structures, qui prennent pour modèle le projet expérimental des « pensions de famille » lancé en avril 1997, proposent en outre un accompagnement social et psychologique global. Un « hôte » ou « couple d'hôtes » assure l'animation et la régulation de la vie quotidienne dans la maison. Il convient en outre de signaler qu'en tant que résidence sociale de type

particulier, elle ouvre au bénéfice de l'Aide personnalisée au logement (APL), ce qui n'est pas sans conséquences financières.

Les places de pensions de famille labellisées « maison-relais » ajoutées au 1 027 créées en 2003 dans 47 départements, puis celles réalisées en 2004, ont porté le parc à environ 2 000 places. L'avant-projet de loi prévoit de tripler cette capacité à l'horizon 2007 et de multiplier par huit le budget pour 2004 afin d'arriver, en rythme de croisière, à 25 M€ par an consacrés à cette action. S'agissant d'une résidence sociale, le financement de l'investissement sera assuré en Prêts locatifs aidés-insertion (PLA-I), ce qui explique la demande adressée aux organismes d'HLM par le ministre de l'Emploi du Travail et de la Cohésion sociale, de faire de la construction de ces maisons-relais une priorité dans leur programme de construction.

Le CILE a de son côté déjà indiqué que la Caisse des dépôts et consignations serait appelée à financer un quart des 4 000 places à créer. Les préfets sont par ailleurs invités à rechercher des financements complémentaires auprès des partenaires habituels : le « 1 % logement », les collectivités locales, la caisse d'allocations familiales et la mutualité sociale agricole, afin d'adapter le montant de la redevance à la capacité contributive des pensionnaires. L'Etat n'assurera pas non plus en totalité le financement du couple d'hôtes puisque des cofinancements, avec les collectivités locales notamment, seront sollicités. C'est pourquoi notre assemblée rappelle que l'Etat ne doit pas se borner à initier des projets. Si l'impulsion politique est nécessaire et l'implication de partenaires justifiée, il ne faudrait pas qu'à la faveur des lois de décentralisation la charge des programmes engagés au niveau national finisse par être intégralement supportée par les collectivités, au-delà de 2007. Assurer, financièrement s'il le faut, la cohésion sociale au niveau national, comme le Plan et cet avant-projet de loi en témoignent, relève de la responsabilité de l'Etat.

Sous réserve d'une implication sans faille de l'Etat à hauteur du programme qu'il envisage, le Conseil économique et social soutient cette programmation particulière en faveur d'un logement pérenne et restructurant au bénéfice de ménages pour qui les structures d'hébergement ordinaires s'avèrent inadaptées.

#### *1.4. Les Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)*

Un dernier volet de l'article 37 concerne les CADA. Ce sont des centres spécialisés qui permettent un accompagnement juridique, administratif et social efficace des résidents pendant la période d'instruction de leur demande d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Jusqu'en 1999 le flux des demandeurs d'asile est resté à peu près stable, légèrement supérieur à 20 000 par an. Une augmentation brutale et exponentielle s'est produite à compter de cette année-là, avec 30 900 dossiers déposés, soit + 37,8 % par rapport à l'année précédente. De 1998 à 2003, le nombre de dossiers de demandeurs d'asile adultes déposés chaque année auprès de l'OFPRA a augmenté en moyenne de près de 6 000 unités, passant de 22 375 (22 990 si on ajoute les réexamens aux primo demandes) à 52 190 (54 429 avec les réexamens). Le rythme de cette augmentation s'est toutefois fortement

ralenti : 1 103 demandes supplémentaires ont été enregistrées entre 2002 et 2003 alors qu'à plusieurs reprises l'augmentation a dépassé les 8 000 au cours des dernières années.

Cet afflux de demandeurs d'asile a progressivement engorgé les dispositifs spécialisés, puis commencé à rejaillir sur les autres structures d'urgence. Un premier plan gouvernemental a consisté à jouer sur trois paramètres : le stock des demandes déposées à l'OFPRA - il a commencé d'être résorbé -, la maîtrise des flux d'arrivée et l'augmentation du nombre de places en CADA.

Cette dernière action était d'autant plus nécessaire que les nouveaux arrivants se trouvent dans une situation plus précaire encore que leurs prédécesseurs. Beaucoup d'entre eux ne disposent pas d'un réseau de solidarité en France et arrivent avec des enfants en bas âge.

L'unification des procédures autour de l'OFPRA pour lutter contre leur détournement et le recentrage des aides sur ceux qui en ont réellement besoin sont les deux objectifs majeurs visés par la loi du 10 décembre 2003, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cependant, l'augmentation des flux de demandeurs et celle des délais d'instruction des dossiers engendrant des difficultés d'ordre social et budgétaire majeures, le système a dû être réformé pour répondre aux besoins. L'un des points de la réforme a consisté à augmenter la capacité du Dispositif national d'accueil (DNA). Il comporte, outre les CADA, des Centres provisoires d'hébergement (CPH), qui comptent plus de 1 000 places et dont la fonction est de préparer l'insertion des réfugiés, les CADA - la ligne de l'avant-projet de loi globalise les chiffres relatifs à ces deux structures - et des centres de transit ou de premier accueil, dont le rôle est d'orienter vers les CADA et qui ne comptent que peu de places.

Il existe par ailleurs un dispositif d'urgence spécifique mis en place pour assurer les besoins en matière d'hébergement, dont la capacité d'accueil serait en 2004 de 17 000 places sur l'ensemble du territoire, réparties dans des foyers de travailleurs migrants, des structures collectives et des chambres d'hôtels. Les CADA et les CPH en offrent environ 16 500 places.

Au regard de l'augmentation de la demande, il apparaît donc que les besoins demeurent considérables, d'autant que les CADA sont juridiquement des CHRS. Ils sont par conséquent ouverts aux personnes et familles privées de logement qui ont momentanément besoin d'être hébergées et, depuis 1999, le DNA a validé le principe d'admission locale à hauteur de 25 %. En application de la loi d'orientation et de lutte contre les exclusions, cet accueil concerne prioritairement les familles. Jusqu'à la réforme du droit d'asile, les CADA ne prenaient en charge que les demandeurs d'asile conventionnés, aucun dispositif d'accueil n'étant prévu pour les demandeurs d'asile territorial. Or, les demandes déposées en préfectures en 2003 s'élevaient à 26 989 pour... 111 accords. Avec la disparition de l'asile territorial et la création d'une protection subsidiaire, tous les demandeurs d'asile peuvent désormais prétendre à un accès en CADA.

Aux dires des gestionnaires de centres, les capacités d'accueil qui ne permettraient déjà pas de répondre à la demande d'hébergement des demandeurs d'asile conventionnel (le taux d'occupation des structures est presque constamment de 100 %) se révèlent notoirement insuffisantes pour accueillir des milliers de demandeurs supplémentaires. Il apparaît par ailleurs que l'accroissement du nombre d'hébergés, sans création en nombre suffisant de places de CPH et le maintien de réfugiés statutaires en raison des difficultés à obtenir un logement autonome, ont contribué à engorger le dispositif. L'entrée en centres de nouveaux demandeurs d'asile en début de procédure en est ralentie d'autant.

Les 16 500 places recensées en 2004 étant donc largement insuffisantes, c'est à juste titre que l'avant-projet de loi prévoit d'augmenter leur nombre. Néanmoins, outre les créations de places prévues en 2004, on observe que cette augmentation consistera à transformer 2 000 places d'accueil d'urgence en CADA en 2005 et à créer 2 000 nouvelles places dans les deux années suivantes pour atteindre, en 2007, 20 500 places (CADA + CPH). Notre assemblée considère que ce gain net de 2 000 places entre 2004 et 2007 est notoirement insuffisant. Elle invite donc le gouvernement à revoir à la hausse la programmation de l'offre d'hébergement en CADA.

L'effort budgétaire n'est cependant pas négligeable puisque ce poste augmenterait de 14 % entre 2004 et 2005, puis de 5,4 % en moyenne sur les deux années suivantes, pour atteindre 159,21 M€. Il faut toutefois souligner que l'hébergement en hôtels devrait concomitamment baisser – une partie des 15 000 familles hébergées dans les hôtels sont des demandeurs d'asile. La charge budgétaire affichée consiste donc en partie en un transfert de financement.

Les contraintes budgétaires sont certes difficiles à dépasser et le Conseil économique et social salue en conclusion la démarche consistant à programmer une augmentation de l'offre d'hébergement social et d'insertion. Il regrette cependant qu'à l'exception des maisons-relais, l'effort, hors mesures techniques et transferts de crédits, reste en deçà des besoins. Il ne faudrait pas que la réalité de ceux-ci soit obérée par l'affichage du chiffre « magique » de 100 000 places, lequel ne correspond à rien de particulier et peut être sur ou sous-dimensionné. Notre assemblée veut croire que le gouvernement et la représentation nationale partagent ce point de vue et qu'ils s'efforceront de réévaluer la programmation présentée à ce jour. Celle-ci se caractérise surtout par l'absence de tout nouvel effort d'investissement à partir de 2007 contrairement à ce que les chiffres pourraient laisser croire.

## **2. Une nouvelle priorité d'attribution**

Pour être bref, l'article 38 de l'avant-projet de loi de programmation n'en est pas moins essentiel. Complément indispensable au dispositif, il inscrit les personnes accueillies dans les structures d'hébergement ou de logement temporaire au rang des personnes prioritaires pour bénéficier d'un logement locatif social.

A plusieurs reprises, notre assemblée a souligné l'interdépendance des différents secteurs du logement et plaidé pour un traitement global de la question, seul à même de restaurer la fluidité dans l'ensemble du parc. Cette considération peut se décliner. On peut ainsi déplorer l'absence de fluidité dans le parc social : l'impossibilité pour la plupart des locataires d'accéder dans de bonnes conditions au parc privé, conjuguée à l'insuffisante production de logements sociaux au cours de la dernière décennie et à la faible mobilité interne des locataires, ont contribué à fixer la population dans le parc existant, en particulier dans les grandes agglomérations. En aval, cela a provoqué une « embolisation » du dispositif d'hébergement, suivant l'expression néologique des spécialistes du secteur, celui-ci étant contraint d'accueillir des personnes pourtant parfaitement capables d'accéder à un logement autonome.

Dans une telle situation de blocage, se sont en outre organisés *de facto*, pour de nombreux ménages, des parcours en circuit fermé au sein des structures d'hébergement. Placés en situation de concurrence avec des candidats locataires présentant, *a priori*, de meilleures garanties qu'eux-mêmes, ils ne peuvent nourrir l'espoir d'accéder à un logement social aussi « facilement » qu'eux. La mise en place du numéro unique devrait cependant contribuer à atténuer progressivement cette discrimination.

Si le Conseil économique et social soutient sans réserve la disposition proposée, il tient à rappeler que l'article L 441-1 du Code de la construction et de l'habitation qui fixe les critères généraux de priorité pour l'attribution de logement notamment au profit de « *personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier* » n'a pas suffi à lui seul à assurer un logement à ces populations. On peut raisonnablement penser qu'il en sera de même pour celles visées par l'article 38 de l'avant-projet de loi. Les commissions d'attribution décidant souverainement de leur choix, elles ne sont pas expressément tenues d'affecter prioritairement les logements aux ménages relevant des catégories prioritaires !

C'est pourquoi, afin de conférer toute sa portée à cet article, notre assemblée considère urgent d'organiser, dans le grand service public de l'habitat qu'elle appelle de ses vœux, l'opposabilité du droit au logement. Elle reprend la proposition émise dans le cadre de ses travaux sur l'« *accès au logement, droits et réalités* », à savoir celle d'une délégation de compétences et de crédits par l'Etat, garant de la solidarité nationale, à une autorité locale pouvant être l'élu président de l'EPCI ou le président du conseil général.

Dans l'attente de sa mise en œuvre, notre assemblée salue la volonté affichée par le gouvernement dans le cadre du CILE (décision n° 30) de renforcer l'indépendance et les pouvoirs de la commission de médiation et d'élargir ses conditions de saisine. Elle fait aussi observer que, six ans après le vote de la loi d'orientation de juillet 1998, cette commission n'est pas encore mise en place dans tous les départements.

Avant de clore sur ce chapitre de l'avant-projet de loi, une observation doit être faite. La priorité d'accès qu'il est envisagé de créer concerne les personnes accueillies en structures d'hébergement. Or, toutes ne sont pas en situation régulière et le parc social public ne peut loger que les ménages pouvant attester de la régularité de leur situation au regard du droit national.

Cette observation invite à s'interroger sur le logement des ménages n'étant pas ou plus insérés dans les structures d'hébergement d'urgence ou temporaires et qui ne peuvent prétendre accéder à un logement social parce qu'elles sont, soit en attente d'une régularisation administrative de leur situation, soit en situation irrégulière.

Des responsables politiques et administratifs d'un pragmatisme implacable confinant au cynisme affirment volontiers qu'il revient au « parc social de fait » de loger ces populations. Cette expression élégante et policée recouvre une réalité souvent bien sombre : des logements indignes, insalubres, situés dans des copropriétés dégradées ou menaçant ruine, parfois aux mains de « marchands de sommeil » qui peuvent tout à loisir les louer, hors de prix, à des personnes privées de tout recours. Ne serait-il pas temps d'éventrer la fourmilière, d'ouvrir un dossier aux implications administratives et financières lourdes et aux risques politiques évidents ? Une loi sur la cohésion sociale choisissant d'ignorer ces situations de mal-logement qui sont autant d'abcès gangrenant en particulier les quartiers en difficulté, passerait à côté d'un problème majeur de la société urbaine.

Pour conclure, le Conseil économique et social approuve que les investissements envisagés portent prioritairement sur l'offre de places pérennes.

#### B - AMELIORATION DE LA SITUATION DU PARC LOCATIF SOCIAL

Le chapitre II du titre II de l'avant-projet de loi traite de l'amélioration de la situation du parc locatif social. Pour atteindre cet objectif, que le Conseil économique et social estime, lui aussi, indispensable, le gouvernement entend actionner plusieurs leviers : la construction de logements dans des conditions de financement favorables, la poursuite du programme de rénovation urbaine, la production d'une offre foncière suffisante et la solvabilisation des ménages. Ce découpage, qui correspond au choix d'une action globale, décidera du plan adopté ici.

##### **1. Favoriser la construction de logements locatifs sociaux**

Deux piliers soutiennent cette ambition. Le premier tient en un article programmatique (article 39) visant au financement de 500 000 logements sociaux en cinq ans, de 2005 à 2009. Le second consiste en une disposition fiscale au bénéfice des bailleurs sociaux.

Sur le premier point, le Conseil économique ne peut qu'approuver le programme gouvernemental qui excède ses propres propositions. Dans l'avis rapporté par Mme Prud'homme, adopté le 14 janvier 2004, il était demandé que le budget du logement soit épargné par la rigueur budgétaire de manière à assurer la construction de 80 000 logements sociaux par an, en 2004 et dans les années



suivantes, hors programme de rénovation urbaine. Le programme quinquennal sur lequel le Conseil est invité à s'exprimer nécessite toutefois la précision de certains paramètres tant une programmation générique revêt des facettes différentes.

S'agissant de la programmation physique, il est à noter que la progression sur les cinq années accordera une légère priorité aux logements produits grâce aux Prêts locatifs sociaux (PLS), lesquels sont destinés à financer des logements sous conditions de ressources et de loyers supérieurs aux Prêts locatifs à usage social (PLUS). Leur part passerait en effet de 24 % en 2005 à 30,5 % en 2009. A l'heure où les priorités ont un caractère très clairement social, avec, notamment, la transition des ménages en structures d'hébergement vers le logement autonome, peut-être faudrait-il veiller à maintenir un équilibre des financements de nature à permettre cette fluidité.

Le Conseil économique et social tient à rappeler à ce propos les réserves déjà exprimées sur les PLA-I. Conçus comme des outils de la politique du logement très social, ceux-ci ne conduisent pas toujours à la production d'un habitat adapté, notamment en raison de charges ou de frais de gestion relativement élevés. Il est indispensable que ceux-ci s'insèrent dans un programme mixte ou un immeuble diversifié afin de permettre également une meilleure répartition des charges. Le Conseil économique et social regrette que des PLA-I ne soient pas construits là où la mixité sociale n'existe pas. Les communes visées par la loi SRU devraient accueillir prioritairement les PLA-I. Il conviendrait, par ailleurs, d'utiliser davantage, aux fins de logement des personnes défavorisées, le PLUS assorti d'une obligation de diversité sociale, plus conforme à l'objectif de mixité et d'accès pour tous au logement de droit commun auquel notre assemblée est attachée.

On observera ensuite que les prévisions relatives à la production assurée par l'Association foncière logement ne témoignent pas d'un effort particulier car, en 2003, l'ambition de l'association était, à terme, de mettre sur le marché locatif 10 000 à 15 000 logements par an. En un certain sens, on peut se féliciter que le gouvernement ne fasse pas peser une pression excessive sur une structure créée par les partenaires sociaux dans le cadre de la réforme des emplois du « 1 % logement », après que ce dernier a été si souvent mis à contribution de façon autoritaire pour financer des politiques qu'il n'avait pas lui-même contribué à définir.

Constatant que la dégradation matérielle du parc précède inmanquablement la dégradation sociale et qu'elle ne favorise pas la cohésion sociale, le Conseil économique et social s'interroge sur l'absence de crédits destinés à la rénovation. Il ne faudrait pas que ce manque s'expliquât par une intention de supprimer les crédits destinés à l'amélioration des logements sociaux (PALULOS), laissant aux organismes le soin de financer la réhabilitation de leur parc sur leurs seuls fonds propres. Il préconise par ailleurs le recentrage de la PALULOS sur les travaux relatifs au développement durable.

Concernant précisément la programmation budgétaire, notre assemblée apprécie qu'elle apparaisse à la fois en autorisations de programmes et en crédits de paiements, même si des arbitrages ont abouti à minorer ces derniers d'environ soixante-dix millions d'euros sur cinq ans. Par ailleurs, elle note avec intérêt que les crédits sont indiqués en « *millions d'euros valeur 2004* ». Cette mention, inhabituelle dans les lois de programmation, conduit à penser qu'une actualisation sera opérée à chaque loi de finances, neutralisant ainsi l'effet de l'inflation.

Avec des crédits ouverts à hauteur de 442 M€ (AP), la ligne budgétaire ne retrouve jamais que le niveau qui était le sien en 2003, la programmation pour les quatre années suivantes étant elle-même inférieure à celle de 2001 ou 2002. Rappelons cependant que la baisse du taux de rémunération du Livret A intervenue en août 2003 a puissamment aidé au financement des opérations de logement social.

La référence aux crédits inscrits au budget du logement ces dernières années n'est pas entièrement innocente. Leur sur-consommation, observée depuis 2001, en dépit d'engagements supérieurs à ceux programmés dans l'avant-projet de loi, ne doit pas masquer les obstacles qui demeurent pour une hausse significative de la production de logements, à la hauteur des ambitions affichées. La détermination politique et sa traduction budgétaire réussiront-elles à enclencher une dynamique vertueuse ? Il s'agit là d'une question de fond et tout doit être fait pour que personne ne puisse ironiser sur un programme qui ne serait pas suivi d'effet. Pourtant, les freins sont nombreux et inquiétants : la réticence des élus, l'indisponibilité foncière immédiate et le coût du foncier, la capacité incertaine du secteur du bâtiment à répondre à une telle ambition de construction.

Le premier obstacle pourrait être levé par la disposition faisant l'objet du point II de l'article 39. En effet, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui va fondamentalement transformer la politique du logement, prévoit de déléguer aux collectivités territoriales et à leurs groupements les aides à la pierre, sous réserve qu'ils aient conclu une convention d'une durée de six ans avec l'Etat. Cette dernière vise à la mise en œuvre du Programme local de l'habitat (PLH), quand elle est conclue avec des établissements publics de coopération intercommunale et à la réalisation d'objectifs en application du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et en tenant compte des PLH quand elle est conclue avec le département. Ces conventions de délégation de crédits devront en outre tenir compte, le cas échéant, des conventions conclues entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat (USH). Le Conseil économique et social estime que cette logique conventionnelle globale mise en œuvre à l'échelon supra-communal, dont la première pierre a en quelque façon été posée en 1991 avec la loi d'orientation pour la ville, est de nature à favoriser le dépassement des blocages constatés lorsque les actions sont envisagées suivant une focale territoriale ou sectorielle plus étroite. Cette orientation va d'ailleurs dans le sens de l'avis adopté par le Conseil économique et social en janvier dernier.

Par ailleurs, afin d'inciter davantage encore les maires qui ne comptent pas au moins 20 % de logements sociaux sur leur commune à participer à la réalisation de la mixité sociale, facteur essentiel de cohésion, notre assemblée suggère de renforcer les pénalités financières prévues à l'article 55 de la loi SRU, voire d'abaisser le seuil de population à partir duquel l'article 55 s'applique.

Le second pilier destiné à soutenir l'amélioration du parc locatif consiste en une exonération de vingt-cinq ans de la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) accordée sur la base d'une convention entre l'Etat et les bailleurs sociaux. Notre assemblée soutient cette mesure qui correspond à une aide équivalente à trois ou quatre points de subvention. Elle permettra d'améliorer l'équilibre financier des nouvelles opérations et facilitera la mobilisation des fonds propres des organismes pour répondre aux objectifs de la convention prévue dans le Plan, en particulier pour la mise à niveau du parc existant. Le Conseil économique et social apprécie également que cette aide fiscale soit réservée aux logements qui seront réalisés dans le cadre du programme envisagé. Elle constitue en effet une incitation puissante pour les organismes qui ne seraient pas complètement disposés à s'engager dans cet effort national de construction.

Cette exonération, qui aura des effets sur les ressources des collectivités, doit être compensée par l'Etat et rester strictement limitée aux opérations menées à bien au titre du programme. Le Conseil propose que cette exonération donne lieu à un examen périodique du respect des engagements pris par les organismes pour son éventuel maintien.

## **2. Poursuivre la rénovation urbaine**

Par son avis en date du 11 juin 2003, le Conseil économique et social s'est exprimé sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Deux articles du présent avant-projet de loi modifient l'architecture du dispositif. L'un d'entre eux lève une ambiguïté quant à la qualité des personnalités qualifiées pouvant être appelées à siéger au Conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) : aucune incompatibilité n'est liée à l'exercice d'un mandat de député ou de sénateur. Le Conseil estime naturel de permettre aux parlementaires de participer aux délibérations du conseil d'administration de l'agence, au même titre que les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs EPCI ou des autres partenaires engagés dans le programme de rénovation urbaine. Par contre, il émet des réserves sur cette possibilité lorsqu'un projet relatif à leur commune ou à leur circonscription est étudié.

L'inquiétude de notre assemblée porte davantage sur l'article 41 de l'avant-projet de loi et sur le décalage observé entre les annonces du Plan et les dispositions législatives envisagées.

La réforme du champ des aides de l'ANRU consiste en un assouplissement des conditions d'attribution des subventions qui, comme la langue d'Esopo, peut être la meilleure ou la pire des choses. Il est en premier lieu préoccupant de relever que la démolition a disparu du texte initial de la loi, ce qui donne à penser que les opérations de cette nature ne pourraient plus bénéficier de subventions. Si

tel était le cas, le Conseil économique et social souhaiterait manifester son attachement au financement de cette action qui, avec la reconstruction, se trouve au cœur de la problématique du renouvellement urbain. Par ailleurs, il est proposé que le conseil d'administration puisse à l'avenir décider seul de modifier l'assiette et les conditions de versement des subventions. Les facilités administratives que procurerait cette réforme permettraient certainement à l'Agence de répondre plus pertinemment aux besoins. Le gouvernement reconnaissant que les crédits qui lui ont été initialement accordés se révèlent insuffisants pour répondre aux besoins, on peut craindre que ces pouvoirs étendus ne soient utilisés pour durcir les conditions d'accès aux subventions.

Plus grave, le Conseil économique et social observe qu'aucun article n'assure la transcription législative des engagements exprimés dans le Plan de cohésion sociale. Il y est en effet indiqué que « *victime de son succès* », le programme devra être prolongé sur trois ans et que les crédits qui lui sont consacrés devront être majorés, l'ANRU devant pouvoir intervenir à hauteur de 9 M€, pour satisfaire l'ensemble des besoins sans modification des crédits programmés pour la période 2004-2008. Or, aucun article ne concerne la programmation physique de l'ANRU (construction, réhabilitation, démolition) ni l'enveloppe financière complémentaire pour assurer sa capacité d'intervention.

Aussi, le Conseil économique et social suggère-t-il au gouvernement de prévoir des dispositions relatives à la programmation de l'action de l'ANRU, aussi convaincu que le ministre qui a initié ce projet du rôle éminent de la rénovation urbaine dans une optique de renforcement de la cohésion sociale.

Toutefois, au terme de la première année de fonctionnement, il apparaît que le système s'avère d'une excessive lourdeur : absence de modulation des financements, extrême centralisation du traitement et complexité des dossiers, lenteur de leur mise en œuvre. Enfin, il importe que ces dossiers soient traités avec un minimum de règles communes.

### **3. Accroître l'offre foncière**

« *Créer dans chaque région ou département un établissement public foncier et faciliter la création de ZAC* », telle est la première préconisation formulée par le Conseil économique et social, dans son avis sur « *L'accès au logement : droits et réalités* », pour dégager une offre foncière suffisante. Il est vrai qu'à l'instar des opérateurs, notre assemblée attire depuis longtemps l'attention des responsables sur la pénurie de foncier urbanisable, ou à tout le moins son absence de mobilisation, et le caractère dissuasif de son coût. Elle aurait donc mauvaise grâce à ne pas soutenir aujourd'hui la proposition visant à la création d'établissements publics de l'Etat ayant pour mission des opérations foncières et immobilières. L'institution d'établissements à compétence réduite par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil régional et des Conseils généraux intéressés, paraît judicieuse. D'une part, la déconnexion de ces tâches de celle d'aménagement clarifiera le système ; d'autre part, les régions et départements pourront orienter l'intervention sur les zones où les besoins en logements sont les plus importants.

Pour financer leur action, ces établissements pourront percevoir le produit d'une Taxe spéciale d'équipement (TSE) instituée à leur profit par l'article 44 de l'avant-projet de loi. Ils en fixeront chaque année le montant dans la limite de 20 € par habitant situé dans leur périmètre. La répartition de cette taxe sera opérée entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties à l'un des quatre grands impôts locaux. En contrepartie de l'instauration de cette nouvelle taxe, toutes celles créées à seule fin de financer les EPF d'Etat existants sont supprimées.

Sur l'organisation proposée, notre assemblée porte un avis favorable. Le fait qu'il s'agisse d'établissements publics d'Etat présente une certaine commodité et permet la participation des exécutifs territoriaux à la décision. Le Conseil économique et social regrette cependant l'absence de mesures incitatives concernant la création d'établissements publics fonciers locaux, qui constituent aussi une réponse pertinente au souci de doter les acteurs locaux d'outils de maîtrise foncière.

Si les réserves structurelles qui peuvent être faites sur l'inconvénient qu'il y a à créer ces établissements en haut d'une bulle spéculative et sur les délais inévitables entre leur mise en place et la production de terrains ne remettent pas en cause l'appréciation positive de notre assemblée, quelques observations et suggestions peuvent cependant être formulées.

Indiquons tout d'abord que le niveau plafond de la TSE (20 € par habitant) paraît particulièrement élevé et l'on veut croire que ce choix témoigne de la volonté de ne pas avoir à procéder à une réforme législative pour revaloriser dans les années à venir un montant qui aurait été à l'origine trop modeste, mais, surtout, de permettre à ces établissements de fonctionner le plus vite possible et de pallier ainsi l'inconvénient souligné ci-dessus.

Par ailleurs, le Conseil économique et social regrette qu'aucun engagement législatif ne soit pris quant à la mise sur le marché de terrains publics, actuellement détenus par quelques grands ministères (Equipement, Défense...). Cette démarche, qui fera peut-être l'objet de décisions réglementaires, serait à même de débloquer la situation dans certaines agglomérations dans le cadre d'actions concertées avec les collectivités territoriales. La gestion patrimoniale de l'Etat apparaît, dans le contexte actuel, comme un facteur particulièrement important.

Enfin, notre assemblée estime que le gouvernement pourrait faire preuve d'originalité pour favoriser la production ou l'optimisation du foncier. Ainsi, une réflexion mériterait d'être conduite, non seulement sur la fiscalité foncière, mais encore sur celles des mutations et successions. Elle devrait également porter sur la dissociation du terrain et de la construction, le recours aux baux emphytéotiques et la dation en paiement. Il serait également possible d'agir sur la consommation foncière en aménageant les produits de financement du logement.

#### 4. Solvabiliser les ménages

Depuis la réforme du financement du logement de 1977 qui a organisé le basculement de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne, cette dernière a pris une ampleur considérable. Elle est devenue l'instrument indispensable de solvabilisation des ménages à revenus modestes (puisque au-delà d'un revenu équivalent à deux SMIC pour une famille de deux enfants, il n'y a plus d'aide). La perte brutale du droit aux aides personnelles ou la suppression de leur versement en cas d'impayés entraîne des difficultés insolubles pour les ménages concernés. C'est pourquoi le Conseil économique et social a préconisé dans son avis du 14 janvier 2004 de conserver le versement de l'Aide personnalisée au logement (APL) après résiliation du bail quand le locataire est maintenu dans les lieux et qu'il s'est engagé dans un plan d'apurement des dettes. Cette mesure lui apparaissait appropriée pour prévenir les expulsions.

C'est donc avec satisfaction qu'il enregistre l'intention du gouvernement de faire adopter un article prévoyant que les locataires dont le bail a été résilié par une décision de justice pour défaut de paiement de loyer et de charges, mais qui ont signé avec l'organisme bailleur un protocole d'accord indiquant leurs engagements respectifs, conserveront leur droit de versement de l'APL. Les mesures techniques organisant la mise en œuvre de cette procédure pouvant conduire à une régularisation par la signature d'un nouveau bail recueillent également son agrément. Il reste que cette disposition devrait être étendue à l'ensemble des allocataires d'aides au logement suivant des modalités à préciser. Toutefois, la loi sur les responsabilités locales laissant planer des interrogations sur le montant du FSL et, par conséquent, sur le niveau des aides dont les locataires pourront disposer, le Conseil s'inquiète de la capacité des ménages à respecter leur protocole d'accord.

En revanche, le Conseil économique et social approuve l'aménagement apporté à la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, consistant à conférer le caractère de formalité substantielle au respect du délai de trois mois entre la saisine de la commission de la Section départementale des aides publiques au logement (SDAPL) et l'assignation aux fins de constat de résiliation du bail. Ainsi, le non-respect de la phase pré-contentieuse dans les procédures d'expulsion sera-t-elle désormais sanctionnable. On peut donc raisonnablement attendre de cette mesure un meilleur respect de la loi.

Le renforcement de la prévention des expulsions qu'apporte l'article 47 de l'avant-projet de loi, qui prévoit d'obliger le bailleur à informer le Préfet de toute demande de résiliation de bail sous forme reconventionnelle recueille l'assentiment de notre assemblée. Comme les précédentes, ces mesures concourent à la cohésion sociale en limitant les situations de rupture qui peuvent survenir à la suite d'une expulsion et être lourdes de conséquences dans des délais souvent plus courts qu'on ne l'imagine.

Toutes ces mesures préventives sont d'autant plus indispensables que le nombre de demandes de concours de la force publique pour faire exécuter les jugements d'expulsion ne cessent d'augmenter. On enregistrait 33 285 demandes en 1998 et 39 924 en 2003. La progression est encore plus forte si l'on prend

pour référence les interventions effectives. Elles sont passées de 4 359 en 1998 à 9 717 en 2003. De même, le pourcentage d'interventions effectives par rapport aux décisions d'accord ne cesse de progresser. Il était de 32,9 % en 1998, il est aujourd'hui de 42,1 %. Il est vrai que la somme totale des indemnités versées par le ministère de l'Intérieur pour refus de concours de la force publique s'élevait en 2002 à plus de 52 M€.

Ce satisfecit général donné par notre assemblée sur les mesures de prévention des expulsions ne doit pas occulter le désaccord exprimé sur le dossier de l'évolution des aides à la personne. Le Conseil souhaite que le gouvernement reprenne les objectifs définis par le projet de loi de finances pour 2003 (urbanisme et logement annexe, services votés, mesures nouvelles) : *« maintenir à bas niveau après versement de l'aide à la personne la part de montant de loyer pour les locataires ou le montant de prêt pour les accédants à la propriété qui reste à leur charge, rapporté en pourcentage du revenu. »* Cet objectif en matière de taux d'effort des familles logées est indispensable à la crédibilité du plan proposé par le gouvernement.

Le Conseil économique et social insiste à nouveau pour que soit supprimé le délai de carence d'un mois qui court entre l'entrée dans les lieux et la date d'effet du droit, à compter de laquelle l'allocation logement sera versée. Il regrette que les mécanismes d'actualisation des aides au logement permettent trop souvent, au travers d'arbitrages budgétaires, de ne pas les revaloriser de manière satisfaisante et de prendre des mesures techniques visant à réaliser des économies. Ces mécanismes aboutissent à un accroissement du taux d'effort des ménages et peuvent aller jusqu'à exclure du champ d'application des aides à la personne certaines familles jusqu'alors allocataires, sans que leur situation économique se soit améliorée. Parmi ces mesures, le passage de 15 à 24 € du seuil de non-versement des aides au logement va exclure 130 000 familles du bénéfice de ces aides, auxquelles s'ajoutent les 90 000 élevant des enfants de moins de sept ans, qui verront ces mêmes aides supprimées du fait de la modification de l'assiette ressources.

De plus, cette modification de l'assiette ressources pour le calcul des aides au logement se répercute sur le calcul des autres prestations familiales telles que l'allocation de rentrée scolaire, le complément familial ou l'allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Alors que les prestations logement et les prestations familiales jouent un rôle majeur dans la prévention de la pauvreté et de l'exclusion, il est inacceptable que des mesures d'économie fragilisent les familles modestes.

Aussi le Conseil économique et social tient-il à faire part de son incompréhension stupéfaite devant l'absence de cohérence entre les textes dont il est saisi et ces récentes décisions réglementaires, qu'il déplore. Il appelle l'attention du gouvernement sur les risques graves que ces dernières font peser sur la cohésion sociale de notre pays que l'on entreprend par ailleurs de renforcer.

## C - LA MOBILISATION DU PARC PRIVE

On assimile trop souvent logement social et HLM. Il existe en effet une partie du parc privé, conventionné ou non, qui loge des ménages à revenus modestes. Les ménages les plus pauvres sont d'ailleurs le plus souvent logés dans l'habitat privé, mais dans des conditions souvent médiocres. Dans le cadre du vaste projet initié par le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, il apparaît essentiel de mettre à contribution ce segment du marché pour enrichir l'offre de logements sociaux. L'action du gouvernement devrait s'organiser autour de trois axes : un renforcement du rôle de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), des incitations fiscales à destination des bailleurs potentiels et un dispositif de lutte contre l'habitat indigne.

### 1. Renforcer les moyens de l'ANAH

Depuis la budgétisation de ses ressources, l'ANAH reçoit une subvention de l'Etat. Il a cependant été souligné dans plusieurs rapports du Conseil économique et social que cette subvention ne permet pas à l'agence de répondre à ses missions. Celles-ci ont en effet été progressivement étendues aux opérations programmées de rénovation urbaine, à la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU et à des actions de portage provisoire dans des opérations de remise en état et de revente de copropriétés dégradées, par des organismes d'HLM et des établissements publics. Peuvent également bénéficier des aides de l'Agence, sous certaines conditions, les collectivités locales, les syndicats de copropriétés en difficulté et, bien entendu, des propriétaires occupants. Pour ces derniers, un relèvement du plafond de ressources devrait être envisagé.

Par ailleurs, l'action de l'agence a été renforcée en direction des secteurs géographiques à loyer tendu afin de favoriser la production de logements conventionnés. C'est dans le prolongement de cette politique urbaine et sociale, mais avec une ambition beaucoup plus large et des moyens accrus, que s'inscrit l'article de programmation de l'ANAH (article 48).

Le développement d'une offre de logements à loyer maîtrisé est d'autant plus nécessaire que le parc relevant de la loi de 1948 est en voie de disparition. L'initiative consistant à attribuer des crédits d'investissements supplémentaires à l'Agence pour l'amélioration de l'habitat et la remise sur le marché de logements vacants apparaît en conséquence particulièrement judicieuse. Pour mesurer l'effort consenti, il convient de souligner que les crédits supplémentaires seront prioritairement destinés à la production de logements à loyers maîtrisés. La précision est d'importance lorsque l'on sait que les subventions distribuées par l'ANAH au bénéfice des bailleurs alimentent essentiellement le secteur libre.

Alors que l'objectif fixé pour 2004 est d'atteindre une production de 20 000 logements dont les loyers soient inférieurs à ceux du secteur HLM ou aux loyers intermédiaires, l'article 48 affiche une ambition d'une autre ampleur : la réalisation de 200 000 logements à loyer maîtrisé en cinq ans. Cela représente en moyenne un doublement du rythme annuel actuel. L'effort est donc ciblé et conséquent. A ce double titre, il donne satisfaction au Conseil économique et



social qui, à de nombreuses reprises, a déploré la diminution des moyens d'intervention d'une agence au rôle essentiel.

Les chiffres annoncés méritent néanmoins d'être mis en perspective. En augmentant les crédits de 70 M€ en 2005 puis de 120 M€ chaque année de 2006 à 2007, les dotations globales seront de 488 M€ pour 2005 et de 538 M€ pour les années suivantes. Si l'on additionne les crédits ANAH et PAH - ils ont été fusionnés en 2002 - les dotations disponibles retrouveront leur niveau de 1998 et seront inférieures à celles des années 1999-2000 (554 M€ en moyenne). En définitive notre assemblée se réjouit de voir l'ANAH retrouver les moyens qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'avoir. La satisfaction véritable réside en réalité dans le presque doublement des crédits orientés vers la production de logements à loyers maîtrisés ou conventionnés dans les années de plein régime et dans l'affichage des crédits en « millions d'euros valeur 2004 », présentation qui induit un ajustement annuel.

## **2. Inciter à l'investissement locatif social**

Incertains de la rentabilité de leur investissement, inquiets quant au recouvrement des loyers, les propriétaires hésitent à louer les appartements dont ils disposent. C'est pourquoi l'avant-projet de loi propose d'adopter une mesure fiscale incitant à une remise sur le marché de logements vacants depuis plus de douze mois. Elle consiste en une exonération de la Contribution sur les revenus locatifs (CRL), dont le taux est de 2,5 % du montant des loyers, dès lors qu'ils font l'objet d'une location conventionnée à des ménages aux revenus modestes. Cette incitation à contrepartie sociale recueille l'adhésion de notre assemblée en raison même de son ciblage. Par contre, elle regrette qu'aucune disposition n'ait été prévue en faveur de la sécurisation des bailleurs au travers d'une garantie mutualisée des risques locatifs.

La seconde disposition d'ordre fiscal est une mesure d'amortissement à vocation très sociale. L'incitation est puissante : le taux de la déduction forfaitaire accordée dans le cadre du dispositif d'amortissement fiscal d'aide à l'investissement locatif privé est en effet porté de 6 % à 40 %. Cet avantage n'est accordé que si la location est consentie à un organisme sans but lucratif ou à une union d'économie sociale et uniquement si la location est effectuée aux conditions de loyer et de ressources identiques à celles fixées par décret en faveur des locations très sociales.

Au total, l'appréciation favorable de notre assemblée sur ces deux avantages fiscaux est conditionnée par leur strict encadrement. Il serait toutefois judicieux de procéder à une évaluation de ces mesures en termes de logements remis sur le marché ou en nombre de ménages logés, lorsqu'elles auront produit leur plein effet.

D'une manière générale, le Conseil souhaite qu'une évaluation des coûts et avantages des différents dispositifs existants soit effectuée.

### 3. Lutter contre l'habitat indigne

Qui pourrait ne pas souscrire à un tel projet ? L'article 51 de l'avant-projet de loi est complexe. Il propose à la fois une série de mesures et une procédure censée permettre leur adoption dans les meilleurs délais.

L'article s'apparente à un plan d'ensemble de lutte contre l'habitat indigne. Il comporte une demi-douzaine de programmes potentiels touchant aussi bien à la sécurité juridique des procédures qu'à la simplification et l'harmonisation de certains dispositifs de police administrative ; aux responsabilités respectives du préfet et du maire qu'à la création d'un dispositif de séquestre immobilier.

En dehors d'un accord de principe sur ce plan d'ensemble, il semble difficile à notre assemblée de se prononcer dans le détail sur chacun de ces axes d'action, dont aucun n'est explicité.

Globalement, il apparaît clairement que l'objectif visé tend à faciliter l'intervention de la collectivité publique, en particulier du maire, dans les cas où celle-ci s'impose pour protéger la santé et la sécurité des habitants.

Une proposition mérite toutefois d'être particulièrement saluée, celle consistant à créer un dispositif de séquestre immobilier spécial permettant à la commune ayant été amenée à effectuer des travaux d'office sur des immeubles présentant des dangers pour leurs occupants ou les riverains, de récupérer les dépenses engagées par l'appréhension temporaire d'un immeuble et de ses fruits. Dès lors que ces travaux d'office ne grèveront plus le budget des communes, le Conseil économique et social espère que les élus locaux n'hésiteront plus à intervenir, faisant ainsi échec aux guerres de procédure qui retardent, pour des raisons souvent basement mercantiles, des interventions présentant un caractère d'urgence.

L'interrogation de notre assemblée porte davantage sur la procédure envisagée. On peut sérieusement douter de l'intérêt de légiférer par ordonnance sur un sujet de cette nature, qui comporte notamment des implications en termes d'organisation des pouvoirs publics. L'article 51 de l'avant-projet de loi dispose que l'ordonnance devra être prise dans un délai de douze mois suivant la publication de la loi. Une procédure n'escamotant pas le débat parlementaire serait-elle vraiment plus longue sur un sujet qui devrait aussi peu prêter à polémique ?

\*  
\*            \*

Pour n'être pas une garantie, une loi de programmation n'en demeure pas moins un engagement politique fort. A ce titre, le Conseil économique et social salue cette initiative qui comporte une dimension physique (construction de logements, création de places d'hébergement d'urgence et d'insertion) et une dimension financière (crédits budgétaires). Pour autant, ce soutien se nuance de réserves et d'inquiétudes.

Une lecture comparée du Plan et de l'avant-projet de loi de cohésion sociale permet de constater un certain décalage entre l'ambition affichée et sa traduction législative, cette dernière apparaissant, à l'analyse, moins ambitieuse que prévue. Certes, toutes les dispositions évoquées dans le Plan ne sont pas d'ordre législatif et ce serait instruire un mauvais procès que de déplorer l'absence de correspondance parfaite entre les deux documents. Il reste que l'examen attentif des articles de l'avant-projet de loi révèle que la programmation s'apparente davantage à une « remise à niveau » des outils de la politique du logement, c'est-à-dire à un rattrapage des retards, parfois au moyen de redéploiements de crédits, qu'à une impulsion nationale de grande ampleur.

Notre assemblée regrette par ailleurs l'absence de lisibilité de la politique gouvernementale en matière de logement. Non seulement un projet de loi connu pour l'heure sous le nom évocateur et alléchant de « *Habitat pour tous* », mais dont on ignore encore la teneur exacte, devrait être rendu public à l'automne, bien après que notre assemblée se sera prononcée sur la présente saisine, mais encore la loi relative aux libertés et responsabilités locales, adoptée le 30 juillet 2004, comporte un volet logement que l'on peut qualifier de fondamental. Ce texte vient percuter de plein fouet l'avant-projet de loi sur la cohésion sociale en organisant d'importantes délégations de compétences de l'Etat vers les collectivités locales et leurs groupements. Le Conseil économique et social aurait apprécié pouvoir préciser sa position sur la mise en place de ce dispositif qui recoupe en partie ses récentes préconisations.

Au regard de ses positions, le Conseil économique et social tient à nouveau à exprimer sa préoccupation devant la possibilité offerte par cette loi au représentant de l'Etat de déléguer au maire « *tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie* » au moyen d'une convention, même si des dispositions existent qui sont censées garantir la mise en œuvre du droit au logement dans ce cadre nouveau. Dans le grand service public de l'habitat qu'elle appelle de ses vœux, notre assemblée considère au contraire qu'il devrait revenir à l'EPCI ou, à défaut, au conseil général, de définir les priorités en matière d'attribution et de gérer par délégation le contingent préfectoral, à supposer qu'il s'agisse là d'une tâche dont l'Etat doit se dessaisir.

En toute hypothèse, le Conseil économique et social souhaite que l'effort quantitatif au profit du logement social programmé au travers de l'avant-projet de loi s'inscrive sans faiblesse dans la durée selon un calendrier à préciser, sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones rurales. Cet effort, stimulé par l'inscription dans la loi « *Habitat pour tous* » d'un droit au logement opposable lorsque ce droit est « *manifestement inappliqué, refusé, différé* », permettra, dans le cadre d'un service public de l'habitat de donner à la cohésion sociale le support indispensable d'un logement pour tous.



### **TITRE III**

## **PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES**



Outre l'emploi et le logement, le Plan de cohésion sociale et l'avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale comportent à raison un volet « *égalité des chances* ». L'exposé des motifs conforte cette analyse, qui est celle de notre assemblée depuis de longues années, notamment lorsqu'il affirme que les « *inégalités initiales s'accroissent et s'aggravent, elles figent et sclérosent notre société. Avec un ascenseur social bloqué, le pays n'est servi que par une portion infime de ses talents et laisse les autres en marge de la société. Cette société cloisonnée et calcifiée doit être rejetée* ».

Ce constat aux termes forts conduit le gouvernement à conclure que « *l'égalité des chances doit cesser d'être un concept abstrait* ». Le Conseil économique et social approuve sans réserve ces quelques lignes des textes qui lui sont soumis.

Cependant, tant l'analyse du Plan de cohésion sociale que celle de l'avant-projet de loi ne répondent pas, pour notre assemblée, à l'exigence et à l'ampleur des enjeux évoqués dans l'exposé des motifs relatif au titre III de l'avant-projet de loi. Ce décalage manifeste entre les intentions et les propositions fait ressortir les lacunes et les imperfections des documents et génère des incompréhensions et des inquiétudes quant aux décisions finales qui seront adoptées. Ce sentiment se trouve renforcé par les difficultés rencontrées par les associations concernées, notamment du fait de l'insuffisance, voire du blocage, des subventions qui leur sont attribuées.

En effet, ces deux textes ne reprennent pas l'ensemble des droits fondamentaux réunis par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, en six domaines que notre assemblée avait examinés dans son avis « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* » présenté en juin 2003 par M. Didier Robert. Pour avoir une vision plus cohérente et plus globale bien qu'incomplète de la politique gouvernementale, il s'avère nécessaire de regarder également l'ensemble des décisions du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) qui s'est réuni, pour la première fois depuis 1998, le 6 juillet 2004, ainsi que les travaux du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (CNLE) auquel le Conseil économique et social a été associé. Or, si certaines de ces décisions viennent éclairer, voire préciser les divers programmes du Plan, la très grande majorité d'entre elles n'y sont pas incluses.

Cette situation qui s'explique probablement par la chronologie des décisions conduit le Conseil économique et social à affirmer, que sans un engagement précis du gouvernement quant à la saisine du Parlement sur toutes les décisions du CILE nécessitant des modifications législatives, le troisième pilier du Plan de cohésion sociale serait vidé de son sens.

Par ailleurs, s'il est exact que tous les programmes du Plan ne relèvent pas de la loi, cela devrait de toute évidence conduire le gouvernement à présenter avec plus de précision ce qui relève de la mobilisation des acteurs et des moyens qu'il mettra en œuvre pour leurs réalisations effectives non exclusivement dans le domaine financier. A cet égard, l'accès de tous aux services publics demeure

un fondement de la cohésion sociale et mérite une attention particulière quant à leur implantation.

Le Plan de cohésion sociale distingue trois grands thèmes pour traiter de l'égalité des chances. L'égalité entre les enfants qui aborde, dans deux programmes séparés, les situations et les besoins des enfants de la maternelle et de l'enseignement primaire et celles et ceux des collégiens. Au-delà des nécessaires dispositions législatives, la volonté concrète de partenariat des acteurs sera l'élément déterminant de leur réussite. Le Conseil économique et social note toutefois que, si l'urgence de traitement de ces inégalités du fait du nombre des enfants concernés comprend essentiellement les Zones d'éducation prioritaires (ZEP) et les Réseaux d'éducation prioritaires (REP), cela ne doit pas conduire à exclure durablement de cette démarche les enfants habitant d'autres lieux non identifiés comme tels. Il demande qu'une attention particulière soit portée à la lutte contre la constitution de « ghettos scolaires » qui sont le résultat non seulement des problèmes socio-économiques de certains secteurs mais aussi de phénomènes de concentration d'élèves de milieux « favorisés » dans des établissements élitistes, publics ou privés.

Notre assemblée souligne également l'absence de dispositions législatives sur les caisses des écoles afin que tous les acteurs concernés par les équipes de réussite éducative puissent être représentés dans leur conseil d'administration, ainsi que l'absence de toute référence aux internats. Elle s'interroge donc sur l'opérationnalité rapide des orientations du Plan.

L'inégalité des chances entre les territoires constitue le deuxième grand thème et fait exclusivement l'objet d'une modification des règles de calcul de la Dotation de solidarité urbaine (DSU). Si nous en comprenons la portée et la nécessité, il n'en demeure pas moins que celle-ci se fait dans le cadre d'une nouvelle répartition de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes. On connaît l'extrême sensibilité d'analyse des collectivités territoriales à ce sujet.

Enfin, pour traiter de l'égalité des chances entre les personnes, le Plan de cohésion sociale aborde successivement la restauration du lien social, la rénovation de l'accueil et l'intégration des populations immigrées et la lutte contre les discriminations.

Le Conseil économique et social tient à exprimer d'abord les deux difficultés auxquelles il a été confronté à la lecture de ces textes. Si la restauration du lien social demeure sans conteste un élément fort de la cohésion sociale, le caractère particulièrement succinct du Plan qui renvoie à certaines décisions du CILE et l'absence totale de traductions législatives dans l'avant-projet de loi ne facilitent pas la compréhension des objectifs recherchés.

S'agissant de l'immigration et des discriminations, même si notre assemblée confirme que le traitement de ces sujets participe aussi de la cohésion sociale, parce qu'ils n'apparaissent pas dans l'exposé général des motifs de l'avant-projet de loi, elle s'interroge sur la finalité de leur intégration dans ce texte.



Enfin, notre assemblée souligne que l'accès à certains droits fondamentaux importants est traité de manière limitée, en particulier celui relatif à la culture et à la vie familiale dans des conditions normales. Elle pointe également quelques lacunes dans les projets du gouvernement, certains aspects ne figurant ni dans les conclusions du CILE, ni dans le Plan de cohésion sociale, ni dans l'avant-projet de loi pour la cohésion sociale. En particulier, deux points sur lesquels l'avis précité « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* » avait formulé des propositions, méritent d'être rappelés :

- sur les moyens d'existence en l'absence de salaire : les solidarités familiales dans ce cas doivent s'exercer indépendamment de l'attribution des prestations. Par ailleurs, lors de la reprise d'activité, la démarche proposée par le Conseil économique et social se fonde sur le principe selon lequel toute heure travaillée doit apporter un supplément de revenu. Ainsi sont préconisées une attribution du RMI à la personne (individualisation), et en cas de reprise du travail, une allocation compensatrice de revenu à laquelle se substituerait progressivement un salaire ;
- sur les moyens à mettre en œuvre pour favoriser l'accès de tous aux vacances, comme l'a déjà évoqué notre assemblée dans l'avis « *L'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs* » présenté en juin 2000 par M. Dominique Forette.

Bien au-delà des éléments abordés dans ce chapitre, promouvoir l'égalité des chances entre tous constitue, pour notre assemblée, l'expression sans doute la plus forte d'une ambition collective pour le bien-être de tous. Elle impose la mobilisation de tous les citoyens, tout autant que celle des représentants de la société civile organisée.

Elle nécessite aussi des politiques publiques qui n'oublient aucun des droits fondamentaux sans lesquels la dignité humaine ne serait pas complètement respectée.

## **I - LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE**

### **A - L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES ENFANTS ET LES ADOLESCENTS**

Le Plan de cohésion sociale prévoit la création d'un dispositif permettant de détecter le plus tôt possible les enfants et les adolescents en difficultés scolaires et sociales : problèmes comportementaux, absence de résultats scolaires satisfaisants ou encourageants, milieu de vie violent, liens familiaux désagrégés, adolescents en situation d'échec scolaire et de « dérive sociale », afin de proposer à chacun d'eux, ainsi qu'à leurs parents, un accompagnement adapté à leur situation.

#### **1. Accompagner les enfants en fragilité (programme 15)**

Ce programme concerne les enfants de l'école maternelle et de l'école primaire, la création de 750 équipes de réussite éducative autour de l'enfant et de ses parents en constituant la seule et unique mesure. Notre assemblée rappelle,

ainsi qu'elle l'a déjà exprimé dans son avis « *La prévention en matière de santé* » présenté par M. Guy Robert en 2003, que l'accompagnement des enfants fragiles devrait, avant même l'école maternelle, mobiliser les centres de PMI et les services pédiatriques.

Si le nombre d'équipes prévues couvre une part largement majoritaire des zones ou réseaux d'éducation prioritaires (750 sur 900), notre assemblée attire l'attention du gouvernement quant à la nécessité de mettre en œuvre cette démarche sur l'ensemble du territoire, y compris en milieu rural.

Parce que ces équipes de réussite éducative réunissent autour de l'enfant et de ses parents, des enseignants, des éducateurs, des animateurs, des travailleurs sociaux, des psychologues, des pédopsychiatres et des rééducateurs (kinésithérapeutes, orthophonistes), le Conseil économique et social approuve leur caractère pluridisciplinaire afin de répondre aux difficultés multifactorielles des enfants. Chargées d'un accompagnement scolaire léger, mais également d'activités ludiques et créatives, ainsi que de l'écoute des demandes et besoins de l'enfant, elles ont pour objectif le développement de toutes ses potentialités par des actions individuelles ou collectives. A ce titre, elles gagneraient donc à associer étroitement les structures associatives locales à leur action. Le Conseil économique et social tient ici à préciser qu'il interprète le concept de réussite éducative comme refus de la fatalité de l'échec et non comme une adhésion sans réserve à une sorte d'idéologie des normes de compétitivité.

Le Plan de cohésion sociale indique que ces équipes sont créées à l'initiative des responsables d'établissements scolaires, des communes et de leurs groupements, des départements, des CAF, des MSA et de l'Etat. Ce qui suppose donc un partenariat des acteurs locaux que notre assemblée encourage fortement. Toutefois, le Conseil économique et social s'interroge sur la présence des CAF au sein de ce dispositif. En effet, outre le fait qu'elles sont directement impliquées dans l'aide aux familles, la nature et la composition de telles équipes supposent probablement un élargissement des interventions des CAF et des MSA. À tout le moins, il conviendra d'apporter plus de précisions quant aux domaines pouvant relever de leurs champs de compétences et de financement et ce, d'autant que les responsables d'établissements scolaires demeureront, qu'on le veuille ou non, les acteurs locaux déterminants.

De même, notre assemblée s'interroge sur l'implication des départements et sur les charges financières que cette participation engendrera sur le budget des conseils généraux qui, hormis au titre de l'aide sociale, n'ont pas *a priori* de capacité d'actions. Le Plan de cohésion sociale indique en effet que le coût annuel d'une équipe de réussite éducative est estimé à 1 million d'euros cofinancé par l'Etat et ses partenaires. Le Conseil économique et social s'interroge sur la répartition financière entre chacun d'eux.

Le fondement juridique proposé pour accueillir ces équipes est la constitution d'un Groupement d'intérêt public (GIP) ou la caisse des écoles, obligatoire dans toutes les communes, avec un statut rénové. Le GIP peut être considéré comme une structure adaptée puisqu'il permet le regroupement d'acteurs de natures diverses ainsi qu'une autonomie juridique et financière tout autant que la garantie d'un mode de gestion clair et transparent. En revanche, il

présente l'écueil majeur de la lourdeur administrative de sa création. Or s'agissant d'enfants en difficultés, tout retard supplémentaire dans la mise en oeuvre du Plan leur est préjudiciable. Pour le Conseil économique et social, trop de générations d'enfants ont eu à souffrir de l'absence de telles équipes pour que leur réalisation soit de nouveau différée. Cette question statutaire ne se poserait pas si les écoles primaires étaient sous statut d'Établissement public local d'enseignement (EPLÉ). Notre assemblée demande donc, comme elle l'a écrit dans l'avis « *Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école* » présenté en juin 2004 par Mme Claude Azéma, que les écoles deviennent des EPLÉ, statut indispensable pour construire un espace de réussite éducative.

Les activités proposées par les équipes de réussite éducative s'inscrivent dans un contrat passé entre la famille de l'enfant et l'équipe. Notre assemblée soutient ce principe qui permet une participation effective de la famille de l'enfant à son suivi. Elle estime en effet que la contractualisation permet aux familles d'être reconnues comme interlocutrices et partenaires à part entière et combat la notion, la plupart du temps infondée, de parents « *démissionnaires* ». Le Conseil économique et social demande cependant que des bilans intervenant à des périodes précises soient inscrits au contrat afin que les parties puissent envisager une évolution des actions.

## **2. Accompagner les collégiens en difficulté et rénover l'éducation prioritaire (programme 16)**

Ce programme a pour ambition d'accompagner les collégiens en situation d'échec scolaire, voire de « *dérive sociale* ». A cet effet, il propose la création de deux types de structures nouvelles d'accueil : les plates-formes de réussite éducative et les internats de réussite éducative. Il comprend également quelques mesures visant à rénover l'éducation prioritaire.

### *2.1. Les plates-formes de réussite éducative*

150 plates-formes de réussite éducative, réunissant les services sociaux et sanitaires de l'Education nationale, ceux de l'aide sociale à l'enfance et les centres de pédopsychiatrie, seraient créées en lien avec la communauté éducative. Pour notre assemblée, cette communauté éducative - enseignants et non-enseignants, parents - doit être non seulement « *en lien* » mais aussi actrice essentielle de ces plates-formes. Par ailleurs, de même qu'elle l'a indiqué pour les équipes de réussite éducative pour l'enseignement primaire, le caractère pluridisciplinaire de cette structure reçoit tout son appui. Néanmoins, elle s'interroge sur la couverture réelle des besoins en la matière au regard du nombre de quartiers et de collèges concernés. Là encore, le Plan ne saurait être considéré comme l'objectif à atteindre pour que soit résolu l'ensemble des difficultés répertoriées.

De même, la participation des services de l'aide sociale à l'enfance et des centres de pédopsychiatrie est prévue, à juste titre d'ailleurs, mais rien n'est dit quant à la participation des instances départementales. Or, si la coordination des acteurs et des structures et la mutualisation des moyens peuvent permettre

l'optimisation du dispositif, notre assemblée craint cependant que cela ne soit pas suffisant.

Une deuxième interrogation naît de la connaissance que le Conseil économique et social a de l'état des services sanitaires et sociaux de l'Education nationale, dont la faiblesse des effectifs fait craindre l'émergence de problèmes supplémentaires lors de la mise en place de ces plates-formes.

Enfin, le contenu trop succinct du Plan peut laisser planer un doute quant à une finalité de ces plates-formes qui pourrait être d'alimenter les internats de réussite éducative. Si tel était le cas, l'originalité positive de la démarche en serait profondément altérée.

## 2.2. Les internats de réussite éducative

Les internats de réussite éducative sont destinés à accueillir des collégiens en grande difficulté, du fait de leur comportement ou de leur environnement, repérés par leurs enseignants. L'objectif de ces internats est de proposer à ces collégiens un enseignement général et, à part égale, un enseignement pré-professionnel, ainsi que des activités ludiques et culturelles.

Le Plan prévoit la création d'une trentaine d'internats, dont trois pour les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Nord-Pas-de-Calais et un pour chaque autre région. Le nombre de créations montre que l'Outre-mer n'est pas concerné par ces établissements. Or, notre assemblée rappelle que la situation des DOM-TOM est particulièrement préoccupante : plus d'un élève sur trois appartient à une famille dont la personne responsable est sans activité professionnelle (moins de 1 sur 10 pour la France métropolitaine) ; près de trois enfants sur quatre en Section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) sont issus d'une famille dont la personne responsable est « ouvrier » ou « sans activité » ; les effectifs scolaires en SEGPA ne cessent d'augmenter depuis vingt ans (*source : RERS 2003, ministère de l'Éducation nationale*).

Par ailleurs, notre assemblée souligne que des établissements spécifiques aux élèves en difficulté existent déjà. Ainsi, les Établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA), créés par décret en 1954 pour scolariser des enfants déficients profonds ou atteints de handicaps graves, accueillent aujourd'hui des élèves en rupture sociale. L'enseignement dispensé couvre l'ensemble du second degré et consiste principalement en un enseignement professionnel adapté ou non. Il existe 80 EREA relevant tous du secteur public : 72 accueillent des élèves de même profil que ceux des SEGPA, c'est-à-dire en grande difficulté scolaire et/ou sociale, 5 EREA scolarisent des jeunes handicapés moteurs et 3 EREA des jeunes présentant des déficiences visuelles (*source : RERS 2003, ministère de l'Éducation nationale*). Les EREA ne sont pas compris dans les ZEP et ils n'existent qu'en France métropolitaine.

Ainsi que l'indique l'introduction du programme 16 du Plan de cohésion sociale, pour certains élèves du collège, les retards accumulés et les déficits d'apprentissage tout au long de la scolarité conduisent à l'échec, celui de l'élève mais également de toute l'institution scolaire. Les conséquences de cet échec débordent très largement le seul « territoire » de l'enseignement. Par l'absence

de vision claire sur son avenir qu'il génère pour ces élèves, il participe de la perte des repères et des règles du « mieux vivre ensemble » de notre société. C'est pourquoi notre assemblée approuve la mise en place de ces internats de réussite éducative : sous réserve qu'ils soient orientés vers le retour des élèves dans le circuit scolaire commun, ils peuvent être ces lieux où ces élèves retrouvent confiance et respect d'eux-mêmes par une relation nouvelle aux règles de vie en commun et à l'autorité qui doit les conduire au respect de ceux qui les entourent (famille, amis et adultes) et ainsi à éviter les comportements violents. Le Conseil économique et social insiste pour que la plus grande vigilance des administrations et de tous les adultes qui assureront le fonctionnement de ces internats soit attirée sur le fait qu'en aucun cas il ne doit s'agir d'un outil répressif. Il ne saurait y avoir dans ces structures, de confusion entre les missions de l'Éducation nationale et celles de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces structures ne devraient pas non plus être utilisées comme réponse aux difficultés de logement de la famille.

Notre assemblée rappelle par ailleurs les préconisations pour les élèves en très grande difficulté qu'elle a votées dans l'avis « *Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école* » en juin 2004 et dans lequel elle réitérait « *son souhait de prise en charge des élèves en très grande difficulté à partir de projets personnels « faits sur mesure », de dispositifs souples de remédiation et d'insertion et de collaboration entre des personnels d'éducation formés* ». Le Conseil économique et social estime de nouveau qu'il est impératif que l'Éducation nationale coordonne ses actions dans le cadre de la MGI (Mission générale d'insertion) avec les missions locales d'insertion et les Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) pour une orientation qualitative de tous les publics et pas seulement ceux qui sont en difficulté.

Par ailleurs, le Plan prévoit que les élèves en internats de réussite éducative pourront, dès l'âge de 14 ans, travailler en alternance ou effectuer des stages d'observation en entreprise et, à partir de 15 ans, être accueillis en pré-apprentissage comme cela se pratique dans les Classes d'initiation professionnelle en alternance (CLIPA) et dans les Classes préparatoires à l'apprentissage (CPA). Notre assemblée constate que, de ce fait, le contact précoce avec le monde professionnel semble limité aux élèves en difficulté. Cette disposition va à l'encontre de la revalorisation de l'enseignement professionnel et de la recommandation exprimée par notre assemblée que tous les élèves, jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, se consacrent à l'acquisition des pré-requis indispensables à toute formation professionnelle. Elle estime qu'il serait préférable de réfléchir au contenu des études en collège pour tous. Elle pense également que l'ensemble des collégiens et non seulement ceux qui sont en échec dans les disciplines préparant au lycée général doit découvrir à cet âge-là le monde professionnel d'une manière ou d'une autre.

### 2.3. La rénovation de l'éducation prioritaire

Enfin, le dernier volet du programme 16 concerne la rénovation de l'éducation prioritaire. L'objectif poursuivi de favoriser la stabilité des équipes éducatives en ZEP et en REP est positivement apprécié par le Conseil économique et social. Encore faut-il que cette mesure soit accompagnée d'une formation des enseignants à la connaissance des situations de précarité et de grande pauvreté. Notre assemblée rappelle l'importance de cette formation qui est prévue par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

Notre assemblée constate que ce volet est largement inspiré des recommandations de l'avis précité qui demande que soient créées dans les ZEP « des formations d'excellence mettant l'accent notamment sur l'acquisition de la langue, l'approche de la culture des autres pays européens (classes européennes) et s'appuyant sur les nouvelles technologies. Il faut redonner aux équipes éducatives des ZEP des libertés de travail très larges et des moyens de travail particuliers, sur la base d'un projet et d'un contrat d'objectif triennal négocié avec l'autorité académique. » Le Conseil économique et social comprend, s'agissant d'un partenariat entre le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, le ministère de l'Éducation nationale et les collectivités territoriales, et du partage des champs de compétences qui en découle, que le Plan de cohésion sociale ne puisse pas être plus précis. Cela le conforte dans les exigences qui sont les siennes quant à l'intégration de toutes ces mesures dans la future loi d'orientation pour l'école et à une contractualisation entre les trois acteurs qui en assurent le pilotage.

Cependant, le Conseil économique et social rappelle aussi que les moyens mis à disposition des correspondants académiques du « Groupe national grande pauvreté et réussite scolaire » ont été réduits à un travail supplémentaire non rémunéré alors qu'il a demandé que ces moyens soient renforcés et que les correspondants académiques participent à l'évaluation du dispositif d'éducation prioritaire en vue de son recentrage. Notre assemblée estime que les dispositifs existants doivent être optimisés pour rendre effective la politique de réussite scolaire.

De plus, elle s'interroge sur le lien et l'articulation entre les programmes 15 et 16 et les Plans régionaux de lutte contre l'illettrisme. Il est en effet impératif que les équipes de réussite éducative soient associées activement à ces Plans.

Si une application efficace des mesures proposées dans ces deux programmes peut être, à terme, source d'économie sur les budgets d'aide sociale, en aucune manière cela ne doit en être la finalité.

Pour clore sur ces deux programmes du Plan de cohésion sociale, leur mise en œuvre impose à la fois un volontarisme politique du gouvernement et le respect absolu de leur programmation. Tout aussi nécessaire sera l'acceptation du partenariat par les personnes et les structures concernées ainsi que l'évolution des démarches pédagogiques pour favoriser la réussite de tous les élèves. Un avenir meilleur pour de très nombreux enfants et adolescents et leur famille en dépend.

## B - L'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES TERRITOIRES

Le Plan de cohésion sociale présente une mesure de péréquation financière entre les communes en corrigeant le mécanisme de la Dotation de solidarité urbaine (DSU). L'objectif est, d'une part, d'augmenter le montant global de la DSU en l'abondant à hauteur de 120 millions d'euros supplémentaires par an, pour aboutir à son quasi-doublement au bout des cinq années de programmation par un prélèvement sur la marge de progression « *communes et établissements publics de coopération intercommunale* » de la Dotation générale de fonctionnement (DGF) destinée aux communes. D'autre part, il s'agit d'assurer une meilleure répartition de la DSU en fonction de la proportion de population en Zones urbaines sensibles (ZUS) et en Zones franches urbaines (ZFU).

La DGF des communes représente 20 milliards d'euros. Indexée sur la croissance économique et sur le niveau général des prix, cette dotation a ainsi augmenté de 400 millions d'euros en 2003. Cette marge supplémentaire a été utilisée et distribuée comme prime au regroupement des communes en communautés d'agglomérations. La réforme proposée consiste à capter une partie de cette marge pour abonder les 635 millions d'euros de la DSU.

Prenant en compte les ressources fiscales des communes, cette dotation ne cible pas celles qui ont des charges socio-urbaines importantes. Cette réforme structurelle s'accompagne donc d'une révision du mécanisme d'attribution de la DSU en affectant à l'indice de ressources et de charges de la commune des critères de pondération permettant une meilleure prise en compte de la population habitant en ZUS et en ZFU. Notre assemblée approuve ce programme du Plan de cohésion sociale, mais considère qu'une évaluation sera nécessaire pour vérifier, au terme de la programmation, l'adéquation entre les besoins et les moyens des communes concernées, et la diminution des disparités entre les villes. Elle s'interroge enfin sur son articulation avec les contrats de ville.

## C - L'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES PERSONNES DE TOUTES ORIGINES

Outre la restauration du lien social, le Plan de cohésion sociale propose de rénover la politique d'accueil et d'intégration en direction des populations immigrées et des étrangers résidant en France ainsi que de lutter contre les discriminations. Ce programme qui reprend les orientations annoncées par le Premier ministre lors de l'installation du Haut conseil à l'intégration, distingue l'accueil de ces populations, leur intégration et la lutte contre les discriminations.

### 1. Restaurer le lien social

Le Plan de cohésion sociale traite la question de la restauration du lien social en abordant le pilotage de la lutte contre l'exclusion par les différents échelons territoriaux et la mise en place de moyens d'information et d'accompagnement des personnes.

#### 1.1. Le pilotage

Le Plan propose « *aux acteurs locaux* » la conclusion de chartes territoriales de cohésion sociale pour réaliser « *un projet territorial déclinant et incarnant les différents axes du Plan de cohésion sociale* ». Ayant déjà approuvé

tant la coordination entre les services qu'une gestion partenariale des dispositifs, notre assemblée insiste sur l'effectivité d'un pilotage dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre les exclusions.

Les chartes territoriales de cohésion sociale peuvent dès lors être un bon outil pour atteindre cet objectif. Cependant, le Conseil économique et social constate qu'elles se limiteraient à décliner les programmes du Plan de cohésion sociale alors même qu'il a déploré que celui-ci, dans sa partie égalité des chances, était loin de reprendre l'ensemble des droits fondamentaux définis dans la loi de 1998. Ces chartes devraient donc ouvrir la possibilité pour les collectivités qui le souhaiteraient d'inclure les autres dispositifs participant de la restauration du lien social. Elles devront également, là où la nécessité existerait, s'articuler avec les comités de bassins d'emploi ou structures analogues là où elles existent, voire susciter leur développement.

Par ailleurs, le Plan évoque le renforcement du rôle des services déconcentrés à l'échelon régional. Notre assemblée pense, comme elle l'a souligné dans son avis « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* », que le rôle de pilotage du département doit être renforcé. Aussi, regrette-t-elle vivement la suppression, par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, des comités départementaux de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions prévus par la loi d'orientation de juillet 1998, considérant que cette coordination ne saurait en aucun cas se réduire à l'organisation de la politique d'action sociale du département. En revanche, elle estime que la région est un échelon pertinent au niveau de l'observation et du soutien à l'innovation des mesures de lutte contre l'exclusion. En tout état de cause, le pilotage de la politique de cohésion sociale exige que des outils soient mis en place aux échelons national, régional et local, pour mesurer les avancées en la matière conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 159 de la loi d'orientation de juillet 1998.

### *1.2. L'information et l'accompagnement des personnes*

La multiplicité des interlocuteurs du secteur social (caisse d'assurance maladie, caisse d'allocation familiale, centre communal d'action sociale...) rend difficiles les démarches pour les usagers. La mise en place de guichets uniques d'accueil sur les droits sociaux contribue à répondre aux besoins exprimés par les personnes en difficulté qui s'estiment mal informées de leurs droits et dont certaines demeurent dans le non-droit.

Notre assemblée estime qu'il est essentiel que ces guichets s'adressent à tous les citoyens pour éviter de créer des structures pour un public spécifique. Toutefois, la création de ces guichets ne doit pas venir se superposer aux guichets uniques déjà existants, tels que celui de la MSA, qui assure une information coordonnée auprès de ses ressortissants agricoles sur tous les droits sociaux liés aux branches maladie, vieillesse et famille.

Par ailleurs, la professionnalisation de la médiation et la mise en place de la Validation des acquis de l'expérience (VAE) pour l'ensemble des diplômés du travail social paraissent positives pour notre assemblée si elles sont conçues pour permettre à des personnes qui ont l'expérience vécue des difficultés d'exercer



ces fonctions. Elles peuvent en effet contribuer à l'évolution des pratiques du travail social vers un véritable partenariat avec les personnes accompagnées, dont l'importance a été soulignée par le Conseil économique et social dans son avis « *Mutations de la société et travail social* ». De plus, il importe également de soutenir les démarches de co-formation permettant une connaissance réciproque des uns et des autres, ainsi que les démarches de co-élaboration conduisant à la participation des personnes et des groupes à l'élaboration de projets les concernant. Le Conseil économique et social rappelle que c'est tout l'enjeu de la formation à la « *pratique du partenariat avec les personnes et les familles* » prévue à l'article 151 de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

Enfin, le Plan prévoit de développer 300 points écoute jeune supplémentaires sur trois ans. Permanences d'accueil, d'écoute et d'accompagnement éducatif, les points écoute jeune doivent, selon notre assemblée, s'adosser à un réseau local de prévention au sein duquel les communes ou les EPCI doivent s'impliquer. Le Conseil économique et social estime que les points écoute jeune doivent s'articuler avec les équipes de réussite éducative, les missions locales d'insertion et les associations de quartiers pour que leurs actions s'inscrivent dans une dynamique partenariale. L'expérience montre, en effet, que faute de volonté et de moyens de recherche des synergies, la diversité des structures évoquées peut s'avérer peu efficace et développer des initiatives concurrentielles. De plus, notre assemblée s'interroge sur la concordance de ce dispositif avec la création des Maisons d'adolescence, annoncée par la Conférence de la Famille de 2004, qui sont aussi des lieux d'écoute et d'aide pour les jeunes.

Il est indispensable que ces structures fonctionnent dans une logique de déclouisonnement des services publics (éducation, santé et prévention, insertion).

## **2. Rénover l'accueil et l'intégration des populations immigrées**

Prenant appui sur le fait que « *la politique d'intégration, élaborée pour l'essentiel dans les années 1980, ne répond plus aux attentes ni des personnes immigrées ni de nos concitoyens...* » et que « *...le défi consiste à prévenir et sanctionner les discriminations, particulièrement dans l'accès à l'emploi, au logement, et à mieux représenter la diversité des origines des Français d'aujourd'hui* », le Plan de cohésion sociale entend rénover l'accueil et l'intégration des populations immigrées. À cet effet, il propose en premier lieu la création d'une Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM) chargée d'accueillir les étrangers s'installant en France de façon durable. L'ANAM sera constituée par la fusion de l'Office des migrations internationales (OMI) et du Service social d'aide aux émigrants (SSAE). La composition et les missions de cette nouvelle agence font l'objet de précisions apportées à l'article 59 de l'avant-projet de loi et seront examinées au chapitre II.

Le Plan a aussi pour objectif de généraliser, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Ce contrat, co-signé par le préfet et la personne qui vient d'être autorisée à séjourner en France, et expérimenté depuis juillet 2003, précise les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie

d'actions favorisant son intégration et les engagements qu'il prend. Il prévoit une formation civique, une évaluation de la capacité linguistique qui peut déboucher sur une formation linguistique, un suivi social personnalisé, ainsi qu'une journée d'information sur le thème « *Vivre en France* ». Notre assemblée ne peut qu'approuver cette volonté d'apprentissage, partagée entre l'Etat et l'intéressé, et rappelle, comme elle l'a écrit en octobre 2003 dans son avis « *Les défis de l'immigration future* », présenté par M. Michel Gevrey, que « *la maîtrise de la langue est une condition sine qua non d'intégration* ». Le Plan, modifiant les dispositions de l'ordonnance de 1945, prévoit que la signature et le respect du CAI conditionnent l'obtention de la carte de résident de dix ans.

La décision de lier la signature et le respect du CAI à l'obtention de la carte de résident, si elle est approuvée, suscite néanmoins de nombreuses et fortes interrogations dans notre assemblée. En effet, comme pour tout contrat, le contrat d'accueil et d'intégration renvoie aux notions de droits et devoirs des parties signataires. Ce qui implique que si la personne immigrée signataire a le devoir d'apprendre la langue française, l'Etat français a en contrepartie le devoir de mettre en œuvre des formations linguistiques adaptées pour chacun des signataires. Ainsi, au vu du bilan de l'expérimentation conduite de juillet à décembre 2003 par le ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, il ressort que l'inadaptation des horaires de formation, la localisation au regard des moyens de transport, et les problèmes liés à la garde des enfants sont des freins évidents à la participation par des personnes immigrées à ces formations. Les questions d'ordre financier, bien que n'étant pas prépondérantes, ne doivent pas être négligées pour autant.

Par ailleurs, pour que ce droit à la formation linguistique soit effectif, il importe également de mettre en œuvre une véritable pédagogie individualisée qui tienne compte à la fois du pays et de la langue d'origine de la personne, de son âge et de son alphabétisation ou non dans sa langue d'origine.

Enfin, la sanction de l'attribution ou non de la carte de résident ne pourra se prendre sans vérifier l'objectivité de l'évaluation de la personne et la mise en place de moyens de contrôle de l'équité de la décision.

Notre assemblée rappelle également que l'expérimentation du CAI actuellement en cours est soutenue par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Or, même si le Plan prévoit une augmentation des financements du FASILD pour la gestion des CAI (formations civiques, formations linguistiques, bilans d'orientation professionnelle), notre assemblée constate qu'il officialise ainsi une réorientation de ses missions initiales vers l'accueil des primo-arrivants, sans pour autant avoir la certitude que vu l'ampleur des besoins financiers nécessaires à la fonction d'accueil qui lui est confiée (formation linguistique), les moyens supplémentaires prévus soient suffisants. Sur un autre registre, le Plan prévoit d'actualiser les missions du FASILD pour prendre en compte la création de l'ANAM et le lien nécessaire de la politique d'intégration avec la politique de la ville : si pour notre assemblée la politique de la ville comporte naturellement un volet relatif à la politique d'intégration, calquer d'un point de vue territorial cette dernière sur la première pourrait produire des effets contraires aux objectifs

recherchés sans pour autant répondre aux besoins des populations concernées. En effet, la politique d'intégration est une politique nationale qui s'applique sur l'ensemble du territoire et ne se limite pas aux zones sensibles. Elle ne s'élabore donc pas uniquement pour les quartiers identifiés comme tels. Lier la politique d'intégration exclusivement à la politique de la ville serait un frein à la cohésion sociale de notre pays car ce lien assignerait, en les stigmatisant, les personnes immigrées et les personnes issues de l'immigration aux quartiers de ces villes. De fait, l'intégration consiste à lever tous les obstacles liés ou opposés à la personne en vue de son accès égal au droit commun.

Enfin, le Plan prévoit d'élaborer dans toutes les régions, sous l'autorité du préfet de région, un Programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI) pour définir l'ensemble des actions et des financements en faveur de l'accueil des immigrants et de la promotion sociale et professionnelle des personnes issues de l'immigration. Notre assemblée approuve cette démarche de programmation, sous réserve qu'elle s'accompagne des moyens de mise en œuvre nécessaires, notamment budgétaires, et qu'elle soit assortie d'une évaluation continue des objectifs et des résultats.

### **3. Lutter contre les discriminations**

Le Plan de cohésion sociale rappelle, à juste titre, que toutes les formes de discrimination sont une violence faite à l'individu auquel, à un titre ou un autre, quelqu'un dénie sa place dans la communauté. C'est un facteur de rupture de la cohésion sociale.

Le Conseil économique et social est en conséquence surpris que la lutte contre les discriminations ne soit abordée que sous l'angle des discriminations de nature raciale. Il aurait souhaité en effet que le Plan s'attachât également à toutes les discriminations dont sont victimes les personnes dans notre société. Cependant, la création d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) répond, en partie, à cette problématique.

Le Plan annonce en effet que la HALDE, mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2005, sera chargée de combattre toutes les discriminations visées par la loi, par le traitement des réclamations individuelles dont elle sera directement saisie par les victimes ou décidera de se saisir, et par la promotion de l'égalité. Notre assemblée encourage la création de cette autorité administrative indépendante qui pourra conforter l'action des associations et des partenaires sociaux pour la prévention des discriminations.

Par ailleurs, le Plan propose la création d'un délit autonome dans le Code pénal, sanctionnant l'ensemble des discriminations pour lutter notamment contre les comportements racistes. Notre assemblée approuve le fait de situer le racisme comme une atteinte à la société plaçant l'intérêt collectif au-dessus de l'intérêt individuel mais elle attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de prévoir l'information de la victime et le recueil de son avis. Elle approuve la prescription de trois ans de ce délit qui doit permettre au ministère public de poursuivre l'action en justice en cas d'abandon, souvent par peur de représailles, de ses démarches par la victime.

Enfin, le Plan de cohésion sociale souhaite valoriser la mise en place de chartes de la diversité et fixe un délai de deux ans pour que des progrès effectifs soient réalisés. Notre assemblée soutient cette proposition car elle a déjà souligné combien les discriminations de toute nature existantes lors des recrutements dans l'emploi étaient destructrices du lien social.

## II - L'AVANT-PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHÉSION SOCIALE

Le Conseil économique et social considère que certaines dispositions de l'avant-projet de loi sont positives, comme la rénovation du mécanisme d'attribution de la DSU ou, dans un autre domaine, la possibilité pour un individu de contester la francisation de son nom établie à l'initiative de l'autorité administrative. D'autres suscitent des interrogations et doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie au vu des conséquences que leur mise en application risque de provoquer dans notre société.

### A - ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS ET DES COLLEGIENS EN DIFFICULTE

L'article 52 de l'avant-projet de loi étend les compétences de la caisse des écoles aux domaines éducatif, culturel, social et sanitaire en direction des élèves de l'enseignement du premier et du second degré et l'autorise à constituer des équipes de réussite éducative pour « *encadrer les enfants qui cumulent un certain nombre de difficultés* ». Le Conseil économique et social est favorable à cette disposition mais s'interroge sur la concordance possible entre le Plan de cohésion sociale qui, dans ses programmes 15 et 16, distinguait les actions en directions des enfants de la maternelle et du primaire de celle des élèves du collège. Faut-il entendre que des équipes de réussite éducative peuvent être mises en place au collège alors que le Plan de cohésion sociale ne parle que de plateformes de réussite éducative dont le nombre mais surtout la nature diffèrent des dispositions à mettre en oeuvre pour le premier degré ? Ce point mériterait d'être clarifié par le gouvernement.

Par ailleurs, l'alinéa deux de l'article 52 autorise la constitution d'un GIP pour porter les équipes de réussite éducative accompagnant des élèves « *présentant des difficultés scolaires et d'environnement et nécessitant une vigilance renforcée* ». Notre assemblée souligne que la différence de terminologie employée d'un alinéa à l'autre rend obscure la compréhension de cette disposition. De plus, l'avant-projet de loi n'apporte aucune précision sur la composition des instances délibératives de la caisse des écoles. À tout le moins elle estime que celles-ci devraient rassembler les divers acteurs concernés (Education nationale, municipalités, parents d'élèves...). Elle demande que l'avant-projet de loi précise quel est le public visé par les équipes de réussite éducative. Le Conseil économique et social s'étonne également que les internats de réussite éducative, évoqués par le Plan de cohésion sociale, ne figurent pas dans ces dispositions de l'avant-projet de loi. Aussi demande-t-il que la future loi d'orientation sur l'école décrive ces nouvelles structures (modalités de leur création, fonctionnement, direction, tutelle de rattachement) et les situe par

rapport aux missions de la Protection judiciaire de la jeunesse qui reposent sur une prise en charge éducative des jeunes.

Enfin, notre assemblée réitère sa demande d'une amélioration décisive de la médecine scolaire et souhaite ardemment que des réponses y soient enfin apportées dans le cadre de la future loi d'orientation sur l'école.

Le Conseil économique et social estime également nécessaire que l'avant-projet de loi prévoit pour les articles 52 et 53 une évaluation régulière des dispositifs mis en œuvre.

#### B - SOUTIEN AUX VILLES EN GRANDE DIFFICULTE

L'égalité entre les collectivités locales est un des éléments de la cohésion sociale. La rénovation du mécanisme de répartition de la DSU, telle qu'elle est présentée dans l'avant-projet de loi, contribue à la résorption des écarts budgétaires entre les communes. L'évaluation de cette mesure aurait mérité d'être précisée dans le texte.

Dans son avis « *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* » de juin 2001, notre assemblée avait souligné que la péréquation financière était un gage déterminant de la cohésion économique, sociale et territoriale des collectivités locales. Elle estime aujourd'hui que la révision du mécanisme de répartition de la DSU est un élément positif dans le renforcement de la cohésion sociale et de l'équité territoriale. Cependant, elle considère que cette mesure ne saurait se substituer à une réforme substantielle, dans le cadre d'une compensation des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, des mécanismes de péréquation et de fiscalité locale pour asseoir véritablement l'autonomie fiscale des collectivités. Par ailleurs, notre assemblée estime que ce dispositif devra impérativement inclure une réflexion et des mesures concrètes relatives à :

- la lutte contre les exclusions et pour la cohésion sociale dans le monde rural ;
- la lutte contre les exclusions et pour la cohésion sociale dans les départements, les territoires et les collectivités à statut particulier de l'Outre-mer.

#### C - ACCUEIL ET INTEGRATION DES ETRANGERS

Notre assemblée constate que le chapitre III de l'avant-projet de loi « *Accueil et intégration des étrangers* », s'il atteste la volonté des pouvoirs publics de refonder la politique d'intégration par une action positive, le contrat d'accueil et d'intégration, n'aborde qu'une des dimensions traitées dans son avis « *Les défis de l'immigration future* ». Il concerne les seuls étrangers titulaires d'un titre de séjour et non communautaires.

En effet, ce chapitre ne vise que les étrangers primo-arrivants sur le territoire national : il traite aussi davantage de l'accueil des nouveaux arrivants ayant un projet d'installation durable. L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi souligne pourtant que l'accueil et l'intégration dans la société française sont « *au cœur de la cohésion sociale* ».

Certes, la situation des populations étrangères déjà installées dans notre pays relève de nombreux articles de l'avant-projet de loi : il est d'autant plus regrettable qu'aucun article ne traite de la situation, des droits et des devoirs et des conditions d'intégration des populations déjà présentes sur le territoire.

### **1. Le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI)**

L'article 55 de l'avant-projet de loi s'inscrit dans la volonté des pouvoirs publics de refonder la politique d'intégration par une action positive, le contrat d'accueil et d'intégration, et de lui donner *de facto* une base législative.

Notre assemblée estime que le contrat qui implique une démarche personnelle d'adhésion au lien social constitue un pacte dont chaque personne immigrée doit respecter la règle dans la mesure où l'Etat lui garantit les droits. Ce contrat dont la généralisation a été fixée à 2006 ne s'applique qu'aux seuls nouveaux immigrants alors même que les défis de l'immigration au regard de la cohésion sociale concernent nombre d'immigrés déjà entrés sur le territoire national.

L'avant-projet de loi reprend un des critères de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France qui dispose que l'intégration républicaine doit être appréciée en particulier au regard de la connaissance suffisante de la langue française. La maîtrise de la langue nationale comme critère d'intégration va dans le sens des propositions du Conseil économique et social.

Ce dernier constate que le contenu du CAI sera fixé par un décret pris en Conseil d'Etat. Notre assemblée suggère que ce contrat formule de façon explicite le principe du respect par la personne immigrée des valeurs de la République et de l'ensemble des principes inscrits dans le préambule de la Constitution, comme pour tous les citoyens français, qui entraînent des droits et des obligations. Cependant, l'introduction éventuelle dans le Code du travail d'une disposition nouvelle qui soumettrait l'obtention d'une autorisation de travail à une bonne connaissance de la langue française peut poser problème. Dans ce domaine, comme pour l'ensemble des facteurs d'intégration sociale et civique, notre assemblée souligne l'importance de la vie en entreprise.

Le Conseil économique et social pense que les dispositions de l'avant-projet de loi relatives aux CAI ne relèvent pas seulement de la cohésion sociale. Elles participent également d'une gestion des flux migratoires. Ainsi, la signature et le respect du contrat conditionnent l'obtention de la carte de résident. La signature et le respect du contrat deviennent donc deux éléments nécessaires, mais non suffisants (« ... *il est tenu compte notamment* ... »), pour apprécier la condition d'intégration républicaine dans la société française. Notre assemblée craint de ce fait que des confusions s'instaurent entre politique d'intégration, qui inclut bien évidemment l'apprentissage de la langue, et gestion des flux migratoires.

Le Conseil économique et social demande par ailleurs qu'une nouvelle évaluation du CAI soit réalisée avant l'application de l'article 60 de l'avant-projet de loi. Il serait en effet inéquitable pour les personnes que l'appréciation du respect du CAI soit fluctuante, ou que ce contrat fasse l'objet de contraintes supplémentaires en fonction de cette gestion.

## **2. La gestion de l'accueil et de l'intégration des étrangers**

L'avant-projet de loi propose la création de l'Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM), établissement public administratif chargé de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives à l'entrée et au séjour des étrangers résidant régulièrement en France, à leur retour et à leur réinsertion dans leur pays d'origine, à l'emploi des Français à l'étranger. Ce nouvel établissement, placé sous la tutelle des ministères chargés du Travail et de l'Intégration, serait administré par un conseil d'administration et dirigé par un directeur général nommé par décret. Celui-ci serait composé, outre son Président nommé par décret, des représentants de l'Etat, du personnel de l'Agence et de personnalités qualifiées. L'avant-projet de loi prévoit qu'un comité consultatif, composé de représentants de l'Etat, des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés, de personnalités qualifiées, soit placé auprès de l'Agence. Notre assemblée pense que le comité consultatif doit comprendre aussi des représentants des associations ayant fait preuve de leurs compétences dans le domaine de l'intégration.

Au vu des missions qui lui seraient assignées, notre assemblée estime que la tutelle de l'Agence doit être étendue aux ministères de la Santé et des Affaires sociales, au ministère des Affaires étrangères et au ministère de l'Intérieur. En effet, qu'il s'agisse de l'entrée des étrangers, de leur contrôle médical ou du retour dans leur pays d'origine, les missions confiées à l'ANAM débordent largement les champs de compétence du ministère du Travail et de l'Intégration. Sur la participation de l'ANAM au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine, une réelle collaboration des pouvoirs publics français avec les Etats d'émigration s'impose. Le Conseil économique et social rappelle, comme il l'a déjà souligné dans son avis « *Les défis de l'immigration future* », qu'un dialogue intensif est nécessaire avec les pays d'origine.

Concernant la possibilité offerte à l'ANAM de conclure des conventions avec des organismes publics ou privés pour l'exercice de ses missions, notre assemblée attire l'attention du gouvernement sur la difficulté que pourrait entraîner une confusion entre traitement des flux migratoires et traitement social de l'intégration.

Le chapitre consacré à l'accueil et à l'intégration des étrangers suscite d'autres interrogations. En effet, l'avant-projet de loi modifie les missions du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) en lui demandant, d'une part, de contribuer au financement des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) et, d'autre part, de prendre en charge les actions de formation linguistique des personnes étrangères et issues de l'immigration dont la

connaissance insuffisante de la langue ne leur permet pas de s'insérer socialement et professionnellement.

Notre assemblée tient à rappeler que l'apprentissage de la langue implique également les services publics de l'Education qui devront développer les structures d'accueil dès l'école maternelle pour l'intégration par l'apprentissage de la langue française des enfants de l'immigration.

Elle rappelle également que le champ d'intervention du FASILD couvre certes la formation linguistique mais aussi le logement (avec le financement des foyers de travailleurs migrants), la formation professionnelle, l'emploi, l'accompagnement social, la santé, les personnes âgées, l'éducation, la culture, la citoyenneté. Elle constate que l'avant-projet de loi ne dit mot de ces missions indispensables à l'intégration. Le FASILD est doté d'une organisation régionale et d'une Commission régionale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (CRILD) où siègent les collectivités territoriales, les organisations syndicales et d'employeurs, les personnalités reconnues pour leur compétence dans le domaine de l'intégration et de la lutte contre les discriminations, les préfets de départements et les chefs des services déconcentrés.

Si l'avant-projet de loi ne remet pas en cause cette configuration, il ne s'attache pourtant pas à prendre en compte la dimension nouvelle des interventions du FASILD, à savoir l'accueil des primo-arrivants et la mise en place des PRIPI, dont notre assemblée souligne l'intérêt à condition que les différents acteurs soient associés à son élaboration. Le Conseil économique et social considère que ces missions nouvelles ne peuvent se réaliser par un simple redéploiement financier des moyens actuels du FASILD.

Le Conseil économique et social rappelle en effet que les actions d'intégration financées par le FASILD sont réalisées près de neuf fois sur dix par des associations partenaires. Il craint qu'une réorientation principale des missions du FASILD vers l'accueil des primo-arrivants ne se fasse au détriment d'actions d'intégration. Tout désengagement du FASILD des actions d'intégration actuellement conduites le plus souvent en partenariat avec de nombreuses associations risque de laisser le champ libre au développement d'initiatives communautaristes contraires à toute réelle politique d'intégration.

Notre assemblée estime nécessaire que l'avant-projet de loi clarifie les moyens de la future ANAM au regard des missions actuelles et des moyens financiers du FASILD afin de rendre lisible le dispositif national d'accueil et d'intégration des personnes immigrées.

Par ailleurs, le Conseil économique et social pense qu'il est primordial que la politique d'intégration ne soit pas confondue avec la politique d'accueil, celle-ci relevant du ministère de l'Intérieur en lien avec la Direction de la population et des migrations et de l'ANAM.



### **III - LES MESURES ARRETEES PAR LE CILE NE FIGURANT NI DANS LE PLAN DE COHESION SOCIALE NI DANS L'AVANT-PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHESION SOCIALE, ET CONCERNANT LE PILIER III : EGALITE DES CHANCES**

Le CILE, réuni le 6 juillet 2004, a élaboré une série de mesures pour lutter contre l'exclusion autour de trois objectifs : « *Agir ensemble pour lutter contre l'exclusion* », « *Conforter l'accès aux droits fondamentaux* », « *Assurer le passage d'un hébergement indigne à un logement durable* » ainsi que nous l'avons déjà exprimé dans l'introduction au titre III du présent avis. Notre assemblée constate que les mesures dégagées par le comité interministériel ne trouvent pas toutes leur traduction dans les textes qui lui sont soumis. Elle suggère pour renforcer la cohérence du troisième pilier « *égalité des chances* » :

- que le Plan de cohésion social intègre toutes les décisions du CILE ;
- que, dans l'avant-projet de loi, soient incluses toutes celles qui impliquent des améliorations de la loi ;
- que dans le cadre du débat parlementaire, le gouvernement s'engage quant au calendrier de mise en œuvre de toutes les décisions du CILE qui n'auraient pas pu trouver place dans les textes faisant l'objet de cet avis.

Notre assemblée a fait le choix d'une analyse de ces décisions non pas sur chacune d'elles mais à partir de thématiques recoupant seulement certaines des grandes orientations de la loi de 1998 puisque l'emploi et le logement font dans cet avis l'objet des titres précédents.

#### **1. Le principe de la mobilisation de tous dans la lutte contre l'exclusion**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1998 a posé le principe de la participation de tous les acteurs institutionnels, administratifs, économiques, professionnels, syndicaux, mutualistes, associatifs et de l'économie solidaire à la lutte contre l'exclusion. Le Conseil économique et social a consacré une partie de son avis « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* » présenté par M. Didier Robert à ce principe autour de trois groupes d'acteurs : les personnes en situation de précarité et les acteurs de terrain, les pouvoirs publics et les élus, la société civile.

##### *1.1. L'implication des personnes en situation de précarité et les acteurs de terrain*

Une des mesures du CILE (décision n° 1) concerne le soutien à apporter aux actions favorisant la participation des personnes en difficulté à l'action des services publics ou des associations. Cette participation demande de reconnaître les personnes en situation de précarité comme interlocuteurs et implique un partage de pouvoir et de savoir qui fasse sortir professionnels et personnes de la relation inégalitaire « aidant-aidé ». Dans cette perspective, notre assemblée rappelle l'importance de prévoir le financement par les régions de la formation des personnes vivant l'exclusion. Elle rappelle, par ailleurs, que, dans son avis

« *Mutations de la société et travail social* » présenté en mai 2000 par M. Daniel Lorthiois, elle a insisté pour que le travail social permette à la personne en difficulté de « *devenir l'acteur de sa relation avec la société et de la ré-appropriation de ses droits* ». Il est également impératif que les formations initiale et continue des professionnels comprennent des éléments de connaissance de la précarité et de la grande pauvreté. En effet, il n'est pas aisé pour des professionnels du champ social de considérer comme partenaires des personnes disqualifiées aux yeux de la société.

### 1.2. *L'implication des pouvoirs publics et des élus*

L'absence de publicité et de communication sur la loi d'orientation de juillet 1998 fait qu'aujourd'hui encore beaucoup de personnes l'ignorent, et l'absence de pilotage interministériel explique le défaut d'application de nombreuses dispositions de la loi. Le Comité interministériel a décidé d'engager une campagne d'information auprès du grand public destinée à changer durablement le regard et le comportement de nos concitoyens face aux personnes qui vivent l'exclusion (décision n° 2). Il prévoit également la pérennisation de sa réunion annuelle et de l'organisation, en 2005, d'une nouvelle conférence nationale de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion (décision n° 5).

Notre assemblée insiste sur l'urgence d'une campagne de communication sur l'exclusion pédagogiquement adaptée au grand public. Elle indique que la réunion annuelle du CILE était déjà prévue par le décret 99-104 du 12 février 1999 et entend conforter le gouvernement dans sa démarche d'application des textes existants. S'agissant de la conférence prévue pour 2005 et tirant des conclusions positives de la conférence annuelle de la famille mise en place depuis 1996, tant dans ses modalités de préparation que de sa composition, elle recommande l'instauration d'une conférence de ce type pour la lutte contre l'exclusion, au-delà de celle d'ores et déjà prévue pour 2005.

Le Comité interministériel préconise une coordination des instances nationales de concertation [Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), Conseil national des villes (CNV), Conseil national des missions locales (CNML)] pour une meilleure contribution à l'élaboration des politiques publiques (décision n° 3). Le Conseil économique et social apprécie d'être désormais associé aux travaux du CNLE et estime que, du fait de la multiplicité des instances concernées par la lutte contre l'exclusion, des mécanismes de pilotage et de coordination ainsi que des outils d'évaluation s'imposent rapidement. Par ailleurs, la mise en application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est l'occasion de mettre en place un cadre de gestion rénové (décision n° 6). Le caractère prioritaire de la lutte contre les exclusions énoncé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi d'orientation de juillet 1998 - « *La lutte contre les exclusions est un impératif national (...) et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation* » et ses déclinaisons multiples justifient, pour notre assemblée, la mise en œuvre d'une mission interministérielle « *Lutte contre l'exclusion* ».

Dans un tout autre domaine, l'introduction, par le Traité d'Amsterdam, de la lutte contre l'exclusion dans les dispositions relatives à la politique sociale de l'Union a permis l'adoption, en 2000, d'une démarche commune entre les Etats membres et la Communauté européenne appelée Méthode ouverte de coordination (MOC). Elle se traduit par l'élaboration des Plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (PNAI). Si notre assemblée approuve la mesure du Comité interministériel (décision n° 4) qui consiste à faire des PNAI et des Plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) des outils de mobilisation au niveau local, elle estime indispensable, pour que cette coordination soit effective, que les services déconcentrés et décentralisés de l'Etat soient réorganisés et leurs fonctions d'observation, d'animation et d'impulsion, d'évaluation et d'inspection étoffées.

### *1.3. L'implication de la société civile*

La création, pour la première fois, d'un ministère ayant la charge de la vie associative affiche la volonté des pouvoirs publics de considérer le secteur associatif comme un acteur à part entière de notre société. Le Conseil économique et social regrette toutefois que le Plan de cohésion sociale n'inclue pas ce secteur comme étant un des éléments de cette cohésion, alors que le CILE, pour sa part, préconise un soutien à la mobilisation du bénévolat et du volontariat.

Le Comité propose, pour le bénévolat, de généraliser la mise en place dans les communes, d'un service communal de bénévolat et de soutenir les réseaux de développement du bénévolat (décision n° 8). Le Conseil économique et social souhaite que cette mesure vienne conforter les réseaux d'organisation du bénévolat déjà existants, ne crée pas de structures nouvelles, et n'entraîne pas de charges financières supplémentaires pour les communes. Quant au volontariat, le Comité interministériel propose de l'inscrire dans un programme d'insertion réunissant l'Etat, les collectivités locales et les entreprises et de mettre en œuvre un volontariat de lutte contre l'exclusion à partir du statut de volontaire dont le ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative a annoncé la création devant notre assemblée le 8 juillet dernier. Le Conseil économique et social pense que le Plan de cohésion sociale devra s'articuler avec le futur projet de loi portant création du statut de volontaire, d'autant que la déclaration du ministre a précisé qu'une fois ce statut adopté, il sera complété par la mise en œuvre de grands programmes annuels de volontariat, notamment sur la solidarité et sur la lutte contre les exclusions.

## **2. La protection de la santé**

Pour éviter les inégalités de traitement et les ruptures de droit, inhérentes aux empilements de systèmes d'aides à la complémentaire santé, mais aussi pour redonner au dispositif de la CMU son sens premier d'aide dans l'insertion dans le droit commun, le Comité interministériel préconise d'engager la réforme des aides à la prise en charge de la complémentaire santé dans le cadre d'un dispositif unique de crédit d'impôt (décision n° 20).

Pour notre assemblée, le lissage entre le système d'un droit à une complémentaire santé gratuite, pour les plus démunis, et les aides fiscales que la loi assurance maladie prévoit de mettre en place, pourrait constituer la première étape, avant une réflexion sur l'organisation générale des aides à l'acquisition des couvertures complémentaires santé, dans une perspective de meilleure organisation du système. Elle estime également nécessaire que s'engage une campagne d'information sur les conditions d'ouverture et de maintien de ces droits sociaux, pilotée par les pouvoirs publics et les caisses d'assurance maladie. Le Constat effectué par le CILE du non recours à la CMU de personnes entrant dans son champ d'application, incite le Conseil à renouveler sa demande de voir généraliser les démarches de prospection des ayants droit pratiquées avec succès par la Mutualité sociale agricole ou par certaines caisses d'assurance maladie.

Par ailleurs, le CILE propose de développer les soins aux personnes sans domicile fixe par la création de lits « halte santé » pour les personnes ne nécessitant pas une hospitalisation, et par la création d'équipes mobiles de médecins pour favoriser la prise en charge des troubles psychiques des personnes vivant dans la rue (décision n° 21). Il propose également (décision n° 23) la création de maisons de santé - espaces de prévention et de soins, afin d'améliorer l'accès aux soins des personnes démunies et de parvenir à une meilleure répartition de l'offre de soins en renforçant la présence médicale et paramédicale dans les quartiers défavorisés et en milieu rural. Notre assemblée exprime son accord sur ces décisions mais elle considère que cette dernière mesure doit s'inscrire pleinement dans les orientations existantes concernant les maisons médicales et l'amélioration de l'offre de soins sur l'ensemble du territoire et qu'il ne peut s'agir de la création de maisons de santé pour les seules personnes démunies. Elle regrette également que l'amélioration de l'aide médicale d'Etat (AME) n'ait pas été présentée dans le cadre du CILE.

Parce que la connaissance des causes sociales à l'origine de nombreuses pathologies et l'accès à la prévention sont parmi les enjeux majeurs de la promotion de l'égalité des chances, il est indispensable que la médecine scolaire, apte à effectuer un dépistage systématique au sein de toute une classe d'âge, et la médecine du travail puissent disposer d'un nombre suffisant de médecins et de conditions d'exercice satisfaisantes. Il est aussi tout à fait nécessaire qu'elles puissent travailler en partenariat avec les services sanitaires et sociaux publics et l'ensemble des professionnels de santé.

### **3. L'accès à la justice**

Le Comité interministériel propose d'inciter les Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) existants, à favoriser le rapprochement entre acteurs juridiques et sociaux (décision n° 10). Notre assemblée adhère à cette mesure. Cependant, elle estime indispensable que tous les départements soient dotés rapidement d'un CDAD et que chaque CDAD s'adresse à l'ensemble des citoyens. Par ailleurs, le CILE propose d'engager une réforme des juridictions spécialisées de l'aide sociale (décision n° 11) notamment en ce qui concerne les recours contre les décisions des commissions consultatives d'action sociale dont l'absence de véritable greffe est préjudiciable aux justiciables. Pour le Conseil

économique et social, cette réforme nécessaire devra être conduite de manière à permettre un réel accès au droit et des décisions équitables. Il est indispensable, en effet, d'améliorer les possibilités d'interventions de l'aide juridictionnelle et juridique en urgence. L'aide juridique doit apporter des informations en matière d'accès à la justice et permettre des consultations par des professionnels du droit compétents parfois même avant que ne soit engagée toute procédure. Cette extension de l'accès à l'information et à la défense doit se faire en relation avec le ministère de la Justice, les associations compétentes, les collectivités locales et avec le concours des organisations professionnelles du droit, Ordres et syndicats. Elle peut aussi se faire dans les maisons de la justice et du droit dont le Conseil économique et social avait rappelé la pertinence dans ses avis : « *Médiation et conciliation de proximité* » présenté par Mme Michèle Lindeperg en 2001 et « *La judiciarisation de l'économie* » présenté par M. Jean-Paul Noury en 2004, en demandant la poursuite de leur implantation sur l'ensemble du territoire.

#### **4. La lutte contre l'illettrisme**

L'importance de la lutte contre l'illettrisme est soulignée par le CILE (décision n° 16). La lutte contre l'illettrisme est « *une priorité nationale* » (article 149 de la loi d'orientation de juillet 1998) et cette formulation solennelle a été transposée dans l'article L.900-6 du Code du travail : « *La lutte contre l'illettrisme fait partie de l'éducation permanente. L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises y concourent chacun pour leur part* ». L'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), créée en 2000 pour coordonner l'ensemble des intervenants, a publié son premier Plan national d'action en 2002. Or, faute de moyens suffisants depuis 2002, l'ANLCI a des difficultés à animer le dispositif. Le Conseil économique et social rappelle que les « *programmes familiaux, prévention de l'illettrisme - appui aux parents* » sont annoncés depuis 2003 et qu'ils ne sont toujours pas effectifs. Il réaffirme donc la priorité et l'urgence avec lesquelles doit être traitée la lutte contre l'illettrisme et la nécessaire mise en cohérence de tous les dispositifs y concourant.

#### **5. L'accès à la culture**

Le Conseil économique et social a déjà souligné l'importance fondamentale de l'accès à la culture pour lutter contre l'exclusion et pour favoriser la cohésion sociale. La synthèse des bilans de la loi d'orientation de juillet 1998 effectuée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), publiée en mai 2004, souligne que les moyens financiers du ministère de la Culture pour permettre à des personnes en situation de précarité d'avoir accès à des actions culturelles sont inexistantes. L'IGAS relève que la seule mission prioritaire de ce ministère dans ce domaine est la création de lieux de culture dans les quartiers sensibles et que cette mission est effectuée dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Au vu de cette analyse, notre assemblée conserve le sentiment que l'accès à la culture n'a pas encore réellement été intégré dans les droits fondamentaux. Le

CILE (décision n° 25) entend développer des actions en la matière, elles ne peuvent que recueillir son approbation.

#### **6. La vie familiale dans des conditions normales**

La cohésion sociale passe par la préservation des liens familiaux de chaque personne. Le Comité interministériel propose d'améliorer la situation des enfants des familles pauvres et celle des familles monoparentales (décision n° 19) par le renforcement de leur accompagnement social grâce à des actions soutenant la fonction parentale, l'accompagnement scolaire et l'amélioration de l'accès aux modes de garde collectifs pour ces enfants. Au-delà de cette mesure, que le Conseil économique et social approuve mais qui renvoie également à la situation de l'emploi féminin et à l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes, il rappelle le caractère inacceptable des placements provoqués, directement ou indirectement, par la situation de précarité des enfants, *a fortiori* si les familles sont monoparentales, et renvoie à ses propositions en matière de prévention des placements. Il estime que la prévention des séparations familiales et le maintien des liens familiaux doivent se traduire par un soutien accru au développement de la médiation familiale, des techniciennes en intervention sociale et familiale et des réseaux d'écoute, d'accueil et d'appui à la parentalité notamment. Enfin le rôle des Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) doit être renforcé et adapté aux besoins éducatifs des enfants et à l'accueil de familles.

\*  
\*        \*

Au terme de son avis sur le troisième volet du Plan de cohésion sociale et de l'avant-projet de loi qui l'accompagne, notre assemblée réaffirme que, pour promouvoir l'égalité des chances, les politiques publiques doivent nécessairement prendre en compte l'ensemble des droits fondamentaux définis dans la loi de 1998. Le respect de l'égalité de dignité des personnes et la cohésion sociale de la Nation sont à ce prix.

**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**





### **Groupe de l'agriculture**

Sans chercher à opposer territoires urbains et territoires ruraux, des signes révélateurs de difficultés économiques et sociales existent bel et bien dans les zones rurales. Le Plan de cohésion sociale ne doit pas être l'apanage des seules villes. Il doit également avoir une approche territoriale afin de tenir compte de la très grande diversité de nos régions. C'est à cette condition qu'un équilibre s'installera entre zones rurales et zones urbaines.

#### **I/ S'agissant du pilier relatif au logement**

Les besoins des territoires ruraux sont multiples. Or, ils sont mal reconnus par les politiques publiques : les territoires ruraux doivent faire face à l'installation de nouveaux arrivants d'origines diverses (jeunes ménages, retraités, populations précarisées, salariés saisonniers, apprentis ...), tout en répondant aux besoins des populations locales (adaptation des logements des populations vieillissantes, autonomie des jeunes, dispersion géographique de l'habitat ...) et tout en faisant face aux conséquences de la hausse des prix de l'immobilier dans certaines régions touristiques ou frontalières.

Soulignons également l'arbitraire de la règle de l'évaluation forfaitaire des revenus applicables lors de l'étude du droit à l'allocation logement dès lors que les revenus du foyer sont inférieurs à un montant fixé par voie réglementaire. Pour certains foyers à faibles revenus, cette règle peut conduire à refuser ou à diminuer un droit à allocation logement et aggraver ainsi des situations de précarité.

#### **II/ S'agissant du pilier relatif à l'emploi**

Le groupe de l'agriculture tient à souligner principalement les quatre points suivants tout en reconnaissant certaines avancées comme, par exemple, la protection sociale intégrale reconnue aux salariés sous contrat d'activité ou sous CI-RMA (Contrat d'insertion – Revenu minimum d'activité).

1 • L'agriculture est un secteur d'activité pourvoyeur d'emplois, à condition de rapprocher offre et demande d'emploi en tenant compte d'éléments d'environnement tels que le logement ou les transports et en favorisant les modes d'organisation du travail adaptés, tels que les groupements d'employeurs ou les contrats multi-employeurs (ils garantissent aux salariés un emploi pérenne).

2 • Le groupe de l'agriculture insiste particulièrement pour que le rôle et l'autonomie des partenaires sociaux au sein de l'Unedic ne soient pas remis en cause. Il serait également souhaitable que, dans le cadre de la recherche active d'emploi, le rôle de l'Unedic soit développé.

3 • Les Maisons de l'emploi doivent être vues comme des lieux de coordination des interventions des différents acteurs et non comme une structure supplémentaire venant se rajouter à celles existantes.

4 • L'innovation et le développement des services aux personnes sont essentiels pour répondre à la demande croissante d'aide aux personnes âgées, plus nombreuses en zones rurales. Cela ne doit toutefois pas se faire au prix d'une déqualification de ces emplois et respecter les souhaits des personnes dépendantes en matière d'hébergement collectif ou de maintien à domicile.

### **III/ Concernant l'égalité des chances**

La cohésion sociale doit être intégrée dans le quotidien de l'action publique. A cet égard, il convient d'être attentif aux problèmes spécifiques de l'école en milieu rural et des services à la population (services en matière de santé, activités culturelles ou sportives, nouvelles technologies ...)

Très concrètement, à chaque évolution des politiques ou des législations, la question de la lutte contre les exclusions doit être prise en compte pour éviter de créer de nouvelles formes d'exclusion. Toute législation ou action particulière en faveur des populations fragilisées contient en elle-même un risque de stigmatisation de ces populations remettant en cause la cohésion sociale.

\*  
\*       \*

Le pays a besoin d'un milieu rural autonome, doté de services et pourvoyeur d'emplois pour ne pas être à la remorque du monde urbain, pour accueillir dignement des nouveaux arrivants et permettre ainsi aux populations installées dans des bassins de vie de développer de véritables projets de vie.

### **Groupe de l'artisanat**

Le groupe de l'artisanat partage le diagnostic alarmant parfaitement identifié dans le Plan de cohésion sociale, mais aurait souhaité que la loi aille au-delà du traitement social du chômage et du logement. La construction d'un Plan de cohésion sociale juste et équitable sur l'emploi, le logement et l'égalité des chances doit permettre à tous l'accès à ces droits fondamentaux. Cela implique dès lors que l'on se préoccupe des causes économiques de la dégradation de l'emploi et de l'habitat en veillant en permanence au respect des personnes sans opposer les catégories sociales entre elles.

Pour le groupe de l'artisanat, tout travailleur doit être respecté, de l'apprenti au PDG d'une multinationale, du travailleur à temps partiel à celui à temps plein et même au-delà s'agissant des indépendants. Tout travail, qu'il soit salarial ou d'activité, réalisé par une femme ou un homme contribue à la cohésion sociale. C'est pourquoi il soutient la philosophie de cet avis qui redéfinit l'ordre des priorités en plaçant la relance de la politique économique au cœur de la démarche à la condition bien sûr de l'assortir d'un certain nombre de garanties pour l'ensemble de la population. Il faut entendre par là le développement d'une stratégie de l'offre passant par des mesures de soutien à l'activité économique en visant davantage de flexibilité dans l'organisation de la production et d'équilibre dans l'emploi.

**S'agissant des dispositions spécifiques concernant l'emploi**, le groupe de l'artisanat partage l'esprit et le contenu de la plupart des observations formulées par notre assemblée tout en rappelant son attachement à une évaluation préalable des dispositifs existants avant d'en prévoir de nouveaux ainsi qu'à leur réelle simplification afin d'améliorer leur lisibilité et leur efficacité. Concernant plus particulièrement la création d'activité, un certain nombre de réserves mérite d'être signalé quant à la facilité de créer aujourd'hui une entreprise. En effet, même s'il est vrai que les formalités sont simplifiées du fait de la centralisation des informations en un seul lieu ou des possibilités offertes de prêts à l'installation, il faut savoir que toute création sans un projet réel et sérieux reste illusoire. C'est pourquoi il faut insister au préalable à la fois sur l'accompagnement des créateurs et sur le professionnalisme de ceux qui vont demain aller sur les créneaux porteurs surtout quand il s'agit de services à la personne.

**S'agissant du volet logement**, le groupe de l'artisanat rejoint les craintes exprimées dans l'avis de voir cantonnée la réflexion uniquement sur le parc social alors que la crise touche tous les types de logement depuis l'hébergement jusqu'au parc privé en passant par l'urgente augmentation de l'offre de logements neufs et de remise sur le marché des logements vacants dans le parc ancien. La réussite d'un plan de cohésion sociale passe par un habitat humain diversifié. Cela sous-entend de ne pas renouveler les modèles de construction et de concentration de logements collectifs standardisés des années 60 et prendre conscience que si chaque individu aspire à se loger, il ne vise pas nécessairement à habiter un logement « dit social ». Pour le groupe de l'artisanat, le droit au logement consiste en la mobilisation de moyens permettant la construction de logements en quantité et en qualité quelle que soit leur implantation et sans marquage social. La création d'un nombre suffisant de logements neufs impliquant un développement de l'offre foncière et surtout une maîtrise de son coût, le groupe de l'artisanat préfère la mise en œuvre de nouveaux dispositifs du type dation ou fiscalité sur les mutations et successions plutôt que la création d'établissements fonciers, dont il est malheureusement prouvé qu'ils contribuent à l'inflation du prix des terrains. Sur le parc ancien, le potentiel non négligeable de logements vacants conduit l'artisanat à saluer l'annonce d'une prolongation de trois ans du programme de rénovation urbaine et celle de crédits supplémentaires. Toutefois il attire l'attention sur la nécessité de veiller parallèlement à ce que les décrets d'application soient promulgués rapidement pour ne pas accentuer le retard dans la distribution des crédits mais aussi sur celle de prévoir des mesures attractives pour les propriétaires bailleurs telles que la refonte de l'aide personnelle au logement et l'intégration de la garantie des risques locatifs, grande absente du projet de loi de cohésion sociale.

**Quant à l'égalité des chances**, pour qu'elle cesse d'être un concept abstrait, il faut apprendre à chaque individu « à apprendre », développer une véritable culture de résultats auprès de ceux qui ont en charge cette mission, mais aussi veiller à ce que l'égalité des chances concerne tous les individus composant notre société et tous les territoires dans le respect par tous de l'égalité des droits et des devoirs.

Même si le Plan répond imparfaitement à l'impératif de cohésion sociale, il a le mérite d'appeler à la mobilisation générale de tous les acteurs pour créer une dynamique permettant à ceux qui n'ont pas reçu ce qu'ils étaient en droit de recevoir de ne pas être écartés du bénéfice des fruits de la croissance. Le groupe de l'artisanat a voté en faveur de cet avis.

### **Groupe des associations**

Notre société est minée dans ses fondements mêmes : il y a de plus en plus d'incertitudes sur l'avenir collectif et individuel, social, économique. Les solidarités s'émeussent, même si de formidables élans collectifs expriment - souvent d'une façon plus événementielle que durable - l'intérêt porté aux autres. Et plus le drame est lointain, plus la solidarité décroît.

Notre groupe apprécie l'analyse présentée par le projet d'avis, tant dans les aspects positifs que dans les critiques et les propositions. C'est avec raison qu'est contestée la confusion entre « une priorité absolue au retour à l'activité alors que ce qui doit être socialement, humainement recherché, c'est le retour à l'emploi ». C'est dire combien nous rejetons « la logique d'assistance ». En revanche, doivent être mises en œuvre les logiques de solidarité et de retour à la croissance. La première impose la dynamique d'insertion et de formation, la seconde a pour pendant, la reprise de la consommation.

Faute de quoi, l'idéal du « plein emploi » resterait une sorte d'objectif mythique, nourrissant l'espérance et les utopies de l'harmonie sociale.

Tout doit être mis en œuvre pour le retour à l'emploi. Nous ne nous satisfaisons pas de réponses humiliantes et dévalorisantes de modes d'insertions qui n'ont, n'ont eu ou n'auraient de professionnelles que le nom, qui ne seraient de fait que des thérapeutiques occupationnelles.

D'autre nature est l'engagement volontaire par le bénévolat, le don du temps : est d'ordre différent la possibilité que donnent aux hommes et aux femmes qui travaillent et en vivent d'assumer des engagements choisis.

La loi de programmation doit être sans ambiguïté une loi pour l'accès de tous aux droits de tous : parce qu'elle concerne la société dans toutes ses composantes cette loi ne doit pas être l'expression d'un énième plan anti-exclusion, de bonne conscience et d'insuffisants effets.

Cette loi doit viser la mixité sociale : au travail, dans la vie individuelle et collective, dans tous les environnements de la vie. Ainsi conçue, elle répondra à l'ambition de redonner sa cohérence à une société blessée, éclatée, où les inégalités se développent.

Toute réforme politique qui ne serait que **conjoncturelle** serait de peu d'effet : il faut **agir**, comme l'indique le projet d'avis, **pour l'avenir et se donner les moyens des nécessaires interventions structurelles**, dans une logique d'harmonisation entre les ambitions légitimement affichées et leurs insuffisantes traductions programmatiques et budgétaires. Faute de quoi leur crédibilité serait en cause.

Les associations s'interrogent : comment admettre les réductions des moyens publics nécessaires à leurs interventions ? Comment ne pas s'étonner, s'inquiéter, contester ces désengagements, et ceux qui affectent les politiques familiales, sanitaires, sociales, éducatives ?

Comment ne pas s'étonner que se multiplient les insécurités sociales ? Pas de journées où ne soient annoncées mesures de licenciements, remises en question du dialogue social, délocalisations d'entreprises, effectives, probables ou utilisées comme menaces ou pression.

Parce que le groupe des associations a soutenu les avis de notre assemblée, par exemple sur le logement ou sur l'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous, nous approuvons les analyses et les propositions du projet d'avis sur ses trois volets, emploi, logement, égalité des chances.

Enfin, au terme de ces remarques, le groupe des associations souhaite insister sur deux points :

➤ 1. à plusieurs reprises, l'avant projet de loi manque de clarté et assurément de précision sur la notion d'activité marchande. C'est pour assumer leurs missions que des associations ont une activité d'entreprise et sont dans le marché : elles sont marchandes mais non-lucratives puisque leurs éventuels excédents sont réinvestis pour mener à bien le projet associatif ;

➤ 2. nous insistons pour que le gouvernement s'engage à ce que le secteur associatif, élément à part entière de la société, soit inclus en tant que tel dans le plan de cohésion sociale où il a été étonnamment oublié : la mobilisation du bénévolat et du volontariat est une condition de réussite de la politique annoncée ; cet oubli maintenu marquerait une méconnaissance de la nécessaire implication de la société civile.

Conscients de l'importance de la saisine qui nous rassemble au terme de cette mandature, nous souhaitons que ce projet d'avis que nous voterons soit pris en compte par le gouvernement, et que la loi de programmation obtienne les moyens réels de sa réalisation, garantis de tout risque d'effets de gels budgétaires.

### Groupe de la CFDT

La CFDT, investie pleinement avec le secteur de l'insertion dans la lutte contre l'exclusion, partage le constat qui motive le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Le maintien d'un chômage élevé, l'accroissement des inégalités sociales et de la pauvreté et les processus d'exclusion portent en effet atteinte aux personnes, à la cohésion sociale et au développement économique. Cette situation nécessite d'agir dans le même temps sur les différentes causes d'exclusion (emploi, formation, logement, accès aux droits...), ce qui demande de la cohérence entre les différentes politiques publiques et une meilleure coordination des acteurs.

L'avis répond pour l'essentiel aux préoccupations de la CFDT, nombre de nos propositions ayant été prises en compte. Il en est ainsi notamment de :

- la nécessité de clarifier et de coordonner le rôle des différents acteurs à tous les niveaux, par exemple en ce qui concerne la définition du Service public de l'emploi ou la mise en place des Maisons de l'emploi ;
- la reprise des principes initiés par le CARE devenu le PARE ;
- l'implication concrète des entreprises et des partenaires sociaux dans la lutte pour l'emploi et contre l'exclusion ;
- la reconnaissance de la complémentarité entre la loi et la négociation, qui respecte l'autonomie des partenaires sociaux ;
- la mobilisation de toutes les activités économiques et sociales pouvant concourir à retisser le lien social ;
- l'importance de retrouver le caractère social de ce programme pour l'accès aux emplois dans le cadre de la future loi de modernisation des fonctions publiques ;
- la clarification des finalités des différents dispositifs de formation et d'insertion, dont le positionnement de l'apprentissage par rapport aux autres contrats ;
- la prise en compte de l'importance d'un Service public de l'habitat ;
- l'affirmation que l'intégration, pour les populations immigrées, consiste à lever tous les obstacles liés ou opposés à la personne pour un égal accès au droit commun ;

Cependant des incertitudes demeurent quant à la mise en œuvre de ces orientations par le gouvernement :

- l'engagement financier n'est pas suffisamment précis et beaucoup trop reporté sur la fin du plan ;
- une politique de l'habitat de cohésion sociale supposerait à la fois une offre massive de logements sociaux et la création d'un Service public de l'habitat pour répondre à la demande « *d'un droit au logement opposable* » ;

- la prise en compte dans l'Education nationale des orientations exprimées dans le plan de cohésion sociale devrait être effective ;
- la cohérence d'ensemble des politiques ayant un impact sur la cohésion sociale reste à construire pour éviter une simple juxtaposition de mesures ;
- la mise en œuvre effective d'une politique de l'emploi nationale et européenne qui permette d'éviter de nouvelles exclusions et de tendre vers le plein emploi de qualité.

L'avis met en parallèle les ambitions du plan et de l'avant-projet de loi, et ce au regard d'un certain nombre d'orientations prises le 6 juillet 2004 par le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion. La CFDT partage cette analyse qui met en évidence des incertitudes quant à la mise en œuvre des mesures proposées, plus particulièrement sur l'accompagnement budgétaire et décline les conditions nécessaires à leur réussite.

La CFDT a voté pour l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

L'avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale est un texte complexe qui est la traduction d'une méthode originale et séduisante. Face à la persistance d'une précarité, d'une pauvreté et d'une exclusion qui menacent la cohésion sociale les questions d'emploi, de logement et d'égalité des chances sont associées dans un même mouvement.

Le groupe de la CFE-CGC approuve donc cette démarche ambitieuse qui vient faire écho aux différents travaux du Conseil économique et social conduits sur ces sujets pendant la mandature qui s'achève.

L'avis pose d'emblée les bonnes questions : à quoi servirait toute cette mobilisation si ce n'est pour s'inscrire dans la recherche déterminée d'un plein emploi de qualité ? Faut-il se contenter comme objectif d'un simple retour à l'activité, nouvelle référence dans un marché du travail dérégulé ? Peut-on envisager qu'un meilleur suivi des demandeurs d'emploi justifie leur marche forcée vers un retour à l'emploi déqualifié sous peine de sanction financière ? L'avis écarte sans ambiguïté ces choix inacceptables et le groupe de la CFE-CGC s'y associe pleinement. L'avis s'interroge, d'autre part, sur le caractère réellement contraignant des engagements budgétaires prévus pour la réalisation de ce plan quinquennal et le groupe de la CFE-CGC partage ce sentiment.

Dans la lutte contre la précarité et l'exclusion, l'avis privilégie, à juste titre, la coordination entre les acteurs dans le respect de leur spécificité et leur plus-value.

L'avis donne une large part à la nécessité de construire et maintenir la qualité de l'emploi. C'est autour de cet objectif que les synergies des acteurs doivent s'organiser et les parcours spécifiques pour des publics très fragilisés mis en place.

Nous considérons que ce serait desservir ces objectifs si la redéfinition du service public de l'emploi conduisait à construire une structure polymorphe, tentaculaire et exclusivement publique. C'est pour cette raison que le groupe de la CFE-CGC est réservée sur le projet des Maisons de l'emploi. En effet, la création des Maisons de l'emploi ne ferait qu'ajouter une structure à celles déjà existantes, sans réelle valeur ajoutée, hormis peut-être pour certaines régions géographiquement et logistiquement défavorisées dans lesquelles une réunion sous un même toit des différents acteurs pourrait s'avérer profitable aux demandeurs d'emploi.

Nous rejoignons totalement les réserves formulées dans l'avis sur l'articulation entre les projets divers et variés de tous niveaux qui visent à réformer l'apprentissage. Ce morcellement ne peut qu'apporter incohérence et opacité au système alors que l'objectif affiché est justement une meilleure visibilité de cette filière de formation et d'accès à l'emploi.

Par ailleurs, sur la remise à plat des contrats aidés favorisant l'embauche des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires des minima sociaux, notre groupe partage les remarques de l'avis.

Les développements consacrés au pilier « Logement » pointent les atouts et les faiblesses du projet de loi de programmation. L'accent doit être mis sur le logement social. Mais il n'est pas pensable d'abandonner la construction de logements intermédiaires. D'une part, ce secteur représente le patrimoine moderne du mouvement HLM, et d'autre part sur le plan social, il répond à un besoin croissant du personnel d'encadrement confronté à l'envolée des prix des loyers du parc privé à un moment où leur pouvoir d'achat est en régression. En outre, il ne faudrait pas oublier qu'à chaque fois qu'un logement intermédiaire se construit, il libère une autre catégorie de logement social, contribuant ainsi à la fluidité du parc.

Le groupe de la CFE-CGC insiste sur la nécessité d'envisager un relèvement des plafonds de revenus pour les propriétaires occupants dans le cadre des interventions de l'ANAH. Le niveau actuel pénalise le personnel d'encadrement ce qui hypothèque les chances d'accéder à une réelle mixité sociale.

En ce qui concerne le pilier « promotion de l'égalité des chances », l'avis met en exergue avec raison un décalage manifeste entre les intentions et leur traduction dans le projet de loi. A cet égard, il est surprenant que le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion, créé en 1998, ne se soit réuni pour la première fois qu'au mois de juillet 2004. Aussi, il nous paraît indispensable que le plan comme le projet de loi s'inscrivent dans la continuité de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et qu'ils tiennent compte des décisions du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion.



Le groupe de la CFE-CGC s'associe également aux demandes de précisions sur l'ensemble des mesures prévues dans ce troisième pilier. De nombreuses initiatives sont envisagées pour l'accompagnement des jeunes en difficulté, pour l'accueil et l'intégration des travailleurs étrangers, pour une égalité des chances entre les territoires. Elles sont louables, mais elles exigent une réflexion quant à leur articulation ou leur substitution avec les mesures existantes. Il nous semble que le plan de cohésion sociale et le projet de loi méritent, de ce point de vue, d'être précisés et étoffés.

Malgré certains points que le groupe ne peut accepter tel que, par exemple, la critique systématique de la baisse de la fiscalité directe, le groupe de la CFE-CGC se retrouve suffisamment dans les propos de l'avis.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

### **Groupe de la CFTC**

La CFTC, qui a toujours œuvré pour plus de justice sociale particulièrement dans le monde du travail, approuve la finalité du Plan de cohésion sociale pour traiter les situations des personnes et des familles les plus démunies. Toutefois, elle regrette l'absence de volet famille et, comme le souligne l'avis, l'insuffisance de moyens.

Dans l'approche globale du projet, il ne peut être question de substituer à un emploi et aux garanties qui y sont associées une « activité occupationnelle » sans acquis sociaux. Le travail doit demeurer source de revenu, gage d'identité et de dignité pour les personnes, facteur d'autonomie et vecteur de lien social. C'est d'ailleurs la motivation principale du projet CFTC « *statut du travailleur* ».

La CFTC s'oppose à une intégration dans un grand service public de l'emploi des trois entités (ANPE, AFPA et Unedic) qui aboutirait à la mise sous tutelle de l'Unedic. Elle préconise que soit constituée une coordination tripartite chargée des politiques de l'emploi qui pourraient être déclinées territorialement.

La CFTC approuve le concept d'une Maison de l'emploi pluridisciplinaire en vue de mieux mobiliser les différents moyens humains et matériels pour accueillir et accompagner, de manière opérationnelle, les personnes en recherche d'emploi. Elle rappelle l'importance de la prévention et, en ce sens, l'intérêt du PARE dans son soutien des demandeurs d'emploi dès leur entrée au chômage. Ces Maisons de l'emploi ne doivent ni se substituer aux différentes structures existantes ni leur soustraire des moyens ce qui, en les affaiblissant, constituerait un handicap à l'atteinte des objectifs du dispositif.

Sur les exigences concernant la recherche d'emploi, la loi est déjà contraignante. Le projet de loi ne doit pas être perçu, sur ce point, comme essentiellement répressif : ce n'est pas de sanctions dont ont besoin les demandeurs d'emploi, mais d'offres d'emploi.

Pour la CFTC, un demandeur d'emploi doit pouvoir refuser un emploi ou une formation éloignés de ses aptitudes, de sa qualification ou non conformes à ce qui a été arrêté lors de la signature du PAP. En outre, toute décision conduisant à la suppression ou à la baisse des indemnités doit pouvoir faire l'objet d'un recours suspensif.

Les jeunes doivent pouvoir s'intégrer dans les entreprises ou services publics par des contrats de qualité et convenablement rémunérés.

Les contrats aidés marchands et non marchands ont pour finalité l'insertion. Ils ne doivent pas être réduits à un effet d'aubaine. Les emplois de services aux personnes requièrent des qualifications et ne peuvent être envisagés comme solution pour ne pas octroyer de formation à des personnes non qualifiées. De même, une situation d'exclusion ne doit pas être prétexte à une intégration forcée dans des emplois en tension en raison de leur faible rémunération et de conditions de travail détériorées. La pauvreté ne donne aucun droit de nier la dignité des personnes qui en sont victimes.

Pour la CFTC, le logement et la qualité de l'habitat sont des facteurs essentiels pour la vie des familles et donc pour la cohésion sociale. L'une des clefs de la mise en œuvre du droit au logement est la production d'une offre suffisante et adaptée aux besoins de tous ceux qui doivent être aidés pour l'accès et le maintien dans le logement : personnes en situation de précarité, mais aussi salariés à revenu modeste et moyen. La CFTC approuve l'engagement du gouvernement, mais elle craint que le financement soit construit sur des bases trop optimistes. Ce financement fait appel à de nombreux partenaires, notamment aux collectivités locales dont certains élus sont peu enclins à accueillir des logements sociaux. L'Etat doit rester le garant de la politique du logement et agir en partenariat avec les élus locaux pour lever les freins tels que l'indisponibilité foncière et le coût du foncier.

La CFTC souscrit à l'augmentation du nombre de places dans les structures d'accueil et d'hébergement social d'urgence et au programme de construction de logements locatifs sociaux. Elle souligne également que la mobilisation du parc privé peut constituer un véritable atout pour assurer une fluidité du parcours résidentiel. Il est donc indispensable de sécuriser les risques locatifs. La CFTC regrette qu'aucune disposition n'ait été prévue en faveur de la sécurisation des bailleurs au travers par exemple d'une garantie mutualisée des risques locatifs. Les aides personnelles au logement sont indispensables aux familles. Les mesures applicables au 1<sup>er</sup> juillet 2003 sont donc inacceptables.

La CFTC rappelle l'importance qu'elle porte à l'implication des personnes en situation de précarité et à la mobilisation des personnels éducatifs. L'introduction de la notion d'équipes de réussite éducative intégrant les parents devrait permettre d'atteindre les objectifs fixés.

La CFTC craint que les moyens mobilisés pour l'accompagnement des adolescents soient trop faibles. Elle redoute une confusion entre prévention de la délinquance et lutte contre la précarité et souligne les risques de résoudre des difficultés de logement de la famille par un placement des enfants en internat. Enfin, concernant l'égalité des chances entre les personnes de toutes origines, la CFTC souscrit à la nécessité de rénover la politique d'accueil et d'intégration. Elle souligne que le contrat d'accueil et d'intégration n'aura d'impact qu'à condition de rénover les dispositifs de formation linguistique destinés aux primo-arrivants en tenant compte notamment de l'élévation de leur niveau de formation initiale. Elle souhaite que les formations à destination des femmes, notamment des mères de famille, fassent l'objet d'une attention particulière au regard de

l'importance de leur rôle dans l'intégration du groupe familial. Par ailleurs, les politiques d'intégration doivent concerner l'ensemble des populations étrangères déjà installées en France.

Le groupe de la CFTC souhaite que l'ensemble des remarques et interrogations très pertinentes de l'avis ne restent pas lettre morte. Il a voté pour l'avis.

### **Groupe de la CGT**

D'emblée, le projet d'avis positionne à un très haut niveau la problématique abordée avec le plan et l'avant-projet de loi de programmation que nous avons examinés au cours de ces deux mois d'été, cette démarche étant qualifiée, dans le texte de l'avis, de « *projet de société* ».

Le propos peut paraître fort pour des mesures législatives qui, somme toute, ont leurs limites. L'investissement de la CGT sur cette question majeure de la cohésion sociale et son implication dans les initiatives visant à la conforter n'est pas de circonstance. Le groupe de la CGT a su montrer son attachement à la question, notamment à travers son engagement dans les travaux du Conseil ces dernières décennies et son soutien aux divers avis adoptés sur le sujet. Pour le groupe de la CGT, la cohésion sociale est véritablement un enjeu de société qui devrait être au centre des actions des gouvernements et mobiliser le plus grand nombre de citoyens.

Le travail entrepris par le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale peut aider cette dynamique. Il sera vain si les préoccupations qui l'animent - et sur ce point nous ne mettons pas en doute la qualité de son engagement - ne sont pas portées par l'ensemble des acteurs de la politique gouvernementale, et en premier lieu par ceux qui, au gouvernement, ont la charge des dossiers les plus brûlants.

Et la partie n'est pas gagnée d'avance.

Le projet d'avis le pointe à plusieurs reprises et la CGT veut enfoncer le clou : il y a décalage entre le plan présenté le 7 juillet et le projet de loi que nous avons reçu quinze jours après. Il y a même une sérieuse « perte en ligne » entre les analyses et les ambitions affichées dans l'exposé des motifs et le texte même du projet. Et, bien évidemment, les mesures qui sont affadies, voire purement et simplement renvoyées aux calendes, sont celles nécessitant des financements qui auraient exigé des choix susceptibles de remettre en cause certains axes forts du gouvernement, en matière de politique fiscale, par exemple.

Il y a quand même certains numéros d'équilibristes audacieux difficiles à réaliser, et prétendre réduire les inégalités quand, dans le même temps, on s'engage dans un processus de baisse des barèmes de l'impôt sur le revenu qui bénéficie d'abord et avant tout à ceux qui gagnent le plus, ou qu'on envisage la suppression de l'ISF ou la diminution de l'impôt sur les sociétés, cela peut nuire à la crédibilité de certains propos. On peut également s'interroger sur la volonté de garantir la cohésion sociale alors même que viennent d'être prises des mesures qui auront pour effet de remettre en cause l'égal accès de tous à des soins et une prévention de qualité. A cet égard, nous ne pouvons nous inscrire

dans la logique qui tend à privilégier la dualité de couverture, source d'inégalité, plutôt que le renforcement des droits dans le cadre de la sécurité sociale.

Par ailleurs, pour la CGT, il est difficile en cette rentrée de l'automne 2004, de prendre pour argent comptant les nobles déclarations d'intention en faveur de l'emploi d'un gouvernement qui, simultanément, prétend remettre en cause des acquis sociaux essentiels et des mesures qui, comme les 35 heures, ont prouvé une efficacité certaine pour créer des emplois, ou encore multiplie ses attaques contre l'emploi public. Nous nous félicitons en revanche que, dans la dernière version du projet de loi, toute référence à une soi-disant « simplification » du code du travail ait disparu. Pourvu que cela dure.

Le traitement social du chômage peut être un volet important du maintien d'une certaine cohésion sociale, l'emploi de qualité pour tous est un objectif, assurément plus difficile à réaliser ; il est, au bout du compte, un des éléments essentiels du renforcement et de la pérennité de cette même cohésion. Le projet d'avis, sur ce point, relève fort justement les grands écarts sémantiques entre activité et emploi, la presse ne s'y est d'ailleurs pas trompé.

Le groupe de la CGT estime que l'essentiel de ses préoccupations est repris dans le texte, tant dans l'analyse que dans les préconisations. Certes, nous aurions souhaité aller un peu plus loin sur certains points, mais l'équilibre du résultat devrait être de nature à encourager cette mobilisation que le Conseil économique et social appelle de ses vœux.

Sur l'emploi, notre groupe aurait apprécié que l'incitation soit plus forte à encourager le soutien direct à l'emploi, à sa création et à son maintien. Quelques mesures législatives ou réglementaires auraient pu être proposées pour contrer les « patrons voyous » qui, cet été encore, ont défrayé la chronique. Au passage, notons qu'il est fort improbable qu'un audit soit aujourd'hui la meilleure initiative à développer pour empêcher les délocalisations. Le projet d'avis aurait gagné aussi à être plus incisif sur l'importance du rôle des partenaires sociaux au sein de tous les dispositifs appelés à être mis en place. Nous apprécions, en revanche, la façon dont l'avis traite de la question des sanctions qui font peser une menace de plus sur les chômeurs. Le renforcement des mesures d'exclusion des plus fragiles ne risque certainement pas d'aller dans le sens d'une meilleure cohésion sociale !

Sur l'habitat, le texte aurait peut-être pu reprendre en des termes plus insistants les préconisations des récents avis sur le sujet, concernant notamment le renforcement de la puissance publique sur la mise en œuvre du droit au logement opposable à travers un véritable service public de l'habitat, et la mise à contribution de ceux qui « font de l'argent en dormant » grâce à toutes les formes de spéculation.

Le volet « *promotion de l'égalité des chances* » constitue à nos yeux la partie la plus faible du plan et de la loi. Ce n'est probablement pas un hasard, les mesures dans ce domaine sont assurément coûteuses et celles dont les effets ne sont mesurables qu'à long terme. Notre assemblée a consacré de nombreux travaux sur le sujet, ses avis n'ont, malheureusement, souvent pas suffisamment été pris en compte. Le projet d'avis aurait pu reprendre et développer certaines

préconisations essentielles. Il aurait pu se montrer plus circonspect sur les dangers portés par le lien entre respect du CAI et autorisation de travailler ; cette mesure ne risque-t-elle pas de favoriser le travail non déclaré ? De même restons-nous interrogatifs sur les internats éducatifs et aurions aimé que le projet d'avis se montre plus prudent sur ce thème. Nous regretterons, enfin, que dans ce troisième pilier, nos inquiétudes sur l'avenir des programmes en cours, en particulier « ceux qui marchent », n'aient pas été notées aussi fortement que nous l'aurions souhaité. Les interrogations sont pourtant très présentes au sein du monde associatif et chez les élus des collectivités locales, communes et départements, qui, quotidiennement, mesurent les effets des gels de crédits et des désengagements budgétaires de l'Etat.

La vraie question est de savoir, comme souvent, quelle écoute sera portée et quelles suites seront données par le gouvernement au travail du Conseil économique et social. Nous souhaitons adresser le même message au Parlement qui va désormais travailler sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui et faisons la suggestion que soient auditionnés les rapporteurs.

Le groupe de la CGT a adopté l'avis.

### **Groupe de la CGT-FO**

La permanence du discours global contre les inégalités n'a pas empêché le délitement de la cohésion sociale, à l'œuvre depuis plusieurs décennies. De fait, l'extension du libéralisme économique au capitalisme libéral s'est notamment traduite par la mise en œuvre de dogmes économiques rigides favorisant la rentabilité et réduisant le social à une variable d'ajustement. Au fil du temps, ce mode de pensée légitimant une forme de régressions sociales et d'injustices a suscité une réprobation latente, un fort besoin d'intervention des pouvoirs publics pour redonner sens à la condition humaine se fait jour et se développe. De fait, était posée l'exigence de la solidarité nationale fragilisée par une montée de l'individualisme, corrigée à la marge par l'assistanat.

Avec une constance certaine, le Conseil économique et social, n'a cessé d'alerter les pouvoirs publics sur les risques générés par la remise en cause des droits sociaux fondamentaux : ces avis successifs sur cette question sensible assortis de préconisations qui auraient pu concourir au reflux de la pauvreté en témoignent. A l'inverse, la réponse des décideurs publics s'est faite attendre.

Aussi, l'avant projet de loi relatif à la cohésion sociale, s'il ne garantit pas à lui seul la réussite de l'objectif, recueille sur le principe, l'assentiment de Force ouvrière. Elle y voit la prise de conscience d'une réalité trop longtemps sous-estimée. Pour autant, l'efficacité en la matière suppose une réorientation de la politique économique afin que la cohésion ne se dilue pas dans l'individualisation.

De même, un programme de cette envergure, méritait davantage qu'une saisine de dernière minute, encadrée par des délais incompressibles et sur la base d'un texte finalisé au cours de la discussion, déjà bien entamée par notre assemblée. Si les navettes successives ont permis de préciser certaines

orientations, parallèlement, elles ont créés des doutes sur la coordination interministérielle qui gagnait à être ici affirmée.

Au terme d'une course contre la montre, le projet d'avis rendu par le Conseil économique et social dans des conditions variant au gré des circonstances, confirme sa capacité à s'investir, à écouter et à réagir. Force ouvrière tient à souligner la compétence des rapporteurs accompagnée par une administration de haut niveau, mais aussi, la richesse et la qualité du dialogue qui ont dominé les travaux.

➤ **Concernant l'avant projet de loi**

Force ouvrière observe que la logique l'a emportée sur la dispersion. En effet, l'intégration des trois piliers - Emploi, Logement, Egalité des chances - y représente un projet novateur, une réponse pragmatique voulue qui conjugue l'accès aux droits sociaux essentiels sans lesquels il ne peut y avoir recul de l'exclusion.

Par contre, Force ouvrière souligne que le pragmatisme ne doit pas conduire à favoriser la logique anglo-saxonne au détriment de la logique Républicaine et, elle regrette l'indépendance du plan de cohésion sociale au regard d'autres projets de loi en préparation (mobilisation pour l'emploi, habitat pour tous, orientation sur l'école) qui sont également au cœur de la recherche de cohésion. De fait, cette déconnexion risque de réduire la portée les objectifs affichés.

➤ **Sur le projet d'avis**

Force ouvrière partage les interrogations de la Commission qui pointe à juste titre la difficulté de rendre crédible une politique de cohésion sociale dans une conjoncture où, d'une part, la croissance atypique ne crée pas d'emplois et d'autre part, la tendance budgétaire oppose un impératif de réduction drastique de la dépense publique au dégagement de crédits pourtant indispensables si l'on veut réellement concrétiser la décision politique. Là encore, la priorité sociale doit se traduire au plan économique et budgétaire. Le débat en période estivale sur le SMIC démontre les rigidités d'un encadrement budgétaire où il est impossible de rééquilibrer en faveur du social. Sous cet angle, nous rappelons la pertinence de l'avis présenté par Dominique Taddei concernant la renégociation du pacte de stabilité et de croissance. Reporter le débat en continu revient à mettre gravement en péril les politiques économiques et ce faisant à renoncer à tout projet crédible de cohésion sociale fut-il pensé en toute générosité.

• *Sur l'emploi*

Au-delà, Force ouvrière fait sien le parti pris pour le retour au plein emploi qui ne peut être confondu avec la notion de retour à l'activité, facteur de développement de la précarité et source de dévalorisation du travail. Ce qui suppose une politique économique au service de la lutte contre le chômage et une mobilisation des financements comme des institutions. C'est toute la continuité du service public de l'emploi, que l'avant projet de loi fragilise plus qu'il ne le renforce.

Ainsi, elle souscrit aux doutes de la Commission lorsqu'elle évoque l'avenir de l'ANPE et s'inquiète de la création de filiales par le jeu des participations. Pour Force ouvrière, l'abrogation du monopole et l'installation de la concurrence par simple souci d'une libéralisation du marché du travail, ne sont pas acceptables. Enoncer cette évidence ne signifie pas idéaliser le service public de l'emploi, mais lui donner les moyens de remplir efficacement sa mission de placement.

Au demeurant, elle relève dans les conclusions du Rapport Balmay : « *que le choix d'externalisation peut être efficient à court terme et dommageable à moyen terme si les Agents du SPE perdent des compétences indispensables pour conduire la politique de l'emploi.* »

De même, il lui semble inconcevable de conditionner la signature d'une convention assurance-chômage entre les partenaires sociaux, à la conclusion d'une convention tripartite et pluriannuelle. En tout état de cause, Force ouvrière réaffirme son attachement à l'indépendance des organisations syndicales et leur capacité à négocier.

Par ailleurs, elle constate que le recours aux dispositifs contraignants n'est pas de nature à stimuler l'emploi et que la réintégration des exclus dans le monde du travail passe inexorablement par une politique ambitieuse dénuée de méfiance à l'égard des chômeurs.

Aussi, à l'instar de la Commission, elle ne peut soutenir un mécanisme de sanctions arbitraires qui vise à pénaliser les demandeurs d'emploi et à les rendre responsables de leur inemployabilité.

D'une manière générale d'ailleurs, il ne saurait y avoir de référence aux valeurs Républicaines en fragilisant ou remettant en cause le Service public.

Quant aux *Maisons pour l'emploi*, si Force ouvrière peut admettre qu'elles répondent à une exigence de proximité, ce type de structures qui tend à proliférer, ne doit pas conduire à une confusion accrue des responsabilités.

Comme l'indique l'avis, l'apprentissage représente incontestablement une voie d'accès aux métiers et à l'emploi.

Mais, Force ouvrière partage les réserves de la Commission au regard de l'absence de concertation préalable des partenaires sociaux et plus encore des modifications apportées subrepticement au contrat de travail.

De plus, s'il est juste de clarifier à la fois les financements et les attributions, pour Force ouvrière, il convient de ne pas déstabiliser un mode de financement indispensable à l'intégration professionnelle des jeunes.

Ce qui l'amène à regretter que la substitution aux CES/CEC par le CAE n'ait pas conduit à mettre en cohérence les obligations de formation professionnelle. A ce propos, l'Accord national interprofessionnel lui semble un instrument approprié, qu'il conviendra d'utiliser.

Pour Force ouvrière, l'objectif est bien d'aboutir à un vrai travail avec un vrai salaire.

Enfin, si dans le cadre du soutien à l'activité économique, elle appuie l'idée d'encourager les chômeurs à créer et surtout à pérenniser leur entreprise, elle a une approche critique quant aux réductions d'impôts et plus globalement à la baisse des charges. Autant, elle peut accepter des mesures ponctuelles dans le cadre limité d'un effort pour relancer l'activité, autant elle ne peut cautionner des exonérations permanentes qui par défaut de compensations concourent à l'appauvrissement des régimes sociaux et des Services publics, sont assimilées à des effets d'aubaine et n'évitent pas les délocalisations d'entreprises, fondées sur le dumping social.

Facteur de transparence et de pertinence, Force ouvrière estime logique de mettre en place une procédure d'évaluation des aides publiques susceptible de générer des sanctions.

- *Sur le logement.*

La simple observation des faits combinée à la lecture des statistiques montre combien le droit au logement, pourtant incontournable car fondamental, a été battu en brèche, voire ignoré. Cependant Force ouvrière partage avec la Commission, la satisfaction de voire relancer la production de logements sociaux. Mais à son égal, elle n'est pas convaincue des moyens mobilisés pour constituer des réserves foncières en vue de leur réalisation. Convaincre les collectivités locales d'en supporter le coût exige davantage qu'un ciblage des aides à la pierre, *a fortiori* plus encore dans un contexte de décentralisation accrue des compétences et des charges qui en découlent.

Par contre, si elle estime que la remise à niveau impose de recourir au locatif privé, Force ouvrière est beaucoup plus réticente sur le bien fondé des avantages fiscaux qui créent des tensions sur les prix du marché, stimulent la spéculation foncière en premier lieu et pèsent à terme sur la capacité d'investissement. Elle considère que toute mesure d'allègement fiscal doit imposer une contrepartie sociale à ceux qui en bénéficient ; de la même manière, elle juge logique d'évaluer l'efficacité de l'ensemble des aides concédées par l'Etat.

Elle adhère pleinement au principe actif de l'opposabilité du droit au logement qui doit traduire les trois piliers de la devise républicaine. Ainsi, et parce que dans notre pays producteur de richesse, il faut convenir de la réalité des sans-abri, elle insiste sur l'exigence morale, d'augmenter la capacité d'accueil des structures dédiées à toutes les populations en rupture d'habitat. Il convient enfin de ne pas porter atteinte furtivement aux aides à la personne en les faisant évoluer de telle manière que le taux d'effort des ménages soit à tout le moins stabilisé sinon plafonné !

Assurer un droit au logement pour tous, implique de garantir le financement de l'objectif. Or, sur ce point, Force ouvrière adhère à la critique de manque de lisibilité exprimée par la Commission. A cet effet, elle regrette que l'avant projet de loi n'ait pas intégré un pôle financier public organisé autour des institutions ayant historiquement vocation pour gérer l'intérêt général. Le recours à la CDC pour épauler les organismes chargés de la reconstruction ne répond pas à la situation.



Enfin, à situation de grave crise, il faut, peut-être pour une période limitée dans le temps, et d'application immédiate adopter des mesures exceptionnelles. Ainsi, pour éviter toute aggravation convient-il dès maintenant de proroger les conventions en cours qui vont arriver à terme à échéance de cinq ans.

- *Sur l'égalité des chances*

Trop souvent résumée aux déclarations d'intentions, l'égalité des chances trouve ici une préoccupation appropriée. Cependant, Force ouvrière ne peut qu'abonder dans le sens de la Commission lorsqu'elle évoque un décalage manifeste entre l'exposé des motifs et le contenu du plan de cohésion sociale avec en toile de fond des décisions du CILE certes complémentaires à la réalisation de l'égalité, mais étrangères à ce volet de l'avant projet de loi.

Porter l'ambition d'une politique sensée prendre en charge voire résoudre les dérives sociales implique une identification de tous les problèmes qui la justifie. Force est de reconnaître les faiblesses du texte gouvernemental, notamment sur l'éducation : gérer l'échec scolaire est une chose, le prévenir en agissant dès le premier niveau de scolarité nous semble autrement plus pertinent. Dans ce champ, il conviendra de préciser le statut des internats de réussite scolaire auxquels la Commission accorde un satisfecit.

Le groupe Force ouvrière, approuve le projet d'avis lorsqu'il stipule que les discriminations doivent être considérées dans leur ensemble et non abordées sous le seul angle de la discrimination raciale car celles-ci sont souvent transversales et cumulatives. Toute disposition discriminatoire conduit inéluctablement à la différence des droits, à la constitution de ghettos, à la remise en cause de la laïcité et est attentatoire aux principes d'égalité et de solidarité.

En ce qui concerne le CAI, la décision de lier sa signature à l'obtention du titre de séjour apparaît pour le moins précipitée et à risque, dans la mesure où depuis un an son expérimentation a démontré ses lacunes et ses limites. Si le CAI participe à une réelle politique d'accueil, présenté comme une obligation et non comme un droit pour le primo arrivant il revêt à la lecture du projet de loi un aspect contraignant auquel l'ensemble des organisations syndicales s'est opposé dans le cadre du FASILD.

S'agissant du FASILD, Force ouvrière s'est déjà exprimée sur les dangers d'une réorientation trop importante de son budget et de ses missions vers l'accueil et la formation linguistique au détriment de son rôle et des subventions jusque là accordées à des associations travaillant sur d'autres aspects de l'intégration et notamment de la discrimination.

Traiter de l'égalité invite à repenser les distorsions entre territoires. Or, il n'est pas sûr qu'une correction de la DSU suffira à rétablir la solidarité entre les différents échelons qui vont évoluer au rythme d'une régionalisation basée sur l'économie budgétaire.

En conclusion, Force ouvrière constate que si la cohésion sociale est à l'ordre du jour, la garantie d'affectation des moyens budgétaires demeure une inconnue et relativise ainsi la volonté des pouvoirs publics de mettre un terme au phénomène d'exclusion qui secoue notre société, et s'est développé sous l'effet de la mondialisation déréglementée, facteur de sélection dans la répartition des richesses.

Le groupe Force ouvrière a voté pour l'avis.

### **Groupe de la coopération**

Le groupe de la coopération accueille favorablement, non sans débat, l'annonce d'un plan de cohésion sociale et en partage le diagnostic. Il se réjouit de la qualité de la contribution du Conseil économique et social et tient à féliciter tous ceux qui y ont contribué et plus spécialement les rapporteurs. Le groupe souhaite vivement que soient prises en considération par le gouvernement les propositions présentées dans l'avis. Elles émanent d'acteurs de terrain qui d'une part constatent, au quotidien la fragilité de notre cohésion sociale et d'autre part, agissent pour qu'elle s'améliore. La France, « pays riche », présente des performances toujours aussi médiocres en matière d'emploi par rapport aux pays comparables ; de plus en plus de citoyens se trouvent en situation de précarité ou d'exclusion ; des quartiers entiers et leur population se situent en marge de notre société, voire en sont exclus. Ceci peut menacer notre République et appelle à un sursaut de la Nation. Depuis longtemps, notre assemblée a fait des préconisations et propositions pour passer de façon urgente de l'indignation à l'action.

Le groupe soutient l'approche globale du plan de cohésion sociale, considérant que les questions d'emploi, d'exclusion et de logement sont étroitement imbriquées. Comment trouver un emploi, l'une des clés de l'épanouissement individuel et de la construction sociale de l'individu, si l'on n'a pas de toit ? Comment trouver un logement, si l'on est sans travail stable assorti d'un certain niveau de salaire ? Ceci justifie pleinement que le logement soit rattaché à un grand ministère de la cohésion sociale. « Les droits fondamentaux constituent un tout indissociable ». Au-delà des trois piliers proposés, ce plan doit être étroitement articulé avec les questions de santé et d'éducation.

Le plan de cohésion sociale ne peut faire l'impasse des mutations que connaissent les entreprises et qui génèrent des opportunités mais aussi de nouvelles contraintes : mondialisation et libéralisation des échanges, marché unique européen élargi avec une plus grande hétérogénéité sociale et fiscale, montée en puissance de l'innovation comme facteur de compétitivité, besoin accru d'une main-d'œuvre qualifiée, etc. Les entreprises coopératives qui sont ancrées dans les territoires et qui ne peuvent se délocaliser, jouent un rôle essentiel dans la pérennisation des activités et des emplois et méritent, à cet égard, d'être encouragées.

Le groupe de la coopération déplore le décalage entre le volontarisme affiché dans la présentation du plan de cohésion sociale et les moyens proposés dans l'avant-projet de loi de programmation qui semblent bien en deçà des besoins.

Le volet logement est à cet égard assez révélateur et met en évidence le décalage entre les moyens et les objectifs, et il ne s'agit pas que de moyens budgétaires. Le projet de loi permet en ce qui concerne la construction de logements sociaux de retrouver les capacités budgétaires affectées au logement social du début de la décennie. Il est à craindre que cela ne permette pas de rattraper le retard accumulé. La plus grande déception vient du fait, et l'avis s'en fait largement l'écho, que le droit au logement opposable ne soit pas inscrit dans ce formidable véhicule législatif qu'aurait pu être une loi de cohésion sociale. Les travaux du Conseil économique et social ont largement défriché le sujet. Le parallèle avec l'école obligatoire avant même la construction du patrimoine scolaire nous semble plus que jamais pertinent. Concernant les aides à la personne, il ne peut y avoir de plan de cohésion sociale crédible, à côté d'une dégradation des conditions de solvabilisation des ménages modestes, comme c'est le cas en 2004.

La partie consacrée à l'égalité des chances aurait mérité des développements plus importants. Ainsi, si des politiques ciblées sont nécessaires pour aider les plus défavorisés, celles-ci gagneraient à être enrichies des propositions de l'avis présenté ici par Didier Robert. Elles supposent également d'y associer l'Education nationale. La démission parentale ne sera pas résolue exclusivement par le contrat de réussite éducative. Elle suppose l'organisation d'un nouveau rapport de proximité entre les familles et l'école, une révolution culturelle qui ne se fera pas seulement à « coup de contrat ». Le contrat en sera la résultante et non le préalable. Quant aux internats de réussite scolaire, ils ne peuvent prendre en charge des jeunes en grande difficulté sauf à ce qu'ils deviennent des établissements à caractère socio-éducatifs spécialisés ne relevant pas de la compétence de l'Education nationale, mais donnant lieu à des placements justice ou Aide sociale à l'enfance des conseils généraux. Dans ce cas, il faudra des équipes de professionnels et un équipement adaptés et une harmonisation des politiques entre le ministère de l'Education nationale et celui de la Justice.

Pour le groupe de la coopération, l'emploi constitue le meilleur outil de lutte contre les exclusions. De par leur nature même, les entreprises coopératives, qui représentent tous secteurs confondus 700 000 salariés, sont engagées dans l'insertion par l'activité économique. Elles sont inquiètes des signes d'une déqualification du travail dans notre pays : nombre croissant de « travailleurs pauvres », difficulté d'accès au premier emploi pour les jeunes avec la généralisation de stages peu ou pas rémunérés y compris pour les plus diplômés, dévalorisation de l'apprentissage, etc. Les services aux personnes constituent un gisement d'emplois, mais nous considérons que ceux-ci doivent être assortis de réelles qualification et professionnalisation.

La création d'activité par les chômeurs et les personnes en situation précaire constitue l'une des réponses si elle intègre un réel accompagnement financier, technique et humain ; l'avis le souligne mais avec une certaine prudence. Pourtant des initiatives innovantes et efficaces, qui mériteraient d'être encouragées dans le cadre de ce projet de loi, existent sur le terrain. Ainsi les coopératives d'activité et d'emplois, sortes d'incubateurs d'initiatives économiques, proposent à des porteurs de projets individuels un cadre coopératif sécurisant - conditions matérielles, formation, conseil - pour lancer leur activité. La plupart des créateurs qui y deviennent entrepreneurs-salariés sont des chômeurs ou des Rmistes qui ne disposent pas toujours des atouts nécessaires au départ par manque de capital, de formation, d'emploi, de relations ou de soutien. Cet apprentissage collectif de l'entrepreneuriat s'inscrit dans une volonté de dynamisation et de démocratisation de l'acte d'entreprendre. Cette démarche ne peut être que génératrice de nouveaux emplois face à une demande croissante, dont il reste sans doute à assurer la solvabilité, notamment dans le domaine des services aux personnes.

Le groupe de la coopération soutient l'avis, qu'il considère à quelques nuances près, porteur des valeurs et ambitions de « l'élan humaniste » qu'appelle, en effet, dans notre République, l'amélioration de la cohésion sociale.

### **Groupe des entreprises privées**

Notre groupe, tout en soulignant d'emblée ses profondes divergences avec le présent avis, salue la qualité et l'intensité du travail fourni par la Commission *ad hoc*.

Nous avons accueilli avec intérêt le plan de cohésion sociale : il est essentiel que la lutte engagée par le gouvernement contre la pauvreté et l'exclusion, qui menacent la cohésion de notre société, soit menée à bien. C'est une question de justice et de solidarité.

Mais cet avis pose cependant deux problèmes majeurs :

Tout en soulignant l'augmentation constante de la dépense sociale qui a doublé en vingt ans, le niveau record qu'elle atteint aujourd'hui (450 milliards d'euros, soit 30 % du PIB), et les résultats de plus en plus décevants que nous obtenons, il préconise un nouvel effort financier de la nation pour les années à venir. Il y a là un paradoxe. Pour nous, la solution n'est pas de dépenser plus mais de dépenser mieux. Le moment nous paraît venu de procéder à un examen approfondi du fonctionnement et de l'efficacité de notre système de protection sociale, comme sont amenés à le faire nos principaux voisins.

En second lieu, aucune référence n'est faite aux conditions économiques de la cohésion sociale, c'est-à-dire à la nécessité de renforcer et de développer un appareil productif capable de générer des ressources nouvelles. A nouveau, on voit ici la logique de redistribution prendre le pas sur la logique de production.

On aurait pu penser que le Conseil Economique et Social s'interrogerait sur le nécessaire équilibre entre le respect de l'impératif économique et la prise en compte des exigences de la cohésion sociale. Tel n'a pas été le cas. Et nous constatons au contraire que l'avis repose sur une grave confusion dès le diagnostic.

Il est dit, en effet, que « *la cohésion sociale est mise à mal par la pauvreté et l'exclusion mais aussi par les mutations de toute nature qui inquiètent et fragilisent des pans entiers de la société française* ». Il est vrai que la pauvreté et l'exclusion menacent la cohésion sociale. Les combattre doit être une priorité nationale.

Mais l'inquiétude générée par les mutations est d'une toute autre nature : c'est la crainte de voir notre système économique mis en péril par la concurrence des nouveaux acteurs de l'économie mondiale : les pays émergents et les nouveaux entrants dans l'Union européenne notamment.

Transformer un défi économique en un problème social c'est fuir la réalité. Pour répondre au défi, il s'agit moins de s'interroger sur les effets de la mondialisation et de bâtir des stratégies défensives, comme nous y invite le projet d'avis, que de mettre en œuvre les mesures concrètes qui nous permettent de saisir les opportunités de développement et de progrès considérables offertes par l'accroissement sans précédent des échanges internationaux.

Cela doit nous conduire à renforcer nos capacités productives, à adapter notre organisation sociale, à moderniser nos structures administratives, et à développer la formation, la recherche, l'innovation et les infrastructures, tout ce qui fera la force d'une nation moderne au XXIème siècle.

Au regard de cette analyse, de nombreux passages du projet d'avis nous paraissent inacceptables. Je m'en tiendrai à quatre d'entre eux :

Premièrement, il est fondamentalement inexact de dire que les déficits actuels résultent d'une situation conjoncturelle défavorable et de la diminution de certains impôts. On peut certes discuter tel ou tel choix de politique fiscale. Mais il est clair que le niveau d'endettement actuel (1 000 milliards d'euros, résultant de vingt-cinq années de déficits publics successifs) et le taux record des prélèvements obligatoires (5 points de PIB de plus que la moyenne européenne, soit 75 milliards d'euros) constituent un gros handicap pour la croissance et l'emploi aujourd'hui, et une lourde menace pour les générations futures. Nous n'avons pas le droit de passer sous silence ces éléments essentiels de notre situation économique.

Deuxièmement, il n'est pas raisonnable de demander la pérennisation à un haut niveau du traitement social du chômage et de récuser la priorité au « retour à l'activité ». Cette priorité constitue la condition du développement de l'emploi productif et de la résorption du chômage.

Troisièmement, nous ne pouvons accepter de voir les CDD et l'intérim systématiquement assimilés à un sous-emploi dérégulé et appauvri. Ces formes d'emploi, qui représentent moins de 10 % de l'emploi total, sont choisies par certains salariés et constituent souvent un tremplin vers l'emploi stable.

Quatrièmement, il est absolument normal que les conditions d'attribution des allocations versées au titre de l'assurance-chômage ou de la solidarité soient vérifiées et qu'un réel contrôle du respect des obligations du demandeur d'emploi soit organisé avec toutes les garanties nécessaires. C'est une question de bon sens, de justice et d'efficacité, c'est une pratique courante dans tous les pays comparables au nôtre.

En conclusion, nous voulons contribuer à la sauvegarde et au renforcement de la cohésion sociale. Mais il est illusoire de penser que le monde s'adaptera à nos souhaits. Nous avons la conviction que notre seul choix est d'améliorer la performance globale de notre pays et la compétitivité de nos entreprises. C'est dans cet esprit que nous avons participé au débat. Sur des points essentiels, nous n'avons pas été entendus. Nous ne pouvons donc que voter contre le projet d'avis qui nous est proposé aujourd'hui.

Le groupe des entreprises privées a voté contre.

### **Groupe des entreprises publiques**

Le sujet de la cohésion sociale qu'aborde notre assemblée est un sujet de société majeur qui nous interpelle collectivement et individuellement. Notre groupe tient à faire trois remarques à caractère transverse : la première remarque est que, partant du « plan de cohésion sociale », texte politiquement fort qui donne de la cohérence et du sens à l'action publique et à celle des différents acteurs, on évolue vers des modalités de mise en œuvre d'une grande complexité, rendant difficile leur lisibilité pour « l'honnête » citoyen qui, par exemple, doit se familiariser avec plus d'une centaine de sigles.

La seconde remarque, à notre avis liée à cette complexité, a trait à la médiocre performance du dispositif français qui interroge sur l'efficacité des politiques publiques : comment faire mieux sans nécessairement dépenser plus ?

Troisième remarque : ce sujet, comme bien d'autres, illustre le déficit de culture d'évaluation qui caractérise notre pays.

Ces remarques faites, notre groupe approuve l'approche de la cohésion sociale dans le cadre d'une loi de programmation. Cette cohésion ne peut en effet résulter du seul laisser faire économique et nécessite l'intervention de la puissance publique. Mais c'est dans la durée et en se plaçant dans la perspective européenne que devra se manifester cette volonté politique pour que la loi entre vraiment dans les faits.

Nous approuvons donc d'autant plus la démarche que la France ne pourra conserver son influence dans l'Union européenne et son rôle dans le monde si elle reste fragilisée par un déficit croissant et structurel de cohésion sociale.

A cet égard, il est important d'explicitier les liens entre compétitivité économique et cohésion sociale : les entreprises françaises, privées ou publiques, pour se développer durablement, ont un besoin impératif de compétitivité. Mais pour se développer durablement, elles ont aussi besoin de cohésion sociale. A l'inverse, le dynamisme économique et la compétitivité des entreprises sont des conditions nécessaires pour créer les richesses sans lesquelles progrès et cohésion sociale resteront des vœux pieux.

La mise en synergie de ces deux vérités, parfois divergentes à court terme, fonde la légitimité d'une intervention de la puissance publique.

Pour cette raison nous approuvons l'accent mis dans l'avis sur la nécessité, dans le monde actuel, d'une politique industrielle, au sens large, à l'échelle de la France et à l'échelle européenne, créant une dynamique économique et des perspectives à moyen et long terme.

Dans cet esprit, la recherche par les partenaires sociaux des modalités permettant de concilier le besoin de flexibilité des entreprises et le besoin de sécurité individuelle des salariés nous paraît essentielle.

Nous appuyons l'accent mis sur l'apprentissage comme entrée dans la vie sociale, ouvrant des perspectives personnelles aussi valorisantes - et aussi valorisées - que celles d'un cursus universitaire. La plupart des entreprises publiques ont d'ailleurs infléchi leur politique de recrutement pour donner plus de place à l'apprentissage.

Nous sommes également sensibles au fait, souligné par le projet d'avis, que les modalités de recherche d'un emploi, adaptées à chaque cas individuel, doivent être conçues pour éviter tout ce qui pourrait opposer des groupes ne vivant pas le même stade de difficulté sociale.

Que ce soit pour le thème de l'emploi, celui du logement ou celui d'une grande égalité des chances, nous pensons qu'il faut aller vers une plus grande implication des collectivités territoriales, sous réserve que la cohésion avec l'Etat soit bien assurée.

Sur l'ensemble du projet de loi, l'avis qui nous est soumis met en garde, à juste titre, contre le risque, partant d'objectifs forts, de voir l'action gouvernementale dévier sous la poussée d'autres nécessités, notamment budgétaires. De même, il conviendra de veiller à la cohérence avec d'autres projets de loi ayant des liens avec la cohésion sociale, en particulier le thème de l'égalité des chances.

Le groupe des entreprises publiques a voté pour le projet d'avis.

### **Groupe de la mutualité**

Dans un contexte législatif chargé, la visibilité des réformes devient problématique. Dans un contexte économique très fragilisé, la restauration du lien social perd de sa crédibilité. C'est ce que démontre l'avis sur la saisine gouvernementale concernant le Plan de cohésion sociale et son projet de loi de programmation, et le groupe de la mutualité l'approuve.

La programmation manque d'une analyse des besoins, des capacités de l'offre et d'estimations détaillées des coûts encourus, autant d'éléments qui justifiaient jadis l'existence d'un Commissariat au Plan, dont c'était la mission.

Le projet d'avis fait apparaître l'écart existant entre le Plan de cohésion sociale, aux constats inquiétants et aux principes généreux, et le projet de programmation qui inscrit dans le concret des mesures souvent secondaires, au financement public incertain, ou qui sont l'expression déguisée de comportements anciens : le meilleur exemple en est cette « ingénierie familiale intégrée » présentée dans le « Plan » de cohésion sociale qui vise en fait à réintégrer les femmes dans les activités domestiques, idéologie anachronique qui ne résoudrait en rien le problème de l'emploi.

La première des préoccupations de ce « Plan » touche l'emploi, dont les différents aspects appellent des réserves : la solidarité ravalée au rang d'assistance, le développement des services aux personnes associé à l'emploi de personnes peu qualifiées... La programmation qui est prévue touche à la modernisation du service public de l'emploi que chacun approuve, à condition qu'elle ne déguise pas une mise sous tutelle des organismes gérés par les partenaires sociaux. Elle touche également à la création de Maisons de l'emploi, affichage médiatique qui laisse dans l'ombre le problème des moyens humains et financiers nécessaires. Elle préconise enfin le renforcement de l'obligation de recherche active de l'emploi qui reporte sur le travailleur la charge de la preuve...

Pour le logement, le Plan de cohésion sociale prévoit un fort développement de logements sociaux et la création d'établissements publics fonciers d'Etat. Comme l'avis le constate pour le volet de l'emploi, les principes posés sont de nature à résoudre la fracture sociale mais leur concrétisation reste incertaine : risque de désengagement financier de l'Etat, mesures incomplètes telles que la priorité d'attribution aux personnes en logement temporaire sans que soit mise en place l'opposabilité du droit au logement... Le projet d'avis fait bien apparaître toutes ces incertitudes.

Enfin, la partie touchant à l'égalité des chances pose, là encore, dans le Plan de cohésion sociale, des principes que la mutualité approuve, mais qui ne se traduisent pas clairement dans le projet de programmation. Le projet d'avis fait en outre apparaître qu'un certain nombre de mesures positives adoptées par le CILE ne font pas partie des dispositions prévues, ce qui laisse planer un doute sur la cohérence des décisions des pouvoirs publics.



L'avis fait au projet de Plan de cohésion sociale et à sa programmation, un accueil plutôt mitigé, que partage le groupe de la mutualité. Tout d'abord la politique passée du gouvernement n'a pas ouvert la voie aux propositions de ce « Plan ». En outre, sur le fond, certaines propositions sont contestables comme par exemple cette notion nouvelle « d'activité » qui fait penser à cette philosophie qui tend à considérer le travail plus pour ce qu'il permet d'empêcher, que pour ce qu'il apporte. Enfin, ce « Plan » ne prend pas en compte les catégories sociales qui dépassent les seuils d'allocation prévus pour les exclus, ce qui développe des inégalités criantes, particulièrement en matière de santé.

Le groupe de la mutualité a approuvé.

### **Groupe de l'Outre-mer**

Le Plan de cohésion social ouvre un temps d'espérance : il se situe en rupture par rapport aux logiques restrictives qui ont affecté les politiques sociales au cours des deux dernières années ; il affiche en outre la volonté de réparer le tissu social, de construire de la cohésion par un traitement coordonné de l'école, du logement, de l'emploi, de la santé, de l'insertion, des discriminations, de l'égalité des chances... autant de questions qui appellent, pour progresser, de la volonté politique et des moyens.

La volonté politique est là. Elle marque à ce titre effectivement un nouveau cap et nous la saluons. Reste à vérifier qu'elle trouvera sa traduction dans des outils et des inscriptions budgétaires en rapport avec les problèmes ciblés.

Si c'est le cas, elle viendra de manière opportune renforcer les efforts et moyens trop dispersés et d'ampleur insuffisante mis en œuvre dans nos territoires pour faire reculer l'exclusion.

Comme l'a souligné le Groupe à de nombreuses reprises, celle-ci se manifeste Outre-mer de manière massive à travers la pauvreté, l'illettrisme, l'échec scolaire, le chômage - qui se situe entre 25 et 30% - les besoins en logements sociaux, le nombre de RMistes - évalué dans les DOM à 130 000 - les difficultés d'accès aux soins et à la justice...

Dans ses interventions à la tribune de cette assemblée et particulièrement à l'occasion de l'avis sur la loi programme pour l'Outre-mer, rapporté par Marlène Melisse, le groupe de l'Outre-mer a souligné la nécessité d'une approche globale assortie de moyens réels de telle sorte que les aides aux entreprises, y compris fiscales, conjuguées avec un traitement offensif de l'exclusion et une approche innovante de la formation des Hommes, puissent engranger une logique de développement durable et solidaire.

Le Groupe reprend donc à son compte les principales observations des rapporteurs ainsi que leurs suggestions d'amendements, souligne l'importance, dans un souci d'efficacité, qu'à l'occasion du débat et du vote de la loi au Parlement, des clarifications soient faites sur les dispositifs, notamment, en matière d'emploi et d'insertion Outre-mer.

Ces dispositifs se sont accumulés et parfois se superposent. Certains d'entre eux n'ont pas fait l'objet de mise en œuvre faute de moyens humains et financiers suffisants, ou encore, en raison de leur complexité.

Si les Maisons de l'emploi paraissent particulièrement bienvenues, leur mise en œuvre et la coordination des acteurs et des politiques nécessiteront des moyens particuliers tant pour l'ANPE que pour les Directions du Travail, les agences d'insertion lorsqu'elles existent et les associations.

Il y aura, en outre, s'agissant du logement, comme l'a souligné l'avis rapporté par Mme Tjibaou, à conforter la situation des opérateurs du logement, spécialement du logement social, qui pour l'heure ne sont pas en mesure de faire face à l'ampleur des besoins.

S'agissant de l'égalité des chances et de la lutte contre les discriminations, le groupe de l'Outre-mer considère que si la haute autorité, tout comme les chartes de la diversité sont nécessaires, elles ne suffiront pas, à elles seules, à éradiquer les discriminations et singulièrement celles d'origines raciales. Un pas vers l'affirmation de la discrimination positive à l'occasion de cette loi, aurait constitué un progrès énorme.

Enfin, c'est la République tout entière, dans tous ses pans, qui doit pouvoir bénéficier de cette approche globale au service de la cohésion sociale. C'est pourquoi l'égalité des chances de tous les Français exige que ce texte trouve application à Mayotte, collectivité départementale, comme dans le reste des territoires de l'Outre-mer français.

Le groupe de l'Outre-mer a voté pour l'avis.

#### **Groupe des personnalités qualifiées**

**Didier Robert :** « S'il est un lieu où se vit et se construit la cohésion sociale, c'est bien dans notre Conseil où nous sommes là pour rapprocher nos points de vue : pas dans le compromis, mais dans la recherche d'une compréhension nouvelle issue d'un dialogue avec ceux qui sont en dehors de nos débats. De cette nouvelle compréhension, construite au fil des années au Conseil économique et social et très présente dans le projet d'avis, je retiendrai tout d'abord ce que Joseph Wrésinski et Geneviève de Gaulle Anthonioz n'ont cessé d'écrire, de dire et surtout de débattre dans cette assemblée : l'exclusion et la grande pauvreté ne peuvent qu'être éradiquées. Aujourd'hui, nous dirions qu'il n'y a pas de cohésion sociale en tolérant l'exclusion de certains. C'est pourquoi ce terme d'exclu doit être banni car il contient en lui-même notre acceptation que certains pourraient - ce qui est le comble dans une démocratie - avoir un statut d'exclu.

Face à ce refus radical de ce qui constitue une violation des Droits de l'homme, il est légitime que votre plan, monsieur le ministre, parle de ceux qui sont le plus fortement privés de l'accès aux droits fondamentaux, qui ne sont pas des droits *a minima*. Mais après la stigmatisation des personnes en difficulté, après les nombreux reculs dans l'accès à ces droits, après les gels de crédits, il fallait absolument inverser la démarche. Votre plan et les décisions du premier Comité interministériel de lutte contre l'exclusion reviennent enfin au cap fixé

par la loi d'orientation de juillet 1998, et l'avant-projet de loi vient utilement ajouter à l'orientation de 1998, une programmation de moyens, ce qui est très important.

Le cap du droit commun, c'est, par exemple, ce que vous proposez pour les jeunes dans le domaine de l'emploi en privilégiant un accompagnement jusqu'à l'accès effectif à un emploi. En effet, la question à se poser n'est pas de savoir si chacun aura le même soutien, mais si chacun aura le soutien qui lui ouvrira l'accès effectif à un droit fondamental.

Cette cohésion, ce n'est ni le « *tout pour les pauvres* », ni le « *maintien des acquis de chacun* », mais c'est prendre pour référence la promotion de chaque personne au regard de la fragilité de sa situation.

Malheureusement, en ce qui concerne les adultes et l'emploi, les dispositifs prévus dans leur état actuel restent encore trop dans le spécifique, le précaire, sans véritable passerelle vers le droit commun et sans garantie que les revenus apportés par le travail soient suffisants pour sortir des circuits d'assistance. Si les personnes tout en travaillant ne parviennent pas à payer leurs factures et doivent continuer à quémander des secours ou des aides, comment pourront-elles sans sortir ?

Aussi, nous soulignons à nouveau l'importance des propositions de notre avis de juin 2003, en particulier, l'attribution du RMI à la personne et en cas de reprise du travail l'octroi d'une allocation compensatrice de revenu à laquelle se substituerait progressivement un salaire. Si nous voulons de la cohésion sociale, il faut que toute heure travaillée apporte nécessairement un supplément de revenu. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Il faut qu'à un même niveau de ressources, quelle que soit la nature de ces ressources, corresponde des droits d'accès au même soutien, ce n'est pas encore le cas dans l'état actuel des textes.

Concernant le logement, les propositions visant à bâtir, rénover et ouvrir à la location des logements vont évidemment dans le bon sens. Mais il n'y aura pas d'éradication des situations de non-logements sans introduire, tel que nous l'avons définie dans trois avis du Conseil économique et social maintenant, l'opposabilité du droit au logement. Nous pensons qu'il faut cesser de leurrer les personnes qui réellement souffrent. La future loi qui porte un titre extrêmement fort « *l'habitat pour tous* » se doit d'introduire l'opposabilité du droit au logement sinon elle deviendra la loi de l'habitat de certains.

Le troisième volet sur l'égalité des chances est dans son état actuel positif, mais comme l'a dit notre rapporteur, il est le tout début d'un processus. Plusieurs droits fondamentaux sont pas ou peu abordés, en particulier, le droit de vivre en famille tellement mis à mal quand la recherche des sécurités de base absorbe toutes les énergies. Là encore, veillons à ne pas donner de faux espoirs aux personnes pour qui la précarité n'est pas une inquiétude, mais bien une réalité vécue. Vouloir l'égalité des chances, qui sont quand même radicalement inégales dès le début de la vie, suppose une mobilisation très large dans la société. Mobilisation à la hauteur du nécessaire respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains inscrit à l'article 1<sup>er</sup> de cette loi de 1998. Cet article a fait de cette lutte une priorité des politiques publiques de la nation, nous en restions très éloignés.

Vous faites votre part, M. le ministre, il va falloir maintenant entraîner tout le gouvernement.

La loi de 1998 fait aussi appel à toutes les composantes de la société civile et c'est là-dessus que je voudrais terminer. Les représentants de cette société ce sont nous tous dans cette assemblée. Nous avons accepté, voici un an, au nom de l'intérêt général, de franchir un grand pas en considérant que la lutte pour l'accès de tous aux droits fondamentaux nous concerne et concerne chacune de nos organisations. Nous avons précisé et renouvelé cet engagement dans le présent projet d'avis. C'est un véritable acte de cohésion sociale et un espoir énorme pour tous ceux qui n'en peuvent plus d'être traités à part et souhaitent tout simplement un avenir pour eux-mêmes et leurs enfants.

C'est pourquoi plus encore qu'avant par ce projet d'avis que je soutiens évidemment, le Conseil économique et social et sa prochaine assemblée sont investis d'une grande responsabilité de vigilance, de propositions et surtout de mobilisation, car selon les termes de Philippe Dechartre repris dans l'introduction du projet d'avis, le mot de « cohésion » est clair, c'est bien de projet de société dont il s'agit. »

**M. Debout :** « Je voudrais vous dire, M. le ministre, qu'à la fracture sociale, nous préférons la « cohésion sociale ».

Vous êtes le premier ministre de la République à avoir en charge la cohésion sociale. Je me suis questionné sur ce vocable nouveau dans le langage politique. La référence du petit Littré m'a appris que la « cohésion » est une force en vertu de laquelle les particules des corps solides se tiennent entre elles. Se tenir entre elles, autrement dit, c'est le vivre ensemble et la cohésion sociale est une nouvelle forme de vivre ensemble. Mais ce qu'il y a d'intéressant dans cette formule, dans cette définition, c'est que l'on commence par dire que c'est une force. C'est quoi en politique la force ? En politique, la force, c'est la volonté, c'est l'ambition, c'est l'espérance.

Vous levez, M. le ministre, un espoir dans cette France qui est minée par le chômage, par la précarité, par l'exclusion. Et cet espoir ne doit pas être déçu. C'est pourquoi dans le projet d'avis, nous avons exprimé un certain nombre d'exigences non pas pour mettre en cause votre perspective, mais simplement pour en renforcer la portée. Oui, être exigeant, cela veut dire exigence au niveau budgétaire, mais nous laisserons au parlement le soin de débattre sur ce point, mais cela veut dire aussi, puisqu'il s'agit d'un projet de société, (on vient de rappeler les paroles fortes de Philippe Dechartre) qu'une loi, fit-elle une loi de programmation, ne suffira pas à la mettre en oeuvre. Il faudra, M. le ministre, la mobilisation des acteurs économiques, sociaux, associatifs, bref, la mobilisation de la société civile, sinon ce texte ne serait qu'un texte de plus dans les intentions et jamais réalisé.

J'ai dit « ambition », comment se traduit-elle dans votre texte ? S'il s'agit de donner la priorité à ce que chacun de nos concitoyens ait une activité aussi modeste soit-elle, alors on ne peut pas vous suivre dans cette direction. Il est déjà difficile pour un chômeur d'être sans travail pour qu'on ne lui signifie pas en plus qu'il est sans activité. L'activité, c'est la vie, il n'y a pas besoin de contrat

pour cela. La vraie ambition doit être le plein emploi, je veux reprendre une citation de l'avis sur la place du travail que rapportait notre collègue M. Bernard Vivier: « *Le travail demeure source de revenus, gage d'identité et de dignité pour les personnes, facteur d'émancipation et d'autonomie, clé de l'insertion dans la société et vecteur de lien social entre les membres de la collectivité* ». Certes, j'entends bien que votre projet de contrat d'activité se veut d'abord un contrat vers l'emploi, mais le risque est grand d'installer durablement des centaines de milliers de nos concitoyens dans un statut dévalorisé. Alors, la volonté de cohésion sociale qui est la vôtre, je ne vous fais pas de procès d'intention, aboutirait à une nouvelle fragmentation sociale.

Le deuxième point sur lequel je voudrais insister, c'est la difficulté (malheureusement, l'actualité est là pour nous le rappeler jour après jour) de beaucoup de nos concitoyens (50 ans, 55 ans) après des plans sociaux, de retrouver un emploi, mais au-delà de la recherche d'emploi, ils nous disent qu'ils vivent une situation de dégradation personnelle psychologique.

Monsieur le ministre, vous le savez bien, c'est cela la désespérance qui mine notre société. Là aussi, il faut répondre, c'est pour cela que nous proposons qu'il y ait un dispositif de soutien et de prévention lorsqu'il y a des plans sociaux, car nous savons bien que la question qui est alors posée n'est pas seulement une question économique et sociale, mais d'abord humaine et psychologique.

Je ne veux pas en dire plus, car beaucoup de choses que je partage ont été dites. Je partage évidemment le projet d'avis, je le voterai.

Pour terminer, puisque j'ai dit en commençant que cohésion sociale est une autre façon de dire « vivre ensemble », oui, vivre ensemble dans la société, et surtout, malheureusement, l'actualité nous le rappelle avec cruauté, dans notre République ».

### **Groupe des professions libérales**

Le groupe des professions libérales approuve la mise en place d'urgence d'un plan de cohésion sociale d'autant plus que nos professions vivent quotidiennement au contact de la population et sont bien au fait des problèmes humains. Chaque jour, les professions libérales soignent, défendent, conseillent 5 millions de personnes.

Notre groupe a voulu que les débats au sein de notre assemblée soient situés à un niveau élevé : celui des valeurs communes qui fondent le pacte républicain à la base de la solidarité nationale. Or, malgré la qualité de l'avis, il subsiste çà et là, dans le texte, des allusions qui semblent autant de procès d'intention à l'adresse du gouvernement. Nous regretterions que notre avis tombe dans l'un des travers de la société française selon lequel toute avancée, une fois exprimée, soit aussitôt critiquée avant d'avoir été mise en pratique.

L'emploi confère à l'homme sa dignité, il est un bien précieux mais fragilisé par les transformations d'un monde incertain. L'obligation de tous doit, par conséquent, se tourner vers la dynamisation et l'innovation de l'activité sous toutes ses formes, sources d'emplois. L'important est de revaloriser la notion de

travail, de réhabiliter l'esprit d'entreprise associé à la prise de risque et à l'innovation.

S'il importe que les forces vives se mobilisent vers cet objectif, encore convient-il de leur ménager des conditions d'exercice convenables. Cela débouche sur le débat autour des mesures de toutes sortes ressenties de façon contraignantes voire pénalisantes par les entreprises. N'oublions pas que, dans notre pays, les prélèvements obligatoires figurent parmi les plus élevés des pays de l'Union européenne. Pour les petites entreprises que nous représentons, l'intervention de l'Etat dans leur gestion et leurs rapports sociaux, par la loi sur la RTT, n'a pas été source de création d'emplois. Les faits démontrent plutôt même le contraire dans nos professions qui n'ont pu recruter le personnel formé nécessaire, ce qui a conduit à des ruptures de veille notamment sanitaire.

La formation initiale et continue est un point majeur pour nous. La création d'emplois, l'innovation par la recherche imposent que notre système éducatif sache donner à tous un niveau de formation initiale requis, notamment dans le domaine scientifique. Nous approuvons les mesures en faveur de l'apprentissage et de la formation en alternance, auxquels nos professions participent déjà avec beaucoup de convictions. Quoi qu'il en soit, suite au rapport Thélot et à l'avis du Conseil économique et social, souhaitons qu'une réforme courageuse du système éducatif soit conduite pour affronter la compétition internationale.

Nous approuvons les dispositifs de réinsertion des chômeurs avec un suivi individualisé et une vérification contradictoire et assistée de leur participation active à la recherche d'emploi.

S'agissant du temps partiel, nous sommes moins frileux que les rédacteurs du projet d'avis. On ne peut ignorer la complexification croissante de la législation sociale, la nécessaire mise à disposition, surtout au profit des petites et moyennes entreprises, d'espaces de réactivité et la possibilité de faire face à la réduction du temps de travail. Certaines mesures du droit du travail en ce domaine sont trop contraignantes pour les entreprises de services à la personne. La pratique apporte quotidiennement des exemples de femmes qui, grâce au temps partiel qu'elles ont elles-mêmes préconisé, parviennent à concilier vie professionnelle et vie familiale.

A côté de l'emploi, il n'y a pas de vie et de bien-être sans un logement stable. Nous sommes globalement d'accord avec l'ensemble de l'avis dans ce domaine. Le droit au logement pour tous, certes. Mais en conservant le sens des réalités. On peut toujours prétendre que les moyens financiers alloués sont insuffisants mais il faut d'abord rechercher les moyens de mieux employer les immenses ressources déjà utilisées, aux personnes qui en ont le plus besoin. Surtout évitons les ghettos, les architectes ont un rôle primordial dans l'urbanisation, trouvons la dimension humaine. Et puis le droit au logement et la mixité sociale garants de cohésion impliquent des devoirs de bon voisinage, de respect du lieu de vie, qui font partie de toute éducation citoyenne.

Dans le domaine de l'égalité des chances, il faut avant tout rompre l'isolement, mieux identifier les déterminants sociaux qui conduisent à la précarité et en tout domaine rendre la prévention plus efficace. La santé est un

atout maître. Or, on constate que les dispositifs de veille qui couvrent tout le territoire présentent une image peu lisible d'une multitude de services sociaux et médicaux, d'organismes sociaux et d'associations dont les actions sont certes très louables mais rarement concertées.

Formulons deux souhaits : renforcer la médecine scolaire et la médecine du travail, et briser les barrières élevées entre les administrations pour qu'elles collaborent entre elles mais aussi en partenariat avec les professionnels libéraux. En matière de cohésion sociale, assez de dichotomie entre le public et le privé !

La même sollicitude préventive peut s'appliquer dans d'autres domaines, dont celui du droit, matière redoutée d'hommes et de femmes en situation de fragilité voire de détresse. Qui mieux qu'un professionnel libéral peut entrer dans l'intimité des familles et être en mesure d'apporter à des périodes-clefs de certaines vies chaotiques, des conseils juridiques, fiscaux, sociaux et parfois judiciaires. La complexité du monde actuel frein à l'insertion dans le monde du travail comme celui de l'entreprise impose que le droit au conseil soit reconnu comme un droit fondamental.

Le groupe des professions libérales félicite l'ensemble des rapporteurs mais a émis quelques réserves au cours des débats. Certaines affirmations nous apparaissaient peu conformes au consensus que nous avons recherché. Le groupe a toujours voté les avis ayant trait à la cohésion sociale. Aujourd'hui, pour montrer la solidarité de professions attachées aux besoins essentiels des hommes, le groupe des professions libérales a voté pour cet avis.

#### **Groupe de l'UNAF**

Le groupe de l'UNAF tient à féliciter les rapporteurs qui ont su conduire notre réflexion de façon constructive et les en remercie.

Malgré la loi d'orientation de lutte contre les exclusions votée en juillet 1998, l'extrême pauvreté et la précarité qui y conduit des familles entières gagnent en notre pays. Cette situation scandaleuse, maintes fois dénoncée, conduisait notre assemblée à lancer, il y a un an, un appel à « *la mobilisation de tous pour l'accès de tous aux droits de tous* ». C'est bien la cohésion sociale qui est en jeu. Pour nous, cohésion sociale signifie respect des personnes et cohérence des politiques.

C'est à l'aune de ces deux impératifs que le groupe de l'UNAF, au nom de toutes les familles vivant en France - que l'UNAF a mission légale de représenter - a tenu à prendre sa part dans l'examen de ces textes. Partageant les analyses, les réserves, les inquiétudes et les mises en garde de ce projet d'avis, il ne reviendra pas sur chacune des propositions, mais tient à souligner que la cohésion sociale nécessite que soit mise en œuvre, de façon urgente et tout aussi nécessaire, une politique de prévention déclinée en particulier dans les domaines des politiques familiale, éducative et de santé. C'est en ce sens que notre groupe a déposé un amendement.

Pour l'UNAF, restaurer ou préserver la cohésion sociale, c'est assurer effectivement le respect de l'égalité de dignité de tous, quels que soient leur âge, leur situation géographique, sociale, professionnelle... Nos départements

d'Outre-mer mais aussi les zones rurales, attendent leur part des dispositifs proposés ici : logement, emploi, accès de tous aux services communs, autant d'éléments qui tissent au quotidien le lien social.

Pour construire celui-ci au service des personnes les plus fragiles, il ne suffit pas de juxtaposer ou d'empiler mesures et structures de tous ordres, dans tous les domaines de l'intervention sociale ou politique. Il faut que ces dispositifs convergent vers le même objectif, celui du respect de la personne dans des solidarités renforcées et son insertion dans le droit commun. Les mesures proposées dans les textes examinés qui construisent cette convergence et permettent de réels partenariats entre différents acteurs, soit dans un même domaine d'intervention, comme les Maisons de l'emploi, soit dans des domaines complémentaires, comme les équipes ou les plates-formes de réussite éducative, rencontrent notre assentiment.

Mais il faut aller plus loin. Penser par exemple au retour à l'emploi et aux formations y conduisant, sans penser à la mobilité des personnes concernées (transports, changement de logement, frais de garde d'enfants...) est illusoire. Il faut améliorer l'attractivité financière d'un retour à l'emploi, aujourd'hui parfois pénalisant. Il faut assurer qu'à un même niveau de ressources correspond un même droit d'accès aux mêmes aides. Il faut aménager la possibilité transitoire d'un cumul RMI - ressources du travail jusqu'à la stabilisation dans un emploi au niveau d'un SMIC, et individualiser le RMI pour permettre aux familles de percevoir les fruits du travail de l'un ou l'autre de leurs membres, ... autant de moyens sur lesquels notre groupe s'est déjà exprimé au sein de notre assemblée et qui semblent pourtant insuffisamment pris en compte dans l'ensemble des textes examinés.

Cette cohérence doit être avant tout celle de l'action gouvernementale. Les préoccupations budgétaires la mettent à mal. Les récentes modifications apportées aux aides au logement et aux conditions d'accès aux prestations familiales excluent de ce fait plus de 220.000 familles de leur bénéfice, alors qu'on connaît le rôle essentiel de ces prestations et de ces aides dans le budget des familles les plus modestes. Si l'objectif gouvernemental est réellement la prévention de la précarité pour assurer la cohésion sociale, l'UNAF demande l'abrogation de cette mesure.

Bien des dispositifs présentés ici supposent ou renvoient à d'autres textes en cours d'élaboration : loi « *Habitat pour tous* », loi d'orientation pour l'école... Le gouvernement et le Parlement devront veiller à ce que tous contribuent à l'objectif annoncé dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi et qu'aucune mesure proposée dans l'un ne vienne annuler l'effet d'une mesure d'un autre texte ou la rendre inopérante.

Le respect de chaque personne implique qu'elle soit entendue et qu'elle puisse participer à la mise en œuvre des dispositifs proposés. C'est pourquoi l'UNAF accueille avec intérêt les mesures qui sollicitent la participation de la personne et lui permettent de s'engager comme acteur. Si les formes de contractualisation varient selon les domaines : retour à l'emploi, accès au premier emploi, accueil des étrangers voulant s'installer en France... elles doivent chaque fois impliquer le bénéficiaire du dispositif dans un engagement



personnel. Il convient de conforter cette orientation, en particulier pour les textes à venir sur l'orientation des jeunes vers les filières professionnelles qu'ils doivent pouvoir choisir de manière éclairée, autrement que par défaut ou relégation.

Cette participation des personnes doit pouvoir être, pour les plus fragiles, soutenue dans la durée et accompagnée. Certains dispositifs ont prévu cet accompagnement : référents dans les différents contrats de retour à l'emploi, maîtres d'apprentissage, équipes de réussite éducative, accompagnement dans l'insertion par le logement ou pour les familles étrangères s'installant en France. Mais quels moyens de financement pour de telles mesures, qui requièrent des professionnels reconnus, tant par l'acquis des formations initiales que par la validation des acquis de l'expérience (VAE) ? Quels moyens pour les structures qui les portent et les associations qui oeuvrent dans ces champs ? Quelle effectivité des dispositifs si rien de concret ne permet de les mettre en œuvre dans la durée.

Enfin, reconnaître la place de chacun dans notre société pour assurer la cohésion sociale, c'est reconnaître chaque personne dans toutes les dimensions de sa vie professionnelle, relationnelle et familiale. Le droit à la vie familiale vaut pour tous et doit être préservé. Nous avons déjà exprimé notre souci du respect de la vie familiale et ce, même en structures d'accueil ou d'hébergement d'urgence. Il convient aussi de respecter la responsabilité des parents envers les enfants, notamment quand ceux-ci font l'objet de mesures éducatives spécifiques ou sont en difficulté scolaire par exemple. Les situations difficiles marquent durablement les enfants qui les vivent et peuvent mettre en jeu leur avenir et celui de la nation. Il est donc nécessaire de prévenir tout ce qui enclenche des processus difficilement réversibles, tels que l'échec scolaire ou l'installation de l'exclusion par la non prise en charge précoce de handicaps ou de maladies. La prévention dans ce domaine doit commencer très tôt, dès la petite enfance, et être poursuivie tout au long de la vie. Enfin, le respect de la vie familiale pour tous doit permettre l'exercice en toute responsabilité des solidarités familiales, notamment par un effort accru en faveur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Pour l'UNAF, un véritable plan de cohésion sociale devrait prendre en considération toutes les mesures arrêtées par le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE). Elle regrette que le gouvernement ne les ait pas faites siennes. L'ensemble des dispositifs proposés, comme ceux qui viendront les compléter, soit en décision réglementaire, soit dans d'autres textes de loi, devront faire l'objet d'une évaluation globale. L'UNAF y veillera.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

#### **Groupe de l'UNSA**

Au commencement, il y a une indignation : comment la France, pays riche et démocratique, peut-elle s'accommoder d'inégalités scandaleuses qui s'installent, perdurent, s'aggravent dans le même temps que s'épanouissent des profits colossaux et des revenus démesurés, vivent des salariés que leur travail

ne protège pas de la misère, s'angoissent des travailleurs toujours plus nombreux, menacés dans leur emploi, acculés à la précarité ou au chômage ? Sans compter ceux qui n'ont plus rien, ni travail, ni logement, ni ressources, qui sont privés de leurs droits les plus fondamentaux. Où est le respect de l'égalité dignité des êtres humains qui structure notre Nation ?

Œuvrer pour la cohésion sociale, c'est combattre ces inégalités, établir, effectivement, pour tous, l'accès aux droits fondamentaux, c'est agir à la fois sur l'emploi, le logement, l'égalité des chances qui doit cesser d'être un concept abstrait. C'est ce que propose le Plan « Borloo ». Malheureusement, avec l'avant-projet de loi, cela ne constitue pas le projet de société que le gouvernement affiche.

Il faudrait d'abord mettre en cohérence avec cette orientation les multiples textes qui sont en cours d'élaboration, dans le désordre (loi de mobilisation pour l'emploi, loi « habitat pour tous », loi d'orientation sur l'école, évolution de l'assurance chômage). Sceptique quant à la volonté du gouvernement, l'avis observe que de nombreuses mesures récentes (fiscalité, emploi, logement...) vont à contre courant de l'orientation sociale du Plan de cohésion. Il s'inquiète aussi des moyens qu'affectera l'Etat à cette ambition dans un contexte de déficit budgétaire.

L'avant-projet de loi de programmation qui définit la dimension législative, essentielle à la mise en œuvre réelle du Plan de cohésion sociale, est en décalage, en retrait voire en conflit avec celui-ci.

Sur l'emploi, la contradiction est évidente entre les actes, les annonces du gouvernement et les déclarations contenues dans le préambule du projet de loi.

L'UNSA conteste le fait que le Plan de cohésion sociale accorde la priorité absolue « au retour à l'activité ». La priorité doit être le retour à l'emploi ; ce n'est pas une question de sémantique ; c'est une question de garanties.

Du service public de l'emploi, l'Etat et les partenaires sociaux sont également responsables. La synergie ANPE, UNEDIC, AFPA, Direction du Travail, constitue, depuis plus de deux décennies, un remarquable serpent de mer. Dans ce maquis, la mise en commun des objectifs et, plus encore, des moyens bute en permanence sur des questions institutionnelles, statutaires et financières. Et pourtant, le problème posé est bien celui du service rendu au demandeur d'emploi.

Lors des discussions sur le rapport Marimbert, l'UNSA avait proposé la création d'un GIP des principaux organismes concourant au service public de l'emploi. Cette notion d'intérêt public, au niveau local comme au niveau national, devrait trouver une traduction organisationnelle plus forte que les conventions de partenariat et les synergies facultatives.

De plus, il reste aux partenaires sociaux un vaste champ de négociations utiles et urgentes : les restructurations, les délocalisations, l'emploi des seniors, la sécurité et la santé au travail constituent des thèmes certainement plus fructueux que les psychodrames idéologiques sur les 35 heures.

C'est sur la promotion de l'égalité des chances que le Plan de cohésion sociale et l'avant-projet de loi sont les plus faibles. Ils ne reprennent même pas l'ensemble des droits fondamentaux de la loi du 29 juillet 1998. Le Plan lui-même n'inclut pas nombre de décisions du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 6 juillet 2004. L'avant-projet de loi, lacunaire et hâtif dans son élaboration, suscite nombre d'interrogations : caisses des écoles, internats de réussite éducative absents de l'avant-projet de loi, missions et moyens de l'ANAM et du FASILD.

Toutefois, si l'avant-projet de loi ne traduit pas, loin s'en faut, la dynamique du Plan de cohésion sociale, il organise des améliorations à la situation actuelle et ouvre des pistes d'avancées qui méritent d'être soulignées et soutenues.

L'avis, fruit d'un bon travail, a salué la volonté politique affichée par le Plan ; il a analysé sans concession les dispositions l'avant-projet de loi ; il avance des contre-propositions pour ce qu'il critique. Aux parlementaires de prendre le relais.

L'UNSA a voté pour l'avis.



## ANNEXE A L'AVIS

## SCRUTIN

**Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis**

<i>Nombre de votants</i> .....	176
<i>Ont voté pour</i> .....	151
<i>Ont voté contre</i> .....	24
<i>Se sont abstenus</i> .....	1

**Le Conseil économique et social a adopté.**

\* \* \* \* \*

**GROUPES DE REPRÉSENTATION****Groupe de l'agriculture**

**Ont voté pour** : MM. Baligand, Bastian, de Benoist, Boisson, Bros, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Dupuy, Ferré, Girardi, Giroud, Guyau, Le Fur, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Thévenot, Vasseur.

**Groupe de l'artisanat**

**Ont voté pour** : M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Lardin, Perrin, Teilleux.

**Groupe des associations**

**Ont voté pour** : MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

**Groupe de la CFDT**

**Ont voté pour** : Mmes Azéma, Blassel, MM. Boulier, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweeeghe.

**Groupe de la CFE-CGC**

**Ont voté pour** : MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Mme Viguier, M. Walter.

**Groupe de la CFTC**

**Ont voté pour** : MM. Deleu, Naulin, Picard, Mmes Prud'homme, Simon.

**Groupe de la CGT**

**Ont voté pour** : M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, M. Larose, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Muller, Rozet.

**Groupe de la CGT-FO**

**Ont voté pour** : M. Bailleul, Mme Biaggi, MM. Bilquez, Bouchet, Devy, Dosseto, Mme Hofman, M. Houp, Mmes Monrique, Pungier, MM. Quentin, Reynaud, Mme Videlaïne.

**Groupe de la coopération**

**Ont voté pour** : Mme Attar, MM. Ducrotté, Fosseppez, Gautier, Grave, Marquet, Segouin, Verdier.

**Groupe des entreprises privées**

**Ont voté contre** : MM. Boisson, Cerruti, Chesnaud, Franck, Freidel, Gauthier, Ghigonis, Gorse, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

**Groupe des entreprises publiques**

**Ont voté pour** : Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Martinand, Vial.

**Groupe des Français établis hors de France,  
de l'épargne et du logement**

**Ont voté pour** : MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll.

**S'est abstenu** : M. Dehaine.

**Groupe de la mutualité**

**Ont voté pour** : MM. Caniard, Chauvet, Davant.

**Groupe de l'outre-mer**

**Ont voté pour** : M. Aboubacar, Mlle Berthelot, Mmes Jaubert, Mélisse.

**Groupe des professions libérales**

**Ont voté pour** : MM. Chambonnaud, Robert, Salustro.

**Groupe de l'UNAF**

**Ont voté pour** : MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcilhacy, Petit, M. de Viguerie.

**Groupe de l'UNSA**

**Ont voté pour** : MM. Barbarant, Martin-Chauffier, Masanet.

**PERSONNALITÉS QUALIFIÉES**

**Ont voté pour** : MM. Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mme Franck, M. Gentilini, Mme Guilhem, M. de La Loyère, Mme Lindeperg, M. Maffioli, Mme Pailler, MM. Pasty, Robert, Roussin, Steg, Mme Steinberg, M. Teulade, Mme Wieviorka.

**A voté contre** : M. Cannac.





## DOCUMENTS ANNEXES



Annexe 1 : Avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale :  
exposé des motifs (29 juillet 2004)

Cinquième puissance économique du monde, la France consacre à la protection sociale un effort financier particulièrement important, qui a plus que doublé au cours des vingt dernières années : près de 450 milliards d'euros chaque année, soit 30 % de sa richesse nationale. Au sein de l'Union européenne, seule la Suède connaît une proportion supérieure (31,2 %). Et pourtant, nos résultats sont inquiétants.

La France doit en effet faire face à un chômage structurel et à l'exclusion qui l'accompagne, aux jeunes sans espoir et aux enfants défavorisés, aux logements insalubres, aux quartiers sans avenir, à une perte de sens de l'action collective et de la République, à l'intolérance et parfois au racisme. Le fossé se creuse entre les foyers dont les enfants ont un avenir et ceux dont la descendance est vouée à l'échec. Dès les premières années d'école, certains talents de demain seront gâchés, dilapidés dans des logements souvent indignes, dans des quartiers qui prennent la forme de ghettos.

En quinze ans :

- le nombre d'allocataires du RMI est passé de 422 000 à 1 100 000 ;
- le nombre de familles surendettées supplémentaires est passé de 90 000 à 165 000 par an, pour atteindre 1 500 000 familles aujourd'hui ;
- le chômage des jeunes de seize à vingt-quatre ans dans les quartiers en zones urbaines sensibles est passé de 28 % à 50 % ;
- chaque année, plus de 80 000 enfants entrent en 6<sup>ème</sup> sans maîtriser les savoirs fondamentaux (lire, écrire, compter) ;
- les grandes écoles sont trois fois moins accessibles aux élèves de milieux modestes qu'au cours des années cinquante ;
- les actes racistes enregistrés sont passés de 189 à 817 chaque année ;
- le nombre de logements indécents a doublé ;

- la liste d'attente pour l'accès au logement social a été multipliée par quatre.

Cette situation n'est pas acceptable pour une société démocratique et avancée et le plan de cohésion sociale est destiné à y remédier.

La République retrouvera l'égalité des chances ; elle ne transigera pas avec son ambition ; elle ne jouera pas avec son avenir. C'est l'ambition du plan de cohésion sociale, présenté le 30 juin dernier, et c'est celle du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale qui en traduit au plan législatif les principales mesures. C'est le sens de la démarche inédite qui les inspire, consistant à traiter ensemble les grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre pays, à rebours de l'approche cloisonnée et morcelée qui a longtemps prévalu. Certaines familles, certains quartiers cumulent des handicaps qui se nourrissent les uns les autres. Le but du plan de cohésion sociale et du projet de loi qui le traduit est d'agir simultanément sur tous les leviers et d'établir un cercle vertueux de la réussite et de la cohésion.

Le projet de loi qui vous est soumis s'articule ainsi autour de trois piliers fondamentaux : l'emploi et l'activité, le logement, l'égalité des chances.

**1° Le titre I<sup>er</sup> de ce projet réunit les mesures de mobilisation pour l'emploi, autour de quatre axes majeurs :** la rénovation de l'effort collectif en faveur des demandeurs d'emploi, une politique dynamique en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, notamment par une relance de la formation en apprentissage, la mise en œuvre, au profit des titulaires de minima sociaux, d'un contrat d'activité et diverses mesures en faveur du développement de l'activité économique et de la création d'entreprises.

Il faut cesser de penser que le chômage est une « anomalie marginale », une « exception malheureuse ». Il faut cesser de croire que la puissance publique doit seulement en atténuer les conséquences douloureuses et attendre avec fatalisme un retour à la normale. Cette conception dépassée n'aide pas à appréhender la situation comme il se doit.

Avec plus de quatre millions de personnes indemnisées ou allocataires, ce chômage massif est une donnée permanente qu'il faut pouvoir maîtriser dans le cadre d'une perspective d'avenir. L'allocation chômage est une indemnité, il faut en faire un investissement, un instrument de retour à l'activité, une étape de reconstruction.

Pour réussir cette transition, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale met en place un outil nouveau d'accompagnement des chômeurs, les maisons de l'emploi, chargées, notamment, d'anticiper les besoins, de détecter systématiquement les gisements d'emplois et d'orienter en conséquence les demandeurs d'emplois et les formations qui leur sont proposées. Rebondir n'est pas une tâche laissée à l'individu, seul, c'est une ambition commune.

Les jeunes, avenir du pays, doivent être les premiers bénéficiaires de cet effort national. Aucun ne doit être laissé pour compte. Tous doivent pouvoir recevoir une qualification définie et reconnue, valorisable immédiatement sur le marché de l'emploi. C'est possible : les métiers de demain sont identifiés et il nous faut donner aux jeunes les moyens des les connaître et de les exercer.

Le plan de cohésion sociale accorde une priorité absolue au retour à l'activité, meilleur rempart contre l'implosion sociale et clé de la dignité individuelle. Le projet de loi qui vous est soumis organise ainsi un dispositif systématique de sortie d'une logique d'assistance et de relance de l'activité. Tous et chacun doivent pouvoir, sous des formes adaptées, retrouver le chemin de l'activité, aussi modeste soit elle.

Les principales mesures du titre I<sup>er</sup> poursuivent les objectifs suivants :

- **la création de 300 maisons de l'emploi**, lieu de l'anticipation des besoins, privés, publics, parapublics, de l'adaptation de la formation, de la relation entre le demandeur d'emploi et l'entreprise ;
- **un accompagnement renforcé vers l'emploi pour tous les jeunes qui en ont besoin** : 800 000 emplois leur seront proposés sur cinq ans, grâce, notamment, à la réforme complète de la formation en apprentissage organisée par le projet de loi ;
- **la mise en place, en cinq ans, d'un million de contrats d'activité destinés aux allocataires de minima sociaux** conjuguant temps de travail et temps de formation, et l'amélioration du revenu minimum d'activité, ouvert aux titulaires de l'allocation spécifique de solidarité et aligné sur le régime social des contrats de travail de droit commun ;
- **une simplification des contrats aidés** afin de dynamiser les politiques en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées de la vie professionnelle ;
- **la création de micro entreprises**, voie privilégiée de sortie du chômage, la dynamisation du marché des services aux particuliers et la consolidation des structures d'**insertion par l'activité économique**.

## **2° Le titre II organise un rattrapage en matière de logement social**

Alors même que le marché est florissant, le logement social connaît aujourd'hui une crise aiguë.

Les causes en sont multiples : une production de 50 000 logements locatifs sociaux par an, en moyenne, pendant la décennie écoulée, alors que le besoin était de 80 000 ; une inadaptation du parc de logements aux caractéristiques et aux besoins de ses destinataires ; l'absence de feuille de route pour le mouvement HLM ; des dysfonctionnements multiples du marché locatif privé, qui chassent les classes moyennes des centres villes.

S'ajoutent par ailleurs à cette crise d'importants dysfonctionnements du système de financement et de production de logements, à la fois complexe, peu fiable et à bout de souffle : des procédures plus paralysantes que dynamisantes, un foncier parfois inaccessible du fait de son coût, un parc privé insuffisamment mobilisé, par suite d'une manque de confiance des bailleurs face au risque locatif.

Il faut aujourd'hui marquer une rupture par rapport aux politiques précédentes et répondre à cette crise par un programme d'urgence, déconnecté des procédures habituelles pour une période limitée.

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale traduit les objectifs du plan de cohésion sociale : une relance forte de la production de logements locatifs sociaux, un rattrapage en matière d'hébergement d'urgence, des mesures susceptibles de détendre le marché privé.

Sur cinq ans, ce projet de loi permettra :

- la réalisation d'un programme de 500 000 logements locatifs sociaux pour sortir de la crise ;
- la remise sur le marché de 100 000 logements vacants du parc privé ;
- le renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence, destiné à ceux de nos concitoyens qui n'ont pas de toit, afin d'atteindre 100 000 places.

## **3° Le titre III contient différentes réformes destinées à rétablir l'égalité effective des chances en s'attaquant à la source aux inégalités.**

Les inégalités initiales se cumulent et s'aggravent, elles figent et sclérosent notre société. Avec un ascenseur social bloqué, le pays n'est servi que par une fraction de ses talents et laisse les autres en marge de la société. Cette société cloisonnée et calcifiée doit être rejetée. La République doit se donner les moyens de relancer la mobilité, la libre circulation des talents.

L'égalité des chances doit cesser d'être un concept abstrait. Le projet de loi prévoit :

- pour les enfants en grande fragilité dès la maternelle, la création de 750 équipes de réussite éducative en cinq ans, dotées chacune d'un million d'euros utilisables de manière souple, pour accompagner au total 225 000 enfants ;
- un effort en faveur de l'accueil et de l'encadrement des collégiens en difficulté ;
- une réforme de la dotation de solidarité urbaine, pour donner leur chance aux territoires en difficulté : 120 millions d'euros supplémentaires par an pendant cinq ans seront attribués aux villes qui souffrent des charges socio-urbaines les plus importantes, parce qu'elles accueillent les familles les plus nombreuses et fragilisées et supportent, de ce fait, des budgets importants pour la jeunesse, l'éducation et les équipements publics.

\*  
\*            \*

Le projet de loi qui vous est soumis programme l'effort collectif qui sera consenti en faveur des principaux axes du plan de cohésion sociale sur une période de cinq ans ; cette démarche qui vous est proposée par le Gouvernement est le gage du respect des engagements qui ont été pris.

Conscient de l'effort de rattrapage qui s'impose dans les différents champs qu'il traite par cette voie, le Gouvernement a demandé que ce projet soit examiné en urgence par le Parlement.

Dans le même temps, ce projet ouvre des perspectives à plus longue échéance. Sa réussite repose sur l'engagement de tous les partenaires concernés, dans le respect des compétences de chacun - communes, départements, régions, associations, services publics déconcentrés, entreprises, partenaires sociaux, entreprises sociales pour l'habitat, chambres consulaires, centres de formations. Tous seront associés à la mise au point opérationnelle des différentes mesures, de façon à garantir constamment leur souplesse, leur adaptation aux spécificités locales et leur conformité aux partenariats déjà existants. Le contrat et le co-pilotage seront privilégiés à chaque fois que la loi ne sera pas nécessaire.

## **TITRE I<sup>ER</sup> : MOBILISATION POUR L'EMPLOI**

Le titre I<sup>er</sup> rassemble les dispositions du projet de loi relatives à l'emploi. Celles-ci s'articulent autour de quatre priorités.

1° Une action plus efficace d'accompagnement des demandeurs d'emploi, de placement des offres d'emploi et de gestion prospective du marché du travail, à travers un nouvel instrument, la maison de l'emploi.

Il s'agit de dynamiser et de décloisonner l'action des différents acteurs du service public de l'emploi, d'offrir un service de proximité aux demandeurs d'emploi les plus vulnérables et d'améliorer la gestion prévisionnelle des emplois au niveau de chaque bassin d'emploi. En contrepartie, une implication plus forte sera demandée aux demandeurs d'emploi ;

2° Un accompagnement vers l'emploi ciblé sur les jeunes les plus marginalisés, ceux qui n'ont aucune qualification, qui s'appuiera sur des passerelles d'accès à la vie professionnelle plus efficaces. En particulier, l'Etat consentira une aide accrue pour ces jeunes lorsqu'ils sont embauchés dans le cadre d'un contrat jeune en entreprise ou dans le cadre d'un contrat d'apprentissage.

Parallèlement, le projet de loi qui vous est soumis par le Gouvernement organise une réforme générale de la formation en apprentissage. Cette réforme s'appuie sur les conclusions du Livre blanc publié il y a quelques mois à ce propos ;

3° Une simplification et une rationalisation des contrats aidés dans le secteur non marchand et dans le secteur marchand et une politique ambitieuse d'activation des minima sociaux, à travers la création d'un contrat d'activité destiné aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et de l'allocation de parent isolé (API), et l'amélioration du revenu minimum d'activité (RMA) dans le secteur marchand ;

4° Des mesures de soutien à l'activité destinées, notamment, à favoriser plus activement les créations d'entreprises par les chômeurs et les personnes en situation précaire et à organiser les outils du droit du travail favorisant le développement des services aux particuliers.

Le chapitre I<sup>er</sup> rassemble les mesures relatives à la rénovation du service public de l'emploi autour des maisons de l'emploi. Le chapitre II contient les mesures nouvelles en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes. Au chapitre III sont réunies les mesures en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée et des titulaires de minima sociaux. Le chapitre IV est consacré aux mesures de soutien à la création d'entreprises.

## **CHAPITRE I<sup>er</sup> : SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI**

### **Article 1<sup>er</sup>**

Cet article a pour objet de préciser, dans le Code du travail, le périmètre et le contenu du service public de l'emploi en y associant les collectivités territoriales et leurs groupements, afin de dynamiser le fonctionnement du marché du travail et de mieux l'ancrer à l'échelon territorial.



Les nouveaux articles L. 310-1 et L. 310-2 définissent le contenu de l'activité de placement, en vue de faciliter son ouverture à de nouveaux opérateurs, et fixent les règles protectrices auxquelles est assujéti son exercice (gratuité pour les personnes à la recherche d'un emploi, non-discrimination).

L'article L. 311-1 redessine le périmètre du service public de l'emploi en distinguant trois cercles :

- l'Etat, à travers le ministère chargé de l'emploi, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Association pour la formation professionnelle des adultes, sont chargés d'assurer le service public de l'emploi, qui recouvre, d'une part, le placement, l'indemnisation, l'accompagnement, l'orientation et la formation des demandeurs d'emploi et, d'autre part, la prévision des besoins de main d'œuvre ;
- l'Unédic et les Assédics ainsi que les autres organismes publics et privés amenés à participer au service public de l'emploi ; il s'agit notamment des organismes de formation, des associations et entreprises d'insertion par l'activité économique mais aussi des entreprises d'intérim ;
- les collectivités territoriales et leurs groupements, enfin, qui, sans avoir de compétences obligatoires en la matière, peuvent concourir au service public de l'emploi, notamment en étant des partenaires des groupements « maison de l'emploi ».

Afin, de faciliter le pilotage de ce dispositif, l'article L. 311-1 impose par ailleurs la conclusion d'une convention pluriannuelle tripartite entre l'Etat, l'ANPE et l'Unédic. Cette convention fixe notamment les modalités de mise en commun des informations détenues par les différents réseaux. L'objectif est de parvenir, d'ici 2006, à la constitution d'un dossier unique du demandeur d'emploi, auquel auront accès tous les organismes qui concourent au suivi et au placement de celui-ci.

Cette convention est soumise pour avis au comité supérieur de l'emploi, dont la composition est élargie pour en faire une véritable instance de pilotage stratégique au niveau national des politiques de l'emploi. L'article L. 322-2 est modifié à cette fin (VIII).

La convention se décline au niveau territorial dans des conventions de développement de l'emploi négociées sous l'égide du préfet de région, afin d'adapter les actions du service public de l'emploi aux besoins et aux caractéristiques des différents bassins d'emploi.

L'article L. 311-9 prévoit la création, dans chaque région, de maisons de l'emploi ayant pour mission de mutualiser les moyens de chacun des acteurs du service public de l'emploi pour une meilleure efficacité du service rendu aux entreprises et aux demandeurs d'emploi et d'améliorer l'ancrage territorial du service public de l'emploi, notamment en facilitant la participation des collectivités territoriales.

Ces maisons de l'emploi pourront prendre la forme des groupements d'intérêt public, associant, outre l'Etat, l'Assédic et l'ANPE, au moins une collectivité territoriale, et selon les cas, les services sociaux, les organismes consulaires, les organismes de formation, les entreprises.

L'objectif est de favoriser la mise en place, d'ici 2006, de 300 maisons de l'emploi, soit par création de structures nouvelles, soit par labellisation et développement de structures existantes. Travaillant en étroite collaboration avec les structures existantes, elles insuffleront un dynamisme nouveau à l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi.

L'Etat pourra contribuer au démarrage et au développement des maisons de l'emploi, par le versement d'une aide.

Ces structures seront l'instrument privilégié pour associer les collectivités territoriales et leurs groupements aux différentes actions menées par le service public de l'emploi. Aussi l'article L. 311-10, qui n'a plus de raisons d'être, est-il supprimé. Est en revanche maintenue la possibilité pour les communes de jouer le rôle de bureau de placement dans le cadre d'une convention passée avec l'Etat et l'ANPE.

#### **Articles 2, 3 et 4**

Ces articles mettent fin au monopole de placement dont bénéficiait l'ANPE et qui n'était d'ailleurs plus respecté dans les faits.

L'article L. 311-4 nouveau du Code du travail libéralise ainsi la diffusion, à titre gratuit, d'offres et de demandes d'emploi, qui était jusqu'ici réservée à l'ANPE

Les articles L. 312-1 à L. 312-3 nouveaux organisent l'ouverture des activités de placement aux opérateurs privés, tout en encadrant les conditions d'exercice de ces activités. Ils prévoient que la création d'agences privées de placement doit faire l'objet d'une déclaration préalable. L'activité de placement est exclusive toute autre activité lucrative, à l'exception des activités de conseil en recrutement. Son exercice est soumis au respect du principe de gratuité pour les chômeurs et de libre accès et de non discrimination. Un décret en Conseil d'Etat est prévu pour réglementer les conditions d'utilisation et de diffusion des données nominatives que ces organismes seront amenés à détenir pour les besoins de leurs activités. La méconnaissance de ces règles donne lieu à des sanctions administratives ou, le cas échéant, pénales, en matière de discriminations.

#### **Article 5**

En contrepartie de la fin du monopole de placement dont elle bénéficiait jusqu'ici, l'ANPE se voit accorder la possibilité de prendre des participations ou de créer des filiales pour l'exercice de ses missions. Elle peut également facturer ses prestations aux entreprises qui font appel à elle, dans des conditions qui

seront précisées par décret, afin d'éviter toute distorsion de concurrence avec les opérateurs privés.

#### **Article 6**

L'article L. 354-1 nouveau du Code du travail vise à permettre aux organismes gestionnaires du régime d'assurance chômage de financer des mesures en faveur de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Cette possibilité avait déjà été ouverte à titre transitoire par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 au profit de l'ANPE. Elle est ici pérennisée et élargie à tous les organismes concourant au service public de l'emploi.

#### **Articles 7 et 8**

L'accent mis sur l'amélioration des prestations offertes aux demandeurs d'emploi s'accompagne d'une redéfinition de l'obligation de recherche active d'emploi et de son contrôle.

L'article L. 351-16 du Code du travail est ainsi complété et indique que la condition de recherche d'emploi, à laquelle est subordonnée la perception d'un revenu de remplacement recouvre non seulement l'accomplissement d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi mais aussi la participation à toute action d'aide, d'insertion et de formation proposée par le service public de l'emploi.

L'article L. 351-17 dans sa rédaction actuelle précise que le droit au revenu de remplacement s'éteint lorsque le demandeur d'emploi refuse sans motif légitime un emploi qui correspond à sa formation et à sa spécialité, est correctement rétribué et ne lui impose pas une obligation de mobilité incompatible avec sa situation personnelle ou familiale. En application de l'article 8, la même règle s'appliquera lorsque l'emploi correspond à une formation que le demandeur d'emploi pouvait acquérir. Par ailleurs, pour apprécier les contraintes liées à la mobilité, il sera tenu compte des aides qui peuvent être versées au demandeur d'emploi.

Les modalités de contrôle et de sanction de ces obligations sont par ailleurs revues afin d'introduire la possibilité de proportionner la sanction à la gravité du manquement en cause (articles L. 351-17 et L. 351-18). Désormais, l'allocation peut être soit supprimée (droit actuel), soit réduite (modification proposée par le projet de loi). La décision appartient au directeur départemental du travail et de l'emploi.

## **CHAPITRE II : INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES**

### *Section 1 : accompagnement personnalisé pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi*

Un accompagnement renforcé et personnalisé doit être organisé pour conduire à l'activité les jeunes sans qualification qui sont en marge de toute vie

professionnelle. Pour le mettre en œuvre, il faut mobiliser les différents acteurs de l'éducation et de l'insertion.

Cet accompagnement est d'autant plus important que le choc démographique va accentuer les tensions sur le marché de l'emploi tant entre les métiers qu'entre les bassins d'emploi. Si ces jeunes n'ont pas réussi à accéder à une activité ou à une formation, ils risquent de ne pas être en capacité de profiter d'une insertion aussi rapide que les autres et donc de manquer un accès à l'emploi dans une période favorable. En outre, en raison de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne élargie, la concurrence sur les postes les moins qualifiés risque de se renforcer.

La section 1 de ce chapitre organise cet accompagnement, fondé sur l'engagement réciproque du jeune et de son référent, et, si besoin, sur un parcours de formation adapté et orienté vers les métiers qui recrutent sur leur bassin d'emploi et dans leur région.

### **Article 9**

L'article 9 procède tout d'abord à un aménagement du soutien des jeunes en entreprise mentionné à l'article L. 322-4-6 du Code du travail afin de permettre à l'ensemble des jeunes bénéficiant d'un accompagnement personnalisé de pouvoir y accéder et de moduler le montant de l'aide de l'État en fonction des bénéficiaires.

Cet article définit ensuite les bénéficiaires de l'accompagnement personnalisé et en décrit les modalités.

Le public visé est constitué des jeunes de seize à vingt-quatre ans révolus qui ne disposent d'aucune qualification et qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

Les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) sont les maîtres d'œuvre de cet accompagnement. Pour permettre une cohérence de l'intervention des différents services et, par là même, favoriser un pilotage de ce programme d'accompagnement au plan local, une fonction de coordonnateur est créée (500 postes prévus). Des postes supplémentaires de conseillers référents pour l'accompagnement des jeunes (2 000 postes en plus des 800 emplois actuellement financés dans le cadre du programme TRACE) seront également créés dans les missions locales et PAIO. Ces moyens humains nouveaux, financés par l'État renforceront donc la puissance d'intervention de ce réseau.

Un contrat annuel ou pluriannuel d'objectifs et de moyens signé entre l'État, la région et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés permettra de :

- fixer dans la région des objectifs d'insertion sur les publics concernés par le programme d'accompagnement ;
- arrêter les moyens mobilisés par chaque partie au contrat ;

- déterminer les métiers prioritaires dans l'orientation des parcours de formation proposés ;
- apprécier les résultats de la période précédente.

#### **Article 10**

L'accompagnement renforcé et individualisé prévu par l'article L. 4253-6 du Code général des collectivités territoriales bénéficie à tous les jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle.

L'article 10 procède tout d'abord à la modification de cet article du Code général des collectivités territoriales afin de préciser que l'accompagnement destiné aux jeunes sans qualification doit être organisé selon les modalités définies, pour ce public, par le nouvel article L. 322-4-17-1 du Code du travail.

Cet article modifie également l'article L. 4253-7 du Code général des collectivités territoriales afin de pouvoir adapter, pour le public particulier des jeunes sans qualification visés à l'article L. 322-4-17-1 du Code du travail, la durée et les conditions de renouvellement du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

Pour ces jeunes, il importe en effet que l'accompagnement personnalisé puisse se prolonger au-delà de la durée prévue à l'origine pour le CIVIS. A cette fin et pour ce public exclusivement, le cadre réglementaire fixera la durée du CIVIS à un an, mais le contrat sera renouvelé par reconduction expresse, jusqu'à l'issue de la période d'essai suivant la signature d'un contrat de travail par son bénéficiaire, et, au plus tard, à la date du vingt-cinquième anniversaire de ce dernier.

En outre, l'article 10 procède à une modification rédactionnelle de cohérence avec les dispositions réglementaires relatives à l'allocation susceptible d'être versée aux bénéficiaires du CIVIS et modifie la rédaction de l'article L. 4253-8 compte tenu de l'instauration par ailleurs du contrat d'accompagnement dans l'emploi (cf. infra article 27).

#### *Section 2 : amélioration du statut et de la rémunération de l'apprenti*

De l'avis unanime de l'ensemble des acteurs, l'apprentissage apporte une réponse très adaptée, d'une part, au besoin de qualification puis d'insertion professionnelle des jeunes, d'autre part, à la demande des entreprises de recruter des salariés qualifiés et rapidement employables. La formation en apprentissage permet d'accéder plus rapidement à un emploi que tout autre mode de formation : 55,6 % des jeunes après un CAP ou un BEP et 77,6 % après un BTS ont un emploi non aidé sept mois après la fin de leur contrat d'apprentissage. L'apprentissage répond aussi directement aux besoins de nombreuses professions appelées à remplacer un nombre important de salariés qualifiés ou de chefs d'entreprises.

Depuis 2001 pourtant, le nombre d'apprentis stagne après une longue période de croissance ininterrompue. Il importe donc de créer les conditions permettant de relancer ce dispositif afin de répondre au besoin de notre économie en main d'œuvre qualifiée.

Pour ces raisons, le Gouvernement entend valoriser, développer et moderniser l'apprentissage, véritable passeport pour l'emploi des jeunes.

L'apprentissage est marqué par un phénomène important de ruptures des contrats d'apprentissage (de l'ordre de 25 % tous secteurs confondus avec des pointes de 50 % dans certains d'entre eux). Ces ruptures de contrat interviennent généralement dans les six à huit premiers mois et trouvent très souvent leur origine dès le début du contrat. Elles sont le plus souvent liées à une mauvaise orientation de l'apprenti, à des parcours de formation insuffisamment adaptés, à l'absence d'échanges entre les acteurs de la formation et aux difficultés rencontrées au plan matériel par les apprentis.

Aussi, convient-il de prendre des dispositions permettant d'améliorer les conditions du déroulement de la formation, afin d'enrayer ce phénomène et de rendre l'apprentissage plus attractif. Tel est l'objet de cette deuxième section.

Ces dispositions législatives seront complétées par des mesures d'ordre réglementaire permettant, notamment, de rendre systématique l'évaluation des compétences du futur apprenti lorsqu'il commence son contrat d'apprentissage en cours d'année scolaire, de réduire ou d'allonger, sur cette base, la durée du contrat, en bref, de personnaliser le parcours de formation des apprentis. Un entretien formalisé sera également prévu pour permettre un premier bilan dans les deux mois suivant la conclusion du contrat d'apprentissage. Il permettra de déceler les éventuelles difficultés rencontrées par l'apprenti au début de sa formation, dans l'entreprise ou dans le centre de formation d'apprentis.

En outre, des actions permettant d'améliorer le déroulement de la formation, telles que la mise en place d'une charte de qualité ou l'instauration de formations destinées aux nouveaux maîtres d'apprentissage, pourront être arrêtées de manière concertée.

#### **Article 11**

Cet article ouvre la possibilité de conclure un contrat d'apprentissage d'une durée inférieure à un an lorsqu'il vise une formation complémentaire à un diplôme déjà obtenu par la voie de l'apprentissage ou l'obtention, s'inscrivant dans le cadre d'une réorientation de la formation initiale, d'un diplôme de niveau inférieur à un diplôme déjà obtenu.

Cette disposition permettra d'adapter la durée du contrat, dans le premier cas, à celle des formations complémentaires de courte durée, dans le second cas, aux acquis d'un jeune souhaitant réorienter sa formation initiale par la voie de l'apprentissage.

**Article 12**

Le Code du travail fixe à vingt-cinq ans la limite d'âge pour la signature d'un contrat d'apprentissage. Il est toutefois possible de déroger à cette limite d'âge dans certains cas limitativement énumérés par l'article L. 117-3.

L'article 12 vise à ouvrir une nouvelle possibilité de dérogation dans le cas très précis où le bénéficiaire du contrat d'apprentissage est porteur d'un projet de création ou de reprise d'entreprise dont la réalisation est subordonnée à l'obtention du diplôme ou titre sanctionnant la formation poursuivie.

**Article 13**

L'apprenti qui souhaite conclure un nouveau contrat après la rupture d'un précédent contrat, à l'issue de la première ou deuxième année de celui-ci, est actuellement pénalisé par une baisse de rémunération.

De la même manière, un jeune qui, après avoir obtenu un premier diplôme en suivant un apprentissage, poursuit sa formation initiale à un niveau supérieur par le biais d'un nouveau contrat d'apprentissage peut voir sa rémunération diminuer.

En effet, la rédaction actuelle de l'article L. 117-10 du Code du travail conduit à prendre en compte l'année d'exécution du contrat pour déterminer le montant de la rémunération.

La modification proposée par l'article 13 ouvre la possibilité de procéder à l'aménagement réglementaire permettant de remédier à ces situations qui suscitent naturellement l'incompréhension de nombreux apprentis.

Cet article procède également à l'actualisation de l'article L. 117-10 en supprimant le dernier alinéa de celui-ci, qui n'a plus lieu d'être du fait de la disparition du contrat d'orientation résultant de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social.

**Article 14**

L'article 14 consacre la pratique de certains centres de formation d'apprentis, qui consiste à délivrer une carte d'apprenti aux jeunes suivant une formation en apprentissage.

La généralisation de l'attribution de cette carte contribuera à la reconnaissance de la formation initiale par l'apprentissage et encouragera le développement, au bénéfice des apprentis, d'avantages consentis jusqu'alors aux seuls élèves du secondaire ou aux étudiants.

*Section 3 : modernisation et développement de l'apprentissage***Article 15**

Le mécanisme exonérateur de la taxe d'apprentissage est d'une grande complexité pour les entreprises et elle ne facilite pas son contrôle par l'administration. Le rapport remis en octobre 2003 par les inspections générales

des finances, des affaires sociales, de l'éducation nationale, et de l'administration sur la taxe d'apprentissage préconisait ainsi de réduire le nombre des chefs d'exonération de la taxe d'apprentissage au titre du « hors quota ».

La plupart des motifs d'exonération ont été institués par des textes réglementaires à l'exception de ceux relatifs aux salaires de membres des conseils, des comités, des commissions et des jurys d'examen, ainsi qu'aux dépenses de formation pédagogique des maîtres d'apprentissage. L'article 15 supprime ces deux motifs d'exonération au titre de la taxe d'apprentissage mais laisse subsister la possibilité d'imputer les dépenses correspondantes sur la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle.

La suppression d'autres chefs d'exonérations sera progressivement effectuée par la voie réglementaire de manière à ne laisser subsister que les subventions au bénéfice des centres de formation des apprentis (CFA), les dépenses pédagogiques, celles liées aux activités complémentaires et, partiellement, les dépenses correspondant aux frais de stage.

Ces mesures, associées à une nouvelle répartition de la taxe d'apprentissage entre le quota et le barème, permettront d'accroître les ressources consacrées à l'apprentissage d'environ 190 M€ (évaluation sur la base des données de l'exercice 2002 mentionnées dans le rapport des inspections précité).

#### *Section 4 : transparence de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage*

La réorganisation de la taxe d'apprentissage n'a permis, pour l'heure, d'atteindre que partiellement les objectifs de transparence, de rationalisation et d'allocation pertinente du produit de cette taxe. Le système apparaît, par ailleurs, comme particulièrement complexe dans sa gestion tant pour les entreprises que pour l'administration.

Les dispositions de la section 4 traduisent la volonté du Gouvernement de marquer une nouvelle étape vers une meilleure traçabilité des flux financiers et une simplification de cette taxe. Elles visent à favoriser *in fine* l'affectation optimale des ressources indispensables à l'amélioration du financement de l'apprentissage.

#### **Article 16**

La multiplicité des circuits de perception et de collecte de la taxe d'apprentissage contribue à l'absence de lisibilité des flux financiers de la taxe qu'acquittent les entreprises. En particulier, les acteurs, au niveau national et régional, ne sont pas en mesure de connaître les ressources mises à la disposition des centres et établissements de formation, en raison, notamment, des mécanismes d'affectation directe par les entreprises aux bénéficiaires.



L'article 16 rend systématique l'intermédiation des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage pour les versements obligatoires aux CFA et sections d'apprentissage des entreprises qui emploient un apprenti ainsi que pour les subventions aux écoles d'entreprises et aux centres de formation du secteur des établissements de crédit et des assurances.

Cette disposition ne remet cependant pas en cause le principe de libre affectation de la taxe, puisque l'entreprise conserve la possibilité d'indiquer à l'organisme collecteur le ou les organismes bénéficiaires auxquels elle souhaite que soit versée le produit de sa taxe.

#### **Article 17**

En premier lieu, l'article 17 clarifie les dispositions de l'article L. 118-2-4 du Code du travail.

Son paragraphe IV détermine par ailleurs les obligations auxquelles sont soumis les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage en matière de transmission à l'autorité administrative de renseignements administratifs et financiers et de documents comptables.

Enfin, le paragraphe V prévoit l'application de règles comptables aux organismes collecteurs à préciser par voie réglementaire.

#### **Article 18**

L'article 18 aménage et précise les procédures de contrôle qui doivent être renforcées au regard du rôle déterminant désormais assigné aux organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage.

Il concourt également à une meilleure lisibilité de l'appareil de collecte en prévoyant que le conseil national de la formation tout au long de la vie est informé des conventions de délégation de collecte conclues par les organismes collecteurs à compétence nationale.

En outre, cet article répond aux objectifs de transparence des procédures de collecte et de répartition et d'allocation optimale des ressources en taxe, en excluant les pratiques de courtage de la part des organismes précités.

Enfin, il introduit des mécanismes de régulation (mise en demeure) et de sanction administrative (retrait d'habilitation) pouvant résulter d'une opération de contrôle.

#### **Article 19**

L'inspection chargée de la formation professionnelle contrôle les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage sans pour autant disposer d'un droit de suite auprès des centres et établissements bénéficiaires de la répartition. Cette situation limite sa capacité à vérifier le bon usage des fonds.

Par ailleurs, le nouvel article L. 983-4 du Code du travail, issu de l'article 15 de la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, permet aux organismes paritaires collecteurs agréés au titre de la « professionnalisation » de prendre en charge des dépenses de fonctionnement des CFA, mais il ne prévoit aucun contrôle. Il faut y remédier, afin d'éviter notamment des sur-financements ou des multi-financements d'une même dépense des CFA.

Pour ces raisons, l'article 19 ouvre aux agents chargés du contrôle de la formation professionnelle la possibilité de vérifier, auprès des centres et établissements bénéficiaires, l'usage des fonds en provenance des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage et des organismes paritaires collecteurs agréés au titre des contrats et périodes de professionnalisation qui prennent en charge des dépenses de fonctionnement des CFA. Pour autant, cet article ne fait pas disparaître les attributions des corps d'inspection compétents en matière d'apprentissage et prévoit que ce « droit de suite » s'exerce en liaison avec les agents des inspections compétentes à l'égard de ces établissements, notamment, dans le cadre d'un contrôle éventuellement mené conjointement.

#### **Article 20**

Le principe de libre affectation de la taxe d'apprentissage par les entreprises a conduit au développement de pratiques de courtage dont le coût affecte le montant de la taxe consacré à l'appareil de formation.

L'article 20 renforce les garanties d'un usage conforme de la taxe d'apprentissage en excluant ces pratiques de courtage des établissements bénéficiaires de fonds en provenance des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage et des organismes paritaires collecteurs agréés au titre des contrats et périodes de professionnalisation. Il vise à mettre un terme à des mécanismes de déperdition de ressources en taxe qui s'opèrent au détriment de l'appareil de formation.

#### **Article 21**

L'article 21 prévoit des sanctions pénales en cas d'infraction aux dispositions des articles L. 119-1-1 et L. 119-1-3 du Code du travail qui interdisent, respectivement aux organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) et aux établissements bénéficiaires de la taxe d'apprentissage de recourir à des pratiques de courtage.

#### **Article 22**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles prévoit, pour les employeurs assujettis à la taxe d'apprentissage, une exonération totale ou partielle de cette taxe au titre des dépenses exposées en vue de favoriser les premières formations technologiques et professionnelles.

Cette exonération repose notamment sur le respect des barèmes de répartition fixés par arrêté interministériel.

Ce mécanisme est d'une telle complexité qu'il favorise, entre les organismes collecteurs de taxe d'apprentissage, les pratiques d'échanges entre les catégories du barème. Ces pratiques amoindrissent la lisibilité des flux financiers réels de la taxe d'apprentissage.

L'article 22 substitue aux trois catégories du barème (A, B, et C) un mécanisme de répartition uniquement assis sur des taux fixes déterminés en fonction du niveau des formations dispensées par les établissements. Il permet de simplifier la gestion administrative de la taxe d'apprentissage par les entreprises, d'en diminuer le coût et d'améliorer la transparence des flux financiers.

#### *Section 5 : dispositions diverses*

#### **Article 23**

L'article 23 procède à deux modifications de coordination dans le Code du travail.

Son premier alinéa précise qu'en complément des subventions de fonctionnement et d'équipement de l'État, des collectivités locales et des établissements publics, les organismes gestionnaires des centres de formation d'apprentis peuvent, pour leurs dépenses de fonctionnement, recevoir une aide des organismes paritaires collecteurs agréés. Cette possibilité a été ouverte par les dispositions de l'article 15 de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social.

Le second alinéa est un simple aménagement rédactionnel de renvoi à un article du Code du travail.

### **CHAPITRE III : MESURES EN FAVEUR DU RETOUR A L'EMPLOI DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DUREE ET DES BENEFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX**

#### **Articles 24 et 25**

Afin de faciliter l'insertion professionnelle de personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, les articles L. 322-4-7 et L. 322-4-8-1 du Code du travail prévoient la possibilité pour l'État de conclure avec les employeurs du secteur non marchand (collectivités territoriales, établissements publics, organismes privés à but non lucratif, délégataires de service public) des conventions de contrats emploi solidarité (CES) et des conventions de contrats emploi consolidé (CEC).

Ces mesures, qui ouvrent droit, pour l'employeur, à une aide de l'Etat et à une exonération de charges sociales sont quasi identiques : les types de public ayant vocation à y accéder sont les mêmes, les employeurs concernés, les fonctions proposées et les circuits de financement aussi. Leurs différences

portent uniquement sur la durée moyenne du contrat, les taux de prise en charge par l'État, le temps de travail et la rémunération.

Dans un souci de simplification, l'article 24 procède ainsi à l'abrogation des articles relatifs au contrat emploi solidarité et, à l'article 25, l'article L. 322-4-7 nouveau regroupe les deux dispositifs et met en place un unique « contrat d'accompagnement dans l'emploi ». Il est proposé de laisser aux acteurs locaux du service public de l'emploi (services déconcentrés du ministère de l'emploi, ANPE), le soin d'effectuer un ciblage plus précis du public auquel le dispositif commun s'adresse, en fonction de la situation du marché du travail local.

C'est au pouvoir réglementaire qu'il reviendra de définir le montant de l'aide de l'État pour l'embauche des bénéficiaires, ainsi que les conditions de conventionnement, la durée maximale et minimale du contrat de travail, la nature des actions d'accompagnement et de formation et les obligations de l'employeur, en fonction de la situation des demandeurs d'emploi.

#### **Article 26**

Tirant les conséquences de la réécriture des articles L. 322-4-7 et suivants, l'article 26 supprime, au sein de l'article L. 322-4-16 consacré aux structures d'insertion par l'activité économique (entreprises ou chantiers d'insertion) la référence qui était faite aux anciens contrats emplois solidarité et contrats emploi consolidés. Cette modification de pure cohérence rédactionnelle ne remet pas en cause la possibilité pour ces structures, dès lors qu'elles remplissent les conditions législatives et réglementaires, de pouvoir recourir aux différents contrats aidés. Par ailleurs, une aide destinée à favoriser l'accompagnement au sein des chantiers d'insertion sera instituée par la voie réglementaire.

#### **Article 27**

Dans un souci de simplification et de rationalisation des dispositifs de contrats aidés, les différents contrats destinés à favoriser l'insertion des demandeurs d'emploi dans le secteur marchand sont eux aussi regroupés et font l'objet d'un article unique du Code du travail, l'article L. 322-4-8.

L'objectif est de permettre aux acteurs du service public de l'emploi de disposer, sous l'autorité du préfet, d'une enveloppe globale à partir de laquelle ils pourront mieux adapter l'offre de contrats d'insertion aux caractéristiques locales de l'emploi et du chômage, afin de répondre aux objectifs de résultat fixés par le Gouvernement en termes de baisse du chômage des jeunes et du chômage de longue durée.

L'adaptabilité des contrats d'insertion favorisera une plus grande synergie avec les politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales.

#### **Article 28**

Il regroupe des aménagements de coordination du Code du travail.

**Article 29**

Cet article vise à mettre en place, au profit des demandeurs d'emploi qui bénéficient d'une allocation d'assistance (revenu minimum d'insertion, allocation spécifique de solidarité), un nouveau dispositif de retour vers l'emploi sous l'égide des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale.

Ce dispositif est organisé dans le cadre d'une convention passée entre la collectivité territoriale et un employeur du secteur non marchand. Cette convention, qui est aussi signée par le représentant de l'Etat et à laquelle adhère le bénéficiaire du minimum social, définit un projet professionnel et prévoit les étapes du parcours qui permettront la réalisation de ce projet, en particulier les actions de formation et d'accompagnement mises en place, pendant le temps de travail ou en dehors de celui-ci. La commune désigne un référent chargé de suivre le bénéficiaire tout au long de son parcours.

Dans le cadre de cette convention, conclue en principe pour une durée d'un an, le bénéficiaire de la mesure se voit proposer par l'employeur un contrat de travail d'une durée hebdomadaire modulable de vingt-six heures.

Ce contrat, conclu pour une période de six mois, peut être reconduit durant toute la durée de la convention. Il permet de placer son bénéficiaire en situation d'emploi et lui assure une qualification, soit par les actions de formation qui lui sont associées, soit par validation des acquis de l'expérience.

La rémunération est calculée sur la base du salaire minimum de croissance (SMIC). L'employeur bénéficie toutefois d'une aide, qui prend la forme, d'une part, d'une contribution versée par le débiteur du minimum social, pour un montant correspond au montant du RMI pour une personne seule, d'autre part, d'une aide dégressive de l'Etat, dans des conditions fixées par décret.

Les droits sociaux attachés à ce contrat sont identiques aux droits sociaux dont bénéficient les personnes embauchées sous contrat d'accompagnement vers l'emploi (nouvel article L. 322-4-7 du Code du travail).

Ce dispositif est réservé aux titulaires de minimum social qui remplissent une condition d'ancienneté. Cette condition sera fixée à six mois par voie réglementaire.

Si le bénéficiaire est amené à sortir du dispositif sans retrouver d'emploi, ses droits à allocation peuvent être rétablis, la période d'activité étant neutralisée pour l'appréciation de la condition de ressources.

**Articles 30, 31 et 32**

Ces articles comportent des modifications de coordination, respectivement, du Code de l'action sociale et des familles, du Code général des collectivités territoriales et du Code du travail.

**Article 33**

Corollaire de la création du contrat d'activité, le contrat d'insertion du revenu minimum d'activité mis en place par la loi du 18 décembre 2003 est recentré sur le secteur marchand.

Dans le même temps, et toujours par souci de cohérence avec la création du contrat d'activité, son bénéfice est étendu aux titulaires de l'allocation spécifique de solidarité.

Les droits sociaux des bénéficiaires de ce contrat, jusque là calculés sur une partie seulement du revenu d'activité, sont désormais calculés sur la totalité de ce revenu.

Par ailleurs, la condition d'ancienneté dans le dispositif, qui est fixée à douze mois au cours des vingt-quatre derniers mois par l'article D. 322-22-1 du Code du travail, sera revue pour être ramenée à six mois, comme ce sera le cas pour le nouveau contrat d'activité.

Enfin, est introduite la possibilité de moduler la durée hebdomadaire de travail, dans la limite de trente-cinq heures.

**CHAPITRE IV : SOUTIEN A LA CREATION D'ACTIVITE ECONOMIQUE ET DEVELOPPEMENT DE NOUVELLES FORMES D'EMPLOI****Article 34**

Cet article, qui modifie l'article L. 161-1-1 du Code de la sécurité sociale, a pour objet de prolonger, dans certains cas, le versement des aides afférentes au dispositif ACCRE, pour les créateurs ou repreneurs qui optent pour le régime de la micro-entreprise et dont les revenus restent inférieurs au SMIC.

**Article 35**

Cet article institue une réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs ou de titulaires de minima sociaux qui créent une entreprise. A cette fin, le Code général des impôts est complété par un article 200 *septies* qui définit les conditions auxquelles est subordonné le bénéfice de cet avantage fiscal :

- le tuteur doit justifier d'une expérience professionnelle de dix ans minimum ;
- le tuteur et le créateur d'entreprise concluent ensemble une convention annuelle conforme à un cahier des charges type, chaque tuteur ne pouvant conclure simultanément plus de deux conventions de tutorat. Un décret précisera les éléments principaux du cahier des charges que doivent respecter le tuteur et le créateur d'entreprise, en particulier le type d'aide matérielle et humaine apportée par le tuteur et le nombre d'heures minimum qu'il consacre au tutorat ;

- au moment de la conclusion de la convention, le créateur d'entreprise doit être inscrit à l'ANPE ou est titulaire du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé ;
- le tuteur et le créateur d'entreprise rendent compte à la maison de l'emploi de la mise en œuvre de la convention qui les lie.

#### **CHAPITRE V : DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION**

##### **Article 36**

Cet article regroupe les dispositions de programmation retraçant l'effort qui sera consenti sur cinq ans à la mise en œuvre des principales mesures du titre Ier du projet de loi.

Le I retrace l'aide de l'Etat aux maisons de l'emploi.

Le II programme le nombre de contrats d'activité proposés entre 2005 et 2009 (un million) et l'aide consentie par l'Etat à ce titre.

Le III programme l'apport de l'Etat à un fonds, ayant pour objet de garantir à des fins sociales des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise.

Le IV, enfin, retrace l'effort qui sera consenti par l'Etat en faveur du secteur de l'insertion par l'activité économique. Il prévoit :

- une augmentation du nombre d'aides au poste de travail dans les entreprises d'insertion, qui passeront de 11 000 en 2004 à 15 000 à partir de 2007 ;
- la création d'une aide structurelle destinée à financer l'accompagnement socioprofessionnel dans les chantiers d'insertion ;
- la généralisation de l'aide destinée à financer l'accompagnement socioprofessionnel dans les associations intermédiaires (aujourd'hui seules 56 % d'entre elles bénéficient de cette aide) ;
- l'augmentation de la dotation de l'Etat au fonds départemental d'insertion.

#### **TITRE II : DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT**

##### **CHAPITRE I<sup>ER</sup> : PLAN POUR L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT D'URGENCE**

##### **Article 37**

Cet article de programmation retrace, pour les années 2005 à 2009, l'augmentation du nombre de places d'hébergement des personnes sans abri et des demandeurs d'asile par création ou par transformation de places existantes, et l'effort financier consenti par l'Etat à ce titre.

Pour arriver au total à une offre d'hébergement de 100 000 places, il est prévu :

- de créer 4 000 places de maisons relais ;

- de transformer 2 000 places d'urgence pour demandeurs d'asile en places de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et de créer 2 000 places de CADA ;
- de créer 1 300 places de centre de réadaptation et de réinsertion sociale (CHRS).

### **Article 38**

Cet article modifie le Code de la construction et de l'habitation pour inscrire au rang des personnes prioritaires pour bénéficier d'un logement locatif social, les personnes accueillies dans des structures d'hébergement ou de logement temporaire, notamment en résidence sociale et en CHRS.

## **CHAPITRE II : AMELIORATION DE LA SITUATION DU PARC LOCATIF SOCIAL**

### **Article 39**

La programmation retracée à l'article 39 est destinée à répondre aux retards de construction de logements locatifs sociaux cumulés depuis plusieurs années, retards qui sont responsables de la crise actuelle du logement, particulièrement aiguë pour les ménages modestes. Cet article prévoit en conséquence sur cinq ans, la construction de 500 000 logements locatifs sociaux, avec la mise en place des financements correspondants par les lois de finances entre 2005 et 2009.

Des conventions conclues par l'Etat avec l'Union d'économie sociale du logement et avec l'union HLM détermineront les modalités de contribution du « 1 % logement » et des organismes HLM à cet ambitieux programme.

Ses objectifs seront repris dans les conventions de délégation de crédits aux agglomérations ou aux départements.

Les subventions de l'Etat aux bailleurs de logements locatifs sociaux pourront être attribuées par des décisions annuelles uniques de financement, plutôt qu'opération par opération, comme c'est aujourd'hui le cas.

### **Article 40**

En application des dispositions des articles 1384 A (pour les logements neufs) et 1384 C (pour les logements acquis) du Code général des impôts, les bailleurs sociaux bénéficient d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de l'achèvement des immeubles ou de leur acquisition. Alors que seulement 39 % du parc social était taxé en 1990, 74 % des logements l'étaient en 2001. En 1990 la cotisation de TFPB représentait 4,3 % des loyers ; elle en représentait 9,6 % en 2001, soit 1,134 milliard d'euros.

Afin d'améliorer l'équilibre financier des opérations de logement social, l'article 40 propose de porter de quinze à vingt-cinq ans la durée d'exonération de TFPB pour les logements financés au titre du programme inscrit à l'article 39. Cette mesure constitue, dans le cadre d'une convention passée avec les bailleurs



sociaux, l'un des engagements souscrits par l'Etat en contrepartie de ceux demandés aux organismes, notamment la réalisation de l'objectif de production de nouveaux logements et la mise à niveau du parc existant, qui nécessiteront une forte mobilisation des fonds propres de ces organismes. Grâce à l'amélioration de l'équilibre financier des nouvelles opérations, ces fonds propres seront moins sollicités et pourront donc être utilisés pour répondre aux objectifs de la convention.

#### **Article 41**

Cet article clarifie le régime des aides de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Les aides finançant la construction ou l'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux, ainsi que la réhabilitation de tels logements décret, resteront décidées par décret en Conseil d'Etat. Les aides de l'Agence à la démolition de logements sociaux ou privés, au changement d'usage de logements, seront décidées par délibération de son conseil d'administration. En outre, pour ce qui est des aides relevant du champ du décret en Conseil d'Etat, la rédaction nouvelle de l'article 14 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 permet non seulement d'accorder des majorations par rapport au Code de la construction et de l'habitation, mais aussi de modifier l'assiette de calcul de la subvention, ainsi que les conditions de versement des aides (notamment les acomptes).

#### **Article 42**

L'article 42 modifie l'article 11 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour prévoir que les trois personnalités qualifiées du conseil d'administration de l'ANRU peuvent être aussi des parlementaires. Cette disposition, qui reçoit une portée rétroactive, donne une base légale plus sûre au décret n° 2004-123 du 9 février 2004 modifié.

#### **Article 43**

La faiblesse des politiques foncières constitue l'un des obstacles principaux à la production de logements sociaux. Des établissements publics fonciers créés par l'Etat existent dans certaines régions : la Lorraine, la Haute-Normandie, la Basse-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, ainsi que dans l'Ouest de la région Rhône Alpes. Ces établissements, qui travaillent en liaison constante et étroite avec les collectivités locales, ont fait preuve de leur efficacité.

L'article 43 clarifie le statut des établissements publics d'aménagement institués par les articles L. 321-1 et suivants du Code de l'urbanisme en distinguant les établissements publics fonciers, qui auront une compétence réduite à la réalisation d'opérations foncières ou immobilières et qui pourront être créés après avis des départements et des régions concernés là où les besoins de logement le nécessitent.

La ressource principale de ces établissements publics fonciers sera une taxe spéciale d'équipement, instituée par délibération du conseil d'administration.

**Article 44**

L'article 44 introduit dans le Code général des impôts un article instituant un régime de taxe spéciale d'équipement unique pour les établissements publics réalisant des opérations foncières ou immobilières créés à l'initiative de l'Etat, avec un plafond de 20 € par habitant.

**Article 45**

Cet article prévoit que le locataire d'un logement HLM dont le bail a été résilié par une décision judiciaire pour défaut de paiement de loyer et de charges a droit au versement de l'aide personnalisée au logement lorsqu'il a signé avec l'organisme bailleur un protocole d'accord indiquant leurs engagements respectifs.

Le locataire s'engage à respecter le paiement régulier de l'indemnité d'occupation et des charges telles que fixées dans la décision judiciaire et à respecter un plan d'apurement de sa dette envers le bailleur approuvé par la commission compétente pour assurer le maintien du versement de l'aide en cas d'impayés ; le plan est joint au protocole. Le bailleur social, lui, s'engage, sous réserve du respect des engagements du locataire, à renoncer à la poursuite de la procédure d'expulsion.

Si les engagements pris par le locataire ne sont pas respectés, le bailleur retrouve le plein exercice de son droit de faire exécuter la décision judiciaire prononçant ou constatant la résiliation du bail. Dans le cas contraire, l'article prévoit qu'un bail est signé au terme du protocole.

En toute hypothèse, dans le cas où le locataire d'un organisme d'habitation à loyer modéré ou d'une société d'économie mixte, dont le bail a été résilié pour défaut de paiement des loyers et des charges, a apuré sa dette locative et paye l'indemnité d'occupation et les charges telles que fixées par la décision judiciaire, sa situation peut être régularisée par la signature d'un bail.

**Article 46**

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a entendu renforcer le dispositif de prévention des expulsions en rendant obligatoire, pour les bailleurs sociaux, un délai de trois mois entre la saisine de la commission de la section départementale des aides publiques au logement ou de l'organisme payeur et l'assignation aux fins de constat de résiliation du bail, sauf si la décision de la commission intervient pendant ce délai.

Elle n'a pas prévu de contrôle ni de sanction en cas d'absence de saisine ou de non respect du délai prescrit. Aussi, les acteurs locaux ont-ils constaté que ce délai n'était pas toujours respecté et que la phase pré-contentieuse s'en trouvait réduite.

La mesure proposée consiste donc à ériger le respect du délai prévu à l'article L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du Code de la construction et de l'habitation en condition de recevabilité de la demande d'assignation, afin de lui conférer le caractère de formalité substantielle.

#### **Article 47**

L'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 26 décembre 1986 prévoit que l'huissier de justice notifie au préfet toute assignation en résiliation de bail d'habitation en raison d'une dette locative au moins deux mois avant l'audience, afin de permettre au représentant de l'Etat de saisir les services sociaux compétents pour engager une démarche de prévention de l'expulsion du locataire de bonne foi. Aucune disposition n'est prévue lorsque la demande de résiliation est faite par le bailleur sous forme reconventionnelle.

Cet article instaure dans ce cas la même information du préfet et donc la même protection du locataire.

### **CHAPITRE III : MOBILISATION DU PARC PRIVE**

#### **Article 48**

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat a placé au rang de ses priorités, outre les travaux visant à résorber le stock de logements indignes et ceux concourant au développement durable, la production de logements à loyers maîtrisés. Pour 2004, l'objectif fixé est de 20 000 logements dont les loyers soient inférieurs aux loyers du secteur HLM ou aux loyers intermédiaires.

La remise sur le marché de logements vacants constitue également un moyen d'augmenter l'offre disponible, à condition que les logements remis en location le soient à un niveau abordable pour la grande majorité des locataires.

Cet article prévoit donc d'augmenter le budget de l'Agence par rapport à la loi de finances pour 2004 de sorte qu'elle puisse :

- financer, en sus de son programme actuel, 200 000 logements à loyers maîtrisés entre 2005 et 2009, ce qui correspond, en moyenne, à un doublement du rythme annuel actuel ;
- contribuer, avec les autres mesures destinées à consolider le statut des bailleurs privés, à la remise sur le marché de 100 000 logements vacants sur la même période.

Cette augmentation du budget de l'ANAH permettra à son conseil d'administration de porter la prime actuellement versée à certains propriétaires, sous conditions d'ancienneté de la vacance et de loyer, à 5 000 € en zone tendue et à 2 000 € sur le reste du territoire.

**Article 49**

La contribution sur les revenus locatifs, calculée au taux de 2,5 % sur le montant des loyers, est due par le bailleur. Sont notamment exonérés de CRL les logements de moins de quinze ans, les logements appartenant aux organismes d'HLM, aux SEM, aux associations qui contribuent au logement des personnes défavorisées et les logements pour lesquels le montant annuel du loyer n'excède pas 1 830 €. Le produit de la CRL est d'environ 500 M€.

Afin de favoriser la remise sur le marché des logements vacants, l'article 49 propose d'exonérer de CRL pendant trois ans les logements vacants depuis plus de douze mois conventionnés avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Cet allègement fiscal serait ainsi ciblé en faveur des bailleurs privés qui remettent sur le marché un logement vacant et qui s'engagent à le louer, par le biais du conventionnement, à des personnes bénéficiant de revenus modestes.

**Article 50**

Afin de développer l'investissement locatif dans le secteur social, l'article 50 propose de favoriser le développement des logements loués à des associations d'insertion, y compris par le biais de SCPI, en relevant le taux de la déduction forfaitaire de 6 à 40 % applicable dans le cadre du dispositif d'amortissement fiscal d'aide à l'investissement locatif privé. Pour bénéficier de la hausse de la déduction forfaitaire cette location devra être effectuée aux conditions de loyers et de ressources du dispositif actuel en faveur des locations très sociales.

**Article 51**

L'article 51 propose d'autoriser le gouvernement à simplifier par ordonnance les dispositions qui régissent l'intervention de la collectivité publique sur les immeubles inhabitables par nature, insalubres ou menaçant ruine, ainsi que sur les locaux d'hébergement : simplification de certaines procédures, harmonisation des textes relatifs à des procédures connexes, afin de les rendre plus rapidement opérationnelles, sans modifier les droits des propriétaires.

Les modifications relatives aux bâtiments menaçant ruine ont pour objet de faciliter l'adoption par le maire de l'arrêté de péril en cas de non réponse du propriétaire, d'harmoniser les effets de droit de l'arrêté de péril imminent et ceux de l'arrêté de péril ordinaire, enfin, de mieux protéger les droits des propriétaires riverains de l'immeuble menaçant ruine.

Ces modifications ont, aussi, pour but de faciliter la réalisation des travaux de sortie d'insalubrité ou de péril, notamment en copropriété, d'en réduire le délai d'exécution et de permettre, en restant à l'intérieur d'un processus privé de décision, de limiter le montant des travaux d'office et les engagements de la commune ou de l'Etat.

Elles permettront aussi de modifier l'article L. 521-3 du Code de la construction et de l'habitation, pour clarifier les obligations des diverses collectivités publiques en matière de relogement ou d'hébergement des occupants, en cas de défaillance des propriétaires. En particulier, elles créeront deux blocs de compétence, en confiant la charge globale du relogement et de l'hébergement à l'autorité de police compétente (le préfet en matière d'insalubrité, sauf au cas où le traitement de l'insalubrité fait partie d'un projet d'aménagement, le maire en matière de péril ou d'hôtel meublé dangereux).

Les modifications auront aussi pour objet de mieux protéger les droits des propriétaires de bonne foi, en insalubrité comme en péril, ainsi que ceux des occupants.

Les moyens d'action de la collectivité publique seront aussi renforcés pour faciliter les travaux, en supprimant les blocages inutiles, mais aussi en renforçant les indemnités dues par les propriétaires défaillants et en accentuant les sanctions pénales applicables.

Enfin, cette habilitation permettra de créer un nouveau dispositif visant à renforcer la lutte contre les propriétaires indécents.

Ces mesures sont prévues pour permettre à la collectivité publique - commune ou Etat - dans les différents cas où elle est amenée à effectuer des travaux d'office sur des immeubles, au titre du péril ou du danger des hôtels meublés ou des immeubles collectifs d'habitation, de garantir le remboursement de sa créance, par l'appréhension temporaire d'un immeuble et de ses fruits, pendant une durée limitée. La mesure de séquestre affecte un immeuble afin de faire échec aux procédures, souvent dilatoires, mises en place par certains « marchands de sommeil » pour échapper à toutes les poursuites ou mesures d'exécution. Les droits que les tiers peuvent détenir sur le bien se trouvent momentanément gelés, mais les travaux d'office que la collectivité publique a effectués ont pour objet et pour effet de conserver la valeur de ce bien.

### **TITRE III : MOBILISATION POUR L'EGALITE DES CHANCES**

#### **CHAPITRE I<sup>ER</sup> : ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS ET DES COLLEGIENS EN DIFFICULTE**

##### **Article 52**

L'article 52 modifie l'article L. 212-10 du Code de l'éducation relatif à la caisse des écoles afin d'unifier l'ensemble de la communauté éducative autour des enfants scolarisés (de deux à douze ans) pour organiser dans le cadre d'un projet éducatif local, pendant le temps scolaire ou en dehors de celui-ci, un accompagnement social, éducatif ou culturel, collectif ou individuel, des enfants et de leur famille, notamment quand ils sont repérés comme étant en grande difficulté. Ces nouvelles dispositions visent notamment à amplifier dans de meilleures conditions les politiques partenariales menées en matière d'éducation en zone d'éducation prioritaire.

Pour permettre de financer le portage des équipes de réussite éducative et parce que parallèlement, les caisses des écoles définies selon les articles L. 212.10 et suivants du Code de l'éducation sont régies par un statut trop ancien et restrictif, il convient de modifier leur compétence et d'élargir la composition de leur conseil d'administration.

### **Article 53**

Cet article programme, sur cinq ans, les crédits qui seront alloués par l'Etat à la constitution d'équipes de réussite éducative et au renforcement de l'encadrement éducatif de jeunes accueillis dans des internats ou structures d'accueil équivalentes.

## **CHAPITRE II : SOUTIEN AUX VILLES EN GRANDE DIFFICULTE**

### **Article 54**

L'article 72-2 de la Constitution dispose que l'égalité entre les collectivités locales doit être recherchée par la loi. Pour que les politiques qui font l'objet du plan de cohésion sociale portent leurs fruits, les communes les plus en difficulté, confrontées aux charges socio urbaines les plus écrasantes, doivent disposer d'une dotation de solidarité consistante, ayant le caractère d'automatisme, de lisibilité et de liberté d'affectation d'une dotation d'Etat.

La dotation de solidarité urbaine (DSU) n'est, dans la configuration actuelle, du fait, notamment, de la construction de son indice de répartition, pas suffisamment dirigée vers les communes les plus en difficulté. Une réflexion sur la répartition de la DSU, au regard de l'objectif de cohésion sociale, ne saurait par ailleurs faire l'économie d'une réflexion sur son niveau, aujourd'hui insuffisant.

Les dispositions contenues dans l'article 54 ont ainsi pour objet d'augmenter son montant, pendant une période de rattrapage de cinq ans, et de la répartir en tenant mieux compte des charges socio urbaines, appréciées en fonction de la proportion de la population municipale résidant en zone urbaine sensible et de la proportion de la population en zone urbaine sensible résidant en zone franche urbaine.

Les dispositions contenues dans les I, II et III de l'article portent la dotation de solidarité urbaine, au terme d'une période de rattrapage de cinq ans, à un niveau plus élevé. La dotation de solidarité urbaine ne représente, en effet, que 4 % de la dotation globale de fonctionnement des communes. A cet effet, elle est abondée, chaque année, à hauteur de 120 millions d'euros, par prélèvement sur la marge de progression de la tranche « communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) » de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La progression totale de la DGF des communes et EPCI a été, en 2003, d'environ 400 millions d'euros. La mesure proposée ne bouleverse donc pas les grands équilibres de la DGF. Le projet de loi prévoit l'avis du comité des finances locales.

Le IV de l'article modifie l'article L. 2334-15 du Code général des collectivités locales, qui définit l'objet de la dotation de solidarité urbaine, pour tenir compte de l'esprit de sa réforme. Deux modifications sont ainsi apportées : il est d'abord précisé que la dotation doit permettre de réduire les inégalités sociales dans les communes qui en bénéficient ; il est, de plus, indiqué que la dotation est destinée aux communes qui conjuguent une insuffisance de leurs ressources et des charges sociales exceptionnellement élevées et non plus seulement des « charges élevées ».

Le V de l'article modifie les mécanismes d'attribution de la dotation pour mieux tenir compte de la proportion de la population en zone urbaine sensible (ZUS) et de la proportion de la population en ZUS qui réside en zone franche urbaine (ZFU).

Dans le mécanisme actuel d'attribution de la dotation de solidarité urbaine, la prise en considération de la faiblesse des ressources propres des communes l'emporte sur celle de l'importance de leurs charges. Or, les communes en grande difficulté cumulent souvent les handicaps de faiblesse des ressources endogènes et de poids élevé des charges sociales. On songe aux besoins en services publics engendrés par les familles fragilisées et souvent nombreuses qui y vivent. Une population jeune exceptionnellement nombreuse dans une commune requiert, aussi, des moyens en investissement et en fonctionnement lourds pour les écoles, un budget « jeunesse » et un niveau d'équipements collectifs élevés. Une population fragilisée suppose des moyens importants pour les centres communaux d'action sociale, notamment. Priver ces communes de moyens, c'est pénaliser l'avenir de leurs habitants. La « pauvreté » ou la « difficulté » d'une commune ne se jugent, en effet, pas seulement à ses ressources propres, mais bien par la différence entre celles-ci et ses charges.

Le V ne modifie pas l'indice de classement décrit à l'article L. 2334-17 du Code général des collectivités territoriales. Il propose, cependant, de modifier la formule de sa répartition en ajoutant deux coefficients multiplicateurs à celui qui est déjà appliqué. Une « prime » est ainsi octroyée en fonction de la proportion de population en ZUS et en ZFU. Les deux coefficients sont :

$$1 + 2 \times \frac{\text{population en ZUS}}{\text{population DGF}} \quad \text{et} \quad 1 + \frac{\text{pop. en ZFU}}{\text{pop. en ZUS}}.$$

Ces coefficients de redressement ne sont, selon les dispositions proposées, pas appliqués aux communes de plus de 200 000 habitants recevant la dotation de solidarité urbaine, dans la mesure où les écarts de richesse que l'on y enregistre et les effets de masse permettent d'y organiser une solidarité locale et donc d'absorber les poches de grande pauvreté urbaine.

Les dispositions prévoient une garantie de maintien en euros courants de l'attribution perçue l'année 2004 au titre de la DSU. Il n'y aura donc pas de « perdants » à la réforme.

**CHAPITRE III : ACCUEIL ET INTEGRATION DES ETRANGERS**

L'accueil et l'intégration dans la société française des populations immigrées sont au cœur de la cohésion sociale.

**Article 55**

L'article 55 complète le titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du Code de l'action sociale et des familles par un chapitre VII intitulé « Personnes immigrées ».

L'article L. 117-1 officialise par la loi la création du service public de l'accueil au bénéfice de tous les étrangers admis à séjourner pour la première fois dans notre pays en vue d'une installation durable. De même, il donne une base législative au contrat d'accueil et d'intégration (CAI), qui précise les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions destinées à favoriser son intégration et les engagements qu'il prend en ce sens. Enfin, il introduit, parmi les critères permettant l'appréciation de la condition d'intégration républicaine pour l'accès au statut de résident dans les conditions prévues à l'article 14 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (après cinq années de résidence ininterrompue en France), la signature et le respect du CAI.

L'article L. 117-2 donne une base légale aux programmes régionaux d'intégration des populations immigrées, qui constituent un cadre de programmation et d'action publiques permettant de fixer les contributions de l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités territoriales à la mise en œuvre de la politique d'intégration.

**Article 56**

L'article 56 complète le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre I<sup>er</sup> du Code de l'action sociale et des familles par une section V intitulée « Etablissements publics ».

L'article L. 121-13 mentionne l'Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM), instituée à l'article L. 341-9 du Code du travail créé par l'article 59.

L'article L. 121-14 remplace la section II du chapitre VII du titre sixième du Code de la sécurité sociale et fixe les missions du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), dans le cadre notamment du service public de l'accueil et des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées.

L'article L. 121-15 précise le statut juridique du FASILD, son administration de tutelle, ses modalités de recrutement et de financement.

**Article 57**

L'article 57 modifie l'article 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité française afin de ne plus opposer de forclusion à la



demande de francisation émanant de personnes dont le nom avait préalablement fait l'objet, à leur insu et donc sans prise en compte de leur choix, d'une francisation à l'initiative de l'autorité administrative.

#### **Article 58**

L'article 58 complète l'article L. 341-2 du Code du travail pour subordonner la délivrance à un étranger d'une autorisation de travail à la justification d'une connaissance suffisante de la langue française ou à l'engagement d'acquérir cette connaissance dans les deux ans suivant son installation en France.

#### **Article 59**

L'article 59 remplace la section II du chapitre I<sup>er</sup> du titre IV du livre III du Code du travail par des articles créant une Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM). Celle-ci se substitue à l'Office des migrations internationales, qui fusionne avec le service social d'aide aux émigrants (SSAE) et voit ses missions précisées, en ce qui concerne, notamment, les migrations du travail et l'accueil des nouveaux migrants.

#### **Article 60**

L'article 60 fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2006 l'entrée en vigueur de certaines des dispositions prévues par la présente loi.

#### **Article 61**

L'article 61 fixe les dispositions relatives aux modalités et conditions de reprise, par l'Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM), des personnels de l'association « Service social d'aide aux émigrants » (SSAE) dans le cadre du transfert à l'ANAM de la mission confiée par l'Etat au SSAE.



Annexe 2 : Avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale  
(29 juillet 2004)

**TITRE I<sup>ER</sup>**  
**MOBILISATION POUR L'EMPLOI**

**CHAPITRE I<sup>ER</sup>**  
**SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI**

**Article 1<sup>er</sup>**

Le Code du travail est ainsi modifié :

I. - Le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre III est intitulé : « Service public de l'emploi ». La section 1 de ce chapitre est intitulée : « Organismes concourant au service public de l'emploi ».

II. - Les articles L. 310-1 et L. 310-2 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 310-1.* - L'activité de placement consiste à fournir, à titre habituel, des services visant à rapprocher offres et demandes d'emploi, sans que la personne physique ou morale assurant cette activité ne devienne partie aux relations de travail susceptibles d'en découler.

« *Art. L. 310-2.* - Aucun service de placement ne peut être refusé à une personne à la recherche d'un emploi ou à un employeur pour l'un des motifs énumérés à l'article L. 122-45 du Code du travail. Aucune offre d'emploi ne peut comporter l'un de ces motifs.

« Sous réserve des dispositions de l'article L. 762-3, aucune rétribution, directe ou indirecte, ne peut être exigée des personnes à la recherche d'un emploi en contrepartie de la fourniture de services de placement. »

III. - Les deux premiers alinéas de l'article L. 311-1 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Le service public de l'emploi, qui comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, est assuré par les services de l'Etat chargés de l'emploi, l'Agence nationale pour l'emploi et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

« Participent au service public de l'emploi les organismes de l'assurance chômage mentionnés à l'article L. 351-21, les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les organismes liés à l'Etat par une convention prévue à l'article L. 322-4-16, les entreprises de travail temporaire ainsi que les agences de placement privé mentionnées à l'article L. 312-1.

« Les collectivités territoriales concourent également au service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L. 311-9 et suivants.

« Une convention pluriannuelle passée entre l'Etat, l'Agence nationale pour l'emploi et les organismes mentionnés à l'article L. 351-21 détermine notamment :

« a) Les orientations principales de l'activité du service public de l'emploi ;

« b) Les conditions dans lesquelles ces orientations sont précisées au plan local par des conventions territoriales de développement de l'emploi ;

« c) Les modalités de coordination des actions menées par les services du ministère chargé de l'emploi, l'Agence nationale pour l'emploi et les organismes mentionnés à l'article L. 351-21, en particulier les actions menées au titre de l'article L. 354-1, ainsi que les modalités de transmission des informations nécessaires au fonctionnement du service public de l'emploi. A défaut de convention, ces modalités sont fixées par décret en Conseil d'Etat ;

« d) Les critères permettant d'évaluer l'efficacité des actions menées au titre du service public de l'emploi, ainsi que les modalités de publication de cette évaluation et de diffusion des bonnes pratiques identifiées au plan local ;

« e) Les modalités de recueil et de transmission des données relatives aux besoins prévisionnels en ressources humaines, en liaison avec les maisons de l'emploi et avec les observatoires de l'évolution des métiers.

« Le projet de convention est soumis pour avis au comité supérieur de l'emploi prévu à l'article L. 322-2 du Code du travail. »

IV. - La section 5 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre 1<sup>er</sup> du livre III est intitulée : « Rôle des collectivités territoriales et maisons de l'emploi ».

V. - L'article L. 311-10 est abrogé. L'article L. 311-9 devient l'article L. 311-10.

VI. - L'article L. 311-9 est ainsi rétabli :

« *Art. L. 311-9.* - Dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse, des maisons de l'emploi contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi et exercent des actions en matière de prévision des besoins de main d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles peuvent également participer à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise.

« Les maisons de l'emploi peuvent prendre la forme d'un groupement d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière constitué entre deux ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé, en particulier les organismes concourant au service public de l'emploi mentionnés aux trois premiers alinéas de l'article L. 311-1.

« Ces groupements associent obligatoirement l'Etat, l'Agence nationale pour l'emploi, les organismes mentionnés à l'article L. 351-21 et au moins une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale.

« Le groupement est administré par un conseil d'administration composé de représentants de ses membres constitutifs. Ce conseil élit son président en son sein.

« Le directeur du groupement, nommé par le conseil d'administration, assure, sous l'autorité du conseil et de son président, le fonctionnement du groupement. Dans les rapports avec les tiers, le directeur engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci.

« La convention par laquelle est constitué le groupement doit être approuvée par l'autorité administrative, qui en assure la publicité. Elle détermine les modalités de participation, notamment financière, des membres et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des dettes du groupement. Elle indique notamment les conditions dans lesquelles ceux-ci mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux.

« Pour l'exercice de leurs missions, les membres du groupement peuvent créer ou gérer ensemble des équipements ou des services d'intérêt commun. Ils s'appuient sur les personnels mis à leur disposition par leurs membres. En tant que de besoin et sur décision de leur conseil d'administration, ils peuvent également recruter des personnels qui leur sont propres, régis par le Code du travail.

« Le groupement est soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues à l'article L. 133-2 du Code des juridictions financières et au contrôle de l'inspection générale des affaires sociales.

« Les maisons de l'emploi peuvent bénéficier d'une aide de l'Etat dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. »

VII. - Le second alinéa de l'article L. 311-2 est abrogé.

VIII. - A l'article L. 322-2, après les mots : « les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs », sont insérés les mots : « et des représentants des collectivités territoriales ».

## **Article 2**

L'article L. 311-4 du Code du travail est ainsi modifié :

I. - Les deux premiers alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Il est interdit de vendre soit à l'abonnement, soit au numéro, des feuilles d'offres ou de demandes d'emploi.

« Ne sont pas considérés comme feuilles d'offres ou de demandes d'emploi les journaux ou périodiques qui, n'ayant manifestement pas pour objet des opérations de placement par voie d'annonces, insèrent les offres ou demandes d'emploi à condition qu'il ne soit pas consacré à ces offres ou demandes plus de la moitié de la surface du journal ou périodique. »

II. - Au troisième alinéa, après les mots : « journal, revue ou écrit périodique », sont insérés les mots : « ou fait diffuser par tout autre moyen de communication accessible au public ».

III. - La première phrase du quatrième alinéa est supprimée. Dans la dernière phrase du même alinéa, les mots : « l'offre d'emploi publiée » sont complétés par les mots : « ou diffusée ».

IV. - Au cinquième alinéa, après les mots : « écrit périodique », sont insérés les mots : « ou de diffuser par tout autre moyen de communication accessible au public ».

V. - Au 2°, après les mots : « l'existence, » sont insérés les mots : « le caractère effectivement disponible, ».

VI. - La dernière phrase de l'avant-dernier alinéa est ainsi rédigée : « Toutefois, les directeurs de publications et les personnes responsables de moyens de communication utilisant, en tout ou partie, une langue étrangère peuvent, en France, recevoir des offres d'emploi rédigées dans cette langue. »

### Article 3

I. - La division du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre III du Code du travail en sections est supprimée et les articles L. 312-1 à L. 312-27 sont remplacés par trois articles ainsi rédigés :

« *Art. L. 312-1.* - Toute personne physique ou morale de droit privé dont l'activité principale consiste à fournir des services de placement est tenue d'en faire la déclaration préalable à l'autorité administrative.

« La fourniture de services de placement est exclusive de toute autre activité à but lucratif, à l'exception des services ayant pour objet le conseil en recrutement ou en insertion professionnelle et le conseil aux entreprises. Les entreprises définies à l'article L. 124-1 peuvent fournir de services de placement au sens du présent article.

« La déclaration à l'autorité administrative doit mentionner les caractéristiques juridiques de l'entreprise, le nom de ses dirigeants, ainsi que la nature de ses activités. Toute modification en la matière doit être portée à la connaissance de l'autorité administrative. L'agence de placement privée est également tenue d'adresser régulièrement à l'autorité administrative des renseignements d'ordre statistique sur son activité de placement.

« Les personnes physiques ou morales mentionnées aux articles L. 762-3 et L. 129-1 ne sont pas soumises aux dispositions du présent article.

« *Art. L. 312-2.* - Les fonctionnaires et agents chargés du contrôle de l'application du droit du travail sont habilités à constater les manquements aux dispositions de l'article L. 310-2 ainsi qu'à celles du présent chapitre et des textes pris pour son application.

« Lorsque l'activité de placement est exercée en méconnaissance des dispositions de l'article L. 310-2 ou de celles du présent chapitre et des textes pris pour son application ou en cas d'atteinte à l'ordre public, l'autorité administrative peut, après mise en demeure, ordonner la fermeture de l'organisme en cause pour une durée n'excédant pas trois mois.

« *Art. L. 312-3.* - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des articles L. 312-1 et L. 312-2. Il détermine également les conditions d'utilisation des informations nominatives que les organismes exerçant une activité de placement peuvent demander, détenir, conserver, diffuser et céder pour les besoins de cette activité. »

II. - Les personnes physiques ou morales qui, à la date de publication de la présente loi, ont été agréées par l'Etat ou ont passé une convention avec l'Agence nationale pour l'emploi en application des dispositions de l'article L. 311-1 du Code du travail ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration mentionnée à l'article L. 312-1 du même Code.

#### Article 4

A l'article L. 361-1 du Code du travail, les mots : « aux articles L. 312-1 à L. 312-4, L. 312-7 et L. 312-8 » sont remplacés par les mots : « aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 310-2 ».

#### Article 5

L'article L. 311-7 du Code du travail est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour l'exercice de ses missions, l'Agence nationale pour l'emploi peut, en tant que de besoin, prendre des participations et créer des filiales.

« Ces filiales peuvent fournir des services payants sauf pour les demandeurs d'emploi. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles ces filiales sont créées, ainsi que les modalités dans lesquelles s'exerce le contrôle du ministre chargé de l'emploi. »

#### Article 6

I. - Le titre V du livre III du Code du travail est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

##### « CHAPITRE IV

##### « AIDE AU RETOUR A L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS PRIVES D'EMPLOI

« *Art. L. 354-1.* - Les contributions des employeurs et des salariés mentionnées à l'article L. 351-3-1 peuvent être utilisées par les parties signataires de l'accord prévu à l'article L. 351-8 pour financer des mesures définies dans cet accord et favorisant la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'allocation prévue à l'article L. 351-3 et des salariés licenciés pour motif économique pendant leur délai-congé.

« La mise en œuvre des mesures prévues au précédent alinéa est confiée à l'Agence nationale pour l'emploi ou à tout organisme participant au service public de l'emploi et des ressources humaines dans les conditions prévues à l'article L. 311-1 du Code du travail. »

II. - Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel sont abrogées.

#### Article 7

Le Code du travail est ainsi modifié :

I. - Le premier alinéa de l'article L. 351-16 est remplacé par les dispositions suivantes :

« La condition de recherche d'emploi prévue à l'article L. 351-1 est satisfaite dès lors que les intéressés sont inscrits comme demandeurs d'emploi, accomplissent des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi et



participent à toute action d'aide à la recherche d'emploi, d'insertion et de formation qui leur est proposée par le service public de l'emploi. »

II. - L'article L. 351-17 est ainsi modifié :

1° Au premier et au deuxième alinéas, avant le mot : « s'éteint », sont insérés les mots : « est réduit ou » ;

2° Au premier alinéa, après le mot : « antérieure », sont insérés les mots : « ou avec celles que le service public de l'emploi lui propose ou lui a permis d'acquérir » et après le mot : « familiale », sont insérés les mots : « et des aides à la mobilité qui lui sont proposées » ;

3° L'article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

#### **Article 8**

L'article L. 351-18 du Code du travail est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L.351-18.*- Les opérations de contrôle de la recherche d'emploi sont effectuées par des agents publics relevant du ministre chargé de l'emploi, de l'Agence nationale pour l'emploi, ainsi que par des agents relevant des organismes de l'assurance chômage mentionnés à l'article L. 351-21.

« La décision de réduire ou de supprimer, de manière graduée, le revenu de remplacement dans les conditions prévues par l'article L. 351-17 appartient au représentant de l'Etat dans le département, qui statue dans le cadre d'une procédure contradictoire.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article, notamment les conditions dans lesquelles les agents chargés du contrôle ont accès, pour l'exercice de leur mission, aux renseignements détenus par les administrations sociales et fiscales, ainsi que par les institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage. Il fixe également les conditions dans lesquelles les organismes mentionnés à l'article L. 351-21 peuvent, à titre conservatoire, suspendre le versement du revenu de remplacement ou en réduire le montant. »

## CHAPITRE II

### INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

#### Section 1

#### Accompagnement personnalisé pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi

##### Article 9

Le Code du travail est ainsi modifié :

I. - L'article L. 322-4-6 est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par les mots : « ou avec des jeunes mentionnés à l'article L. 322-4-17-1 » ;

2° Au dernier alinéa, les mots : « le montant » sont remplacés par les mots : « , en fonction du niveau de formation des bénéficiaires, les montants ».

II. - Il est inséré après l'article L. 322-4-17 un article L. 322-4-17-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 322-4-17-1.* - Les jeunes âgés de seize à vingt-quatre ans révolus dont le parcours de formation initiale n'a débouché sur aucune qualification et qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi ont droit à un accompagnement personnalisé destiné à permettre leur accès à la vie professionnelle. Les modalités de cet accompagnement, ainsi que les engagements souscrits par son bénéficiaire sont formalisés dans le cadre du contrat d'insertion dans la vie sociale mentionné à l'article L. 4253-7 du Code général des collectivités territoriales.

« Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes mentionnées à l'article 7 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance n° 82-273 du 28 mars 1982 sont chargées de mettre en œuvre avec l'ensemble des organismes susceptibles d'y contribuer, dans des conditions définies par décret, l'accompagnement prévu au premier alinéa, assuré par un référent.

« Un contrat d'objectifs et de moyens peut être conclu entre l'État, la région et, le cas échéant, les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, ainsi que les autres collectivités territoriales et leurs groupements. Il précise, par bassin d'emploi, au vu d'un diagnostic territorial, les résultats à atteindre en matière d'insertion professionnelle des jeunes mentionnés au premier alinéa et les moyens mobilisés par chaque partie. »

### Article 10

I. - Le troisième alinéa de l'article L. 4253-6 du Code général des collectivités est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les actions d'accompagnement des jeunes mentionnés à l'article L. 322-4-17-1 du Code du travail sont organisées dans les conditions prévues par ce même article. »

II. - L'article L. 4253-7 du Code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa :

a) Les mots : « pour une durée maximale de deux ans, non renouvelable, » sont supprimés ;

b) Après les mots : « d'insertion sociale et professionnelle » sont insérés les mots : « , ou avec des personnes mentionnées à l'article L. 322-4-17-1 du Code du travail » ;

2° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat fixe, en fonction des catégories de bénéficiaires, la durée maximale du contrat et les conditions de son renouvellement. » ;

3° Au dernier alinéa, les mots : « le montant » sont remplacés par les mots : « les montants minimum et maximum ».

III. - L'article L. 4253-8 du Code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1° D'un accompagnement personnalisé et renforcé » ;

2° Au troisième alinéa :

a) Les mots : « et L. 322-4-6 » sont remplacés par les mots : « , L. 322-4-6, L. 322-4-7 et L.322-4-8 » ;

b) Les mots : « ou au sein d'un organisme privé à but non lucratif développant des activités d'utilité sociale, dans des conditions prévues par décret » sont supprimés.

### Section 2

#### Amélioration du statut et de la rémunération de l'apprenti

### Article 11

L'article L. 115-2 du Code du travail est ainsi modifié :

1° Après le deuxième alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa, la durée du contrat peut être inférieure à un an lorsque la formation a pour objet l'acquisition d'un diplôme ou d'un titre :

« a) De même niveau et en rapport avec un premier diplôme ou titre obtenu dans le cadre d'un précédent contrat d'apprentissage ;

« b) De niveau inférieur à un diplôme ou titre déjà obtenu.

« Dans ce cas, le nombre d'heures de formation dispensés dans les centres de formation d'apprentis soit inférieur à celui prévu au premier alinéa de l'article L. 116.3 ramené au prorata de la durée du contrat. » ;

2° Au troisième alinéa, les mots : « à l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « au deuxième alinéa ».

#### **Article 12**

L'article L.117-3 du Code du travail est ainsi modifié :

1° Au cinquième alinéa, les mots : « trente ans. » sont remplacés par les mots : « trente ans ; » ;

2° Il est inséré, après le cinquième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

« 4° Lorsque le contrat d'apprentissage est souscrit par une personne qui porte un projet de création ou de reprise d'entreprise dont la réalisation est subordonnée à l'obtention du diplôme ou titre sanctionnant la formation poursuivie. »

#### **Article 13**

L'article L. 117-10 du Code du travail est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : «, est fixé pour chaque année d'apprentissage » sont remplacés par les mots : « et de sa progression dans le ou les cycles de formation faisant l'objet de l'apprentissage, est fixé » ;

2° Le dernier alinéa est abrogé.

#### **Article 14**

Le chapitre VII *bis* du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du Code du travail est complété par un article L. 117 *bis*-8 ainsi rédigé :

« Art. L. 117 *bis*-8. - Une carte d'apprenti est délivrée à l'apprenti par le centre qui assure sa formation. »

### **Section 3**

#### **Modernisation et développement de l'apprentissage**

#### **Article 15**

I. - A l'article L. 118-1-1 du Code du travail, les mots : « soit de la part non obligatoire affectée à l'apprentissage, soit de l'exonération établie par l'article premier de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles, soit » sont supprimés.

II. - Au dernier alinéa de l'article L. 992-8 du Code du travail, les mots : « par priorité au titre de l'exonération établie par l'article premier de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 et, subsidiairement, » sont supprimés.

#### **Section 4**

#### **Transparence de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage**

##### **Article 16**

I. - Le deuxième alinéa de l'article L. 118-2 du Code du travail est ainsi modifié :

1° Après les mots : « personnes ou entreprises redevables de la taxe d'apprentissage » sont insérés les mots : « , le cas échéant, leurs établissements, » ;

2° Les mots : « soit directement, le cas échéant par le biais de leurs établissements, soit » sont supprimés ;

3° Les mots : « mentionnés à l'article L. 119-1-1, » sont remplacés par les mots : « mentionnés à l'article L. 118-2-4, ».

II. - A l'article L. 118-2-1 du Code du travail, après les mots : « les concours financiers apportés », sont insérés les mots : « , par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 118-2-4, ».

III. - L'article L. 118-2-2 du Code du travail est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa :

a) Les mots : « , soit directement » et le mot : « , soit » sont supprimés ;

b) Les mots : « mentionnés à l'article L. 119-1-1, » sont remplacés par les mots : « mentionnés à l'article L. 118-2-4, » ;

2° Au deuxième alinéa, les mots : « comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle » sont remplacés par les mots : « Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie ».

IV. - Au premier alinéa de l'article L. 118-3-1 du Code du travail, après les mots : « en apportant » sont insérés les mots : « , par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs mentionnés à l'article L.118-2-4, ».

##### **Article 17**

L'article L. 118-2-4 du Code du travail est ainsi modifié :

I. - Au cinquième alinéa, les mots : « ainsi que leurs groupements régionaux » sont remplacés par les mots : « ou, à défaut, les groupements inter-consulaires, par décision du préfet de région ; ».

II. - Au septième alinéa, le mot : « collecteur » et les mots : « ou agréé » sont supprimés ;

III. - Au huitième alinéa :

1° Les mots : « un collecteur » sont remplacés par les mots : « un organisme » ;

2° Les mots : « d'une habilitation ou d'un agrément délivré » sont remplacés par les mots : « d'une habilitation délivrée » ;

3° Les mots : « ou agréé » sont supprimés.

IV. - Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les organismes collecteurs mentionnés au présent article adressent chaque année, au ministre chargé de la formation professionnelle si l'habilitation est nationale, au préfet de région territorialement compétent si l'habilitation est régionale, un état dont le modèle est fixé par arrêté du ministre en charge de la formation professionnelle. Cet état comporte les renseignements administratifs, statistiques et financiers permettant de suivre le fonctionnement de l'organisme et d'apprécier l'emploi des sommes collectées. Il est accompagné du bilan, du compte de résultat et de l'annexe du dernier exercice clos. »

V. - Au neuvième alinéa, après les mots : « du présent article » sont insérés les mots : « et les règles comptables applicables aux organismes collecteurs ».

### **Article 18**

L'article L. 119-1-1 du Code du travail est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage » sont remplacés par les mots : « organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 118-2-4 » ;

2° Au même alinéa, après les mots : « soumis au contrôle » sont insérés les mots : « administratif et » ;

3° Au même alinéa, les mots : « inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle » sont remplacés par le mot « agents » ;

4° Au deuxième alinéa, après les mots : « chaque année » sont insérés les mots : « au conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie pour les organismes à compétence nationale, » et après les mots : « comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle concerné » sont insérés les mots : « pour les organismes à compétence régionale » ;

5° Après le deuxième alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il est interdit aux organismes collecteurs de rémunérer les services d'un tiers dont l'entremise aurait pour objet de leur permettre de percevoir, directement ou par l'intermédiaire d'une convention de délégation de collecte dans les conditions définies au deuxième alinéa du présent article, des versements des entreprises pouvant donner lieu à exonération de la taxe d'apprentissage. » ;

6° Le troisième alinéa est ainsi modifié :

a) Les mots : « de la taxe d'apprentissage » sont supprimés ;

b) Les mots : « dépenses exposées » sont remplacés par les mots : « emplois de fonds » et les mots : « dépenses sont regardées comme non justifiées » sont remplacés par les mots : « emplois de fonds sont regardés comme non conformes » ;

7° Le quatrième alinéa est ainsi modifié :

a) Les mots : « Les contrôles prévus » sont remplacés par les mots : « Le contrôle prévu » ;

b) Les mots : « peuvent être opérés soit sur place, soit sur pièces. Les résultats du contrôle sont notifiés à l'organisme intéressé dans un délai ne pouvant dépasser trois mois à compter de la fin des opérations de contrôle, avec l'indication des procédures et délais dont il dispose pour faire valoir ses observations. » sont remplacés par les mots : « s'effectue dans les conditions et suivant la procédure prévues à l'article L. 991-8. » ;

8° Le cinquième alinéa est ainsi modifié :

a) Les mots : « dépenses non justifiées » sont remplacés par les mots : « emplois de fonds non conformes » ;

b) Les mots : « ne peuvent intervenir, après la notification du résultat du contrôle, que si la procédure prévue à l'alinéa précédent est respectée. Ces décisions sont motivées et notifiées aux intéressés » sont remplacés par les mots : « sont prises par l'autorité de l'Etat chargée de la formation professionnelle » ;

9° Après le cinquième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« a) Les versements au Trésor public mentionnés au présent article sont recouvrés selon les modalités, ainsi que sous les sûretés, garanties et pénalités applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires. En cas de mauvaise foi ou de manœuvres frauduleuses, les sanctions prévues aux articles 1741, 1743 et 1750 du Code général des impôts sont applicables ;

« b) Les manquements constatés aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux organismes collecteurs ou aux conditions prévues par la décision d'habilitation prise en application de l'article L. 118-2-4 dans le cadre de la procédure de contrôle mentionnée au présent article peuvent donner lieu à une mise en demeure, dont le délai d'exécution ne peut être inférieur à quatre jours ni supérieur à soixante jours, ou à un retrait d'habilitation. La décision de retrait prise par l'autorité de l'Etat en charge de la formation professionnelle précise la date à laquelle elle prend effet. »

**Article 19**

Il est inséré, dans le Code du travail, après l'article L. 119-1-1, un article L. 119-1-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 119-1-2.* - L'Etat exerce un contrôle administratif et financier sur :

« 1° Les établissements bénéficiaires de fonds versés par les organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 118-2-4. Ce contrôle porte sur l'origine et l'emploi des fonds versés par les organismes collecteurs précités ;

« 2° Les dépenses de fonctionnement des organismes gestionnaires de centres de formation d'apprentis prises en charge dans les conditions définies à l'article L. 983-4.

« Sans préjudice des attributions des corps d'inspection compétents en matière d'apprentissage, le contrôle prévu au présent article est exercé par les agents mentionnés à l'article L. 991-3. Lorsque le contrôle porte sur les établissements bénéficiaires mentionnés au 1° du présent article, ils exercent leur mission en liaison avec les agents des inspections compétentes à l'égard de ces établissements. L'autorité administrative dont relèvent ces agents est informée préalablement du contrôle. Des contrôles conjoints sont réalisés en tant que de besoin.

« Les administrations compétentes pour réaliser des inspections administratives et financières dans les établissements bénéficiaires et dans les organismes gestionnaires de centres de formation d'apprentis mentionnés respectivement au 1° et 2° du présent article sont tenues de communiquer aux agents mentionnés à l'article L. 991-3 les renseignements et documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

« Les établissements bénéficiaires et les organismes gestionnaires de centres de formations d'apprentis précités sont tenus de présenter aux agents de contrôle les documents et pièces établissant l'origine des fonds reçus et des prises en charge, la nature, la réalité et le bien-fondé des dépenses exposées ainsi que la conformité de leur utilisation aux dispositions législatives et réglementaires régissant leur activité. A défaut, ces sommes sont regardées comme non justifiées.

« Le contrôle prévu au présent article s'effectue dans les conditions et suivant la procédure mentionnées à l'article L. 991-8.

« Les fonds indûment reçus, utilisés ou conservés, les dépenses et les prises en charge non justifiées ne sont pas admis et donnent lieu à rejet. Les établissements bénéficiaires et les organismes gestionnaires des centres de formations d'apprentis mentionnés au présent article doivent verser au Trésor public une somme égale au montant des rejets. Les décisions de versement au Trésor public sont prises par l'autorité de l'Etat chargée de la formation



professionnelle. Le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle en est tenu informé.

« Les versements au Trésor public mentionnés au présent article sont recouvrés selon les modalités, ainsi que sous les sûretés, garanties et pénalités applicables aux taxes sur le chiffres d'affaires.

« En cas de mauvaise foi ou de manœuvres frauduleuses, les sanctions prévues aux articles 1741, 1743 et 1750 du Code général des impôts sont applicables. »

#### **Article 20**

Il est inséré, dans le Code du travail, avant l'article L. 119-2, un article L. 119-1-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 119-1-3.* - Il est interdit aux établissements bénéficiaires et aux organismes gestionnaires de centres de formation d'apprentis mentionnés à l'article L. 119-1-2 de rémunérer les services d'un tiers dont l'entremise aurait pour objet de leur permettre, directement ou indirectement, de recevoir des fonds des organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 118-2-4 ou de bénéficier d'une prise en charge de dépenses de fonctionnement par les organismes mentionnés à l'article L. 983-1 dans les conditions définies à l'article L. 983-4. »

#### **Article 21**

Il est inséré dans le Code du travail, après l'article L.151-1, un article L. 151-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 151-2.* - Toute infraction aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 119-1-1 et à celles de l'article L. 119-1-3 est punie d'une amende de 4 500 € et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement. »

#### **Article 22**

Au premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelle, les mots : « les barèmes de répartition fixés » sont remplacés par les mots : « la répartition des dépenses en faveur des premières formations technologiques et professionnelles selon le niveau de formation fixée ».

## **Section 5**

### **Dispositions diverses**

#### **Article 23**

I. - L'article L. 118-4 du Code du travail est complété par les dispositions suivantes :

« Ils peuvent faire l'objet de prises en charge de dépenses de fonctionnement par les organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 983-1 dans les conditions définies à l'article L. 983-4. »

II. - A l'article L. 151-1 du Code du travail, les mots : « article L. 119-1-1 » sont remplacés par les mots : « article L. 118-2-4 ».

### **CHAPITRE III**

#### **MESURES EN FAVEUR DU RETOUR A L'EMPLOI DES DEMANDEURS D'EMPLOI**

##### **DE LONGUE DUREE ET DES BENEFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX**

#### **Article 24**

Les articles L. 322-4-7, L. 322-4-8, L. 322-4-10 à L. 322-4-13 du Code du travail sont abrogés.

#### **Article 25**

L'article L. 322-4-8-1 du Code du travail devient l'article L. 322-4-7 et est ainsi modifié :

I. - Les dispositions du I sont remplacées par les dispositions suivantes :

« I. - Afin de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi, l'État peut conclure des conventions ouvrant droit au bénéfice de contrats de travail, appelés contrats d'accompagnement dans l'emploi, avec les collectivités territoriales, les autres personnes morales de droit public, les organismes de droit privé à but non lucratif, et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public.

« Les conventions fixent, pour chaque personne sans emploi, les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel et prévoient des actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience nécessaires à la réalisation du projet professionnel, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« Les règles relatives à la durée de la convention, ainsi qu'au nombre et aux conditions de renouvellement, sont fixées par décret en Conseil d'État. Ces règles tiennent compte de la situation des personnes embauchées.

« Le contrat de travail conclu en vertu de ces conventions est un contrat à durée déterminée passé en application de l'article L. 122-2. Les dispositions du

dernier alinéa de l'article L. 122-2 relatives au nombre maximum des renouvellements ne sont pas applicables.

« Les contrats d'accompagnement dans l'emploi ne peuvent être conclus par les services de l'État.

« La durée hebdomadaire du travail des personnes embauchées dans le cadre d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ne peut être inférieure à vingt heures, sauf lorsque la convention le prévoit en vue de répondre aux difficultés particulières de la personne embauchée. »

II. - La deuxième phrase du premier alinéa du II est ainsi rédigée : « Cette aide peut être modulée en fonction de la nature de l'employeur et de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi dans des conditions fixées par décret. »

III. - Le deuxième alinéa du II est abrogé.

IV. - Au quatrième alinéa du II, les mots : « la formation professionnelle et de » sont supprimés.

V. - Le cinquième alinéa du II est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'État peut également contribuer au financement des actions prévues au deuxième alinéa du I, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

VI. - Au dernier alinéa du II, les mots : « à l'article L. 322-4-7 » sont remplacés par les mots : « au I ».

VII. - Le II est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 122-3-8, les contrats d'accompagnement dans l'emploi peuvent être rompus avant leur terme, à l'initiative du salarié, lorsque la rupture du contrat a pour objet de lui permettre d'être embauché par un contrat à durée déterminée ou indéterminée ou de suivre une formation conduisant à une qualification prévue aux quatre premiers alinéas de l'article L. 900-3. À la demande du salarié, le contrat peut être suspendu afin de lui permettre d'effectuer une période d'essai afférente à une offre d'emploi. »

## **Article 26**

I.- L'article L. 322-4-14 du Code du travail devient l'article L. 322-4-9 et est ainsi modifié :

Les mots : « les bénéficiaires des contrats emploi solidarité et des emplois visés à l'article L. 322-4-8-1 » sont remplacés par les mots : « les bénéficiaires des contrats visés aux articles L. 322-4-7, L.322-4-8 et L.322-4-10 ».

II.- Le III de l'article L. 322-4-16 du même Code est abrogé.

### Article 27

Il est rétabli, au chapitre II du titre II du livre III de la première partie du Code du travail, après l'article L. 322-4-7, un article L. 322-4-8 ainsi rédigé :

« *Art. L. 322-4-8.* - I. - Afin de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi, et sans préjudice des dispositifs prévus aux articles L. 322-4-6, L. 322-4-7, L. 332-4-10 et L. 332-4-15, l'Etat peut conclure des conventions avec les employeurs mentionnés à l'article L. 351-4 et aux 3° et 4° de l'article L. 351-12 et les employeurs de pêche maritime non couverts par ces dispositions. Toutefois, les particuliers employeurs ne peuvent pas conclure de conventions au titre du présent article.

« Ces conventions peuvent prévoir des actions d'orientation, de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience et des mesures d'accompagnement professionnel de nature à faciliter la réalisation du projet professionnel de leur bénéficiaire.

« Les règles relatives à la durée de ces conventions ainsi qu'au nombre et aux conditions de renouvellement sont fixées par décret en Conseil d'État. Ces règles tiennent compte de la situation des personnes embauchées et des employeurs.

« II. - Ces conventions ouvrent droit à une aide pour l'embauche des personnes mentionnées au I. Cette aide est destinée à prendre en charge une partie du coût du travail et, le cas échéant, des actions de formation et d'accompagnement professionnels prévues par la convention. Un décret en Conseil d'Etat détermine le montant maximal de l'aide ainsi que les conditions dans lesquelles elle peut être modulée en fonction des publics et des employeurs visés.

« La convention ne peut pas être conclue si l'établissement a procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant la date d'effet du contrat. La convention ne peut être conclue lorsque l'embauche est la conséquence directe du licenciement d'un salarié sous contrat à durée indéterminée. S'il apparaît que l'embauche a eu pour conséquence un tel licenciement, la convention peut être dénoncée par l'État. La dénonciation emporte obligation pour l'employeur de rembourser le montant de l'aide prévue par la convention. L'employeur doit également être à jour du versement de ses cotisations et contributions sociales.

« III. - Le contrat de travail conclu en vertu de ces conventions, dénommé contrat initiative emploi, est un contrat à durée indéterminée ou un contrat à durée déterminée passé en application de l'article L. 122-2. Lorsque le contrat est conclu pour une durée déterminée, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 122-2 relatives au nombre maximal des renouvellements ne sont pas applicables.

« Par dérogation à l'article L. 122-3-8, lorsque le contrat est à durée déterminée, ils peuvent être rompus avant leur terme lorsque la rupture du contrat a pour objet de permettre au salarié d'être embauché par un contrat à durée déterminée ou indéterminée ou de suivre une formation conduisant à une qualification telle que prévue aux quatre premiers alinéas de l'article L. 900-3. À la demande du salarié, le contrat peut être suspendu afin de lui permettre d'effectuer une période d'essai afférente à une offre d'emploi. »

#### **Article 28**

Les articles L. 322-4-1 à L. 322-4-5 du Code du travail sont abrogés.

#### **Article 29**

Après l'article L. 322-4-9 du Code du travail sont insérés quatre articles L. 322-4-10 à L. 322-4-13 ainsi rédigés :

« *Art. L. 322-4-10.* - Le contrat de travail dénommé « contrat d'activité » est réservé aux personnes bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de solidarité spécifique qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Il est destiné à faciliter leur insertion sociale et professionnelle. La condition de durée d'ouverture des droits à l'une de ces allocations, à laquelle est subordonnée la conclusion d'un contrat d'activité, est précisée par décret.

« La commune de résidence du bénéficiaire ou, le cas échéant, un établissement de coopération intercommunale auquel appartient la commune, est chargé d'assurer la mise en œuvre du contrat d'activité dans les conditions fixées aux articles L. 322-4-11 à L. 322-4-13.

« Toutefois, dans le cas des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, la commune ou le groupement exerce cette compétence dans le cadre d'une convention conclue avec le département qui verse l'allocation, dans le cadre défini à l'article L. 262-37 du Code de l'action sociale et des familles.

« Dans le cas des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, la commune ou le groupement peut, par convention, confier au département la mise en œuvre du contrat d'activité pour les habitants de son ressort.

« Dans tous les cas, lorsque la mise en œuvre du contrat d'activité est assurée par le département, le président du conseil général assume les missions dévolues au maire à ce titre.

« *Art. L. 322-4-11.* - La conclusion de chaque contrat d'activité est subordonnée à la signature d'une convention de contrat d'activité entre le maire de la commune, ou, le cas échéant, le président de l'établissement de coopération intercommunale, et l'un des employeurs suivants :

« 1° Les collectivités territoriales et les autres personnes morales de droit public ;

« 2° Les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public ;

« 3° Les organismes de droit privé à but non lucratif ;

« 4° Les employeurs mentionnés à l'article L. 322-4-16.

« Cette convention a pour objet de définir le projet professionnel qui est proposé au bénéficiaire du contrat d'activité par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale en liaison avec l'employeur. Elle fixe notamment les conditions d'accompagnement dans l'emploi du bénéficiaire, ainsi que les actions de formation et de validation des acquis de l'expérience mises en œuvre à son profit dans les conditions prévues à l'article L. 935-1.

« Elle est signée par le représentant de l'Etat et par le bénéficiaire du contrat d'activité, qui s'engage ainsi à prendre part à toutes les actions qui y sont prévues.

« Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale désigne, dès la conclusion de la convention de contrat d'activité, une personne physique chargée d'assurer le suivi du parcours d'insertion professionnelle du bénéficiaire du contrat d'activité.

« Il peut aussi, par convention, confier cette mission à un organisme chargé de l'emploi ou de l'insertion, notamment à une maison de l'emploi ou à l'un des organismes visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 311-1.

« La convention est conclue pour une durée d'un an renouvelable, dans la limite de trente-six mois.

« *Art. L. 322-4-12. - I. -* Le contrat d'activité est un contrat de travail à durée déterminée passé en application de l'article L. 122-2 avec l'un des employeurs mentionnés à l'article L. 322-4-11. Il est conclu pour une durée de six mois et fait l'objet, lors de sa conclusion, d'un dépôt auprès des services chargés de l'emploi. Il peut être renouvelé dans la limite de trente-six mois.

« Sauf clauses conventionnelles prévoyant une période d'essai d'une durée moindre, la période d'essai au titre du contrat d'activité dure un mois.

« La durée hebdomadaire du travail des personnes embauchées dans le cadre d'un contrat d'activité est fixée à vingt-six heures. Cette durée peut varier sur tout ou partie de la période couverte par le contrat, sans dépasser la durée prévue au premier alinéa de l'article L. 212-1 et à condition que, sur toute cette période, elle n'excède pas en moyenne vingt-six heures. Des actions de formation et d'accompagnement peuvent être menées pendant le temps de travail et en dehors de celui-ci. Les modalités d'application de ces dispositions, en particulier la répartition sur l'année des périodes de travail, de formation et d'accompagnement, sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

« II. - Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 122-3-8, le contrat d'activité, conclu pour une durée déterminée, peut être rompu avant son terme, à l'initiative du salarié, lorsque celui-ci justifie d'une embauche

pour une durée indéterminée ou pour une durée déterminée au moins égale à six mois, ou du suivi d'une formation conduisant à une qualification mentionnée aux quatre premiers alinéas de l'article L. 900-3.

« A la demande du salarié, le contrat d'activité conclu pour une durée déterminée peut être suspendu afin de lui permettre d'effectuer la période d'essai afférente à une offre d'emploi. En cas d'embauche à l'issue de cette période d'essai, le contrat est rompu sans préavis.

« III. - Le bénéficiaire du contrat d'activité perçoit une rémunération égale au produit du salaire minimum de croissance par le nombre d'heures de travail effectuées.

« L'employeur bénéficie d'une aide versée par le débiteur de l'allocation perçue par le bénéficiaire du contrat. Le montant de cette aide est égal à celui de l'allocation de revenu minimum d'insertion pour une personne isolée en application de l'article L. 262-2 du Code de l'action sociale et des familles.

« Il perçoit de plus une aide dégressive de l'Etat.

« IV. - Quelle que soit la nature de l'employeur, l'embauche sous contrat d'activité ouvre droit à la réduction prévue à l'article L. 241-13 du Code de la sécurité sociale pour les cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des allocations familiales.

« V. - L'Etat peut apporter une aide forfaitaire à la collectivité territoriale ou à l'établissement public de coopération intercommunale, ainsi qu'à l'employeur en cas d'embauche du bénéficiaire sous contrat à durée indéterminée.

« VI. - En cas de rupture du contrat pour un motif autre que celui prévu au II du présent article ou lorsque ce contrat n'est pas renouvelé et que son bénéficiaire n'exerce pas d'activité professionnelle rémunérée, le versement de l'allocation dont il bénéficiait avant la conclusion du contrat est rétabli, sous réserve qu'il remplisse toujours les conditions prévues respectivement aux articles L. 262-7 à L. 262-12-1 du Code de l'action sociale et des familles ou à l'article L. 351-10 du Code du travail.

« *Art. L. 322-4-13.* - Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application des articles L. 322-4-11 et L. 322-4-12. Il précise, en particulier, les échanges d'informations nominatives auxquels la préparation des conventions de contrat d'activité peut donner lieu, les conditions dans lesquelles ces conventions sont suspendues, renouvelées ou résiliées, les conditions et limites dans lesquelles des aides sont versées par l'Etat à l'employeur et, le cas échéant, à la collectivité territoriale ou à l'établissement public de coopération intercommunale, ainsi que les conditions dans lesquelles le versement de l'allocation dont bénéficiait le titulaire du contrat d'activité est rétabli à l'échéance de ce contrat.

**Article 30**

Le Code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

I. - A l'article L. 262-6-1, après les mots : « du contrat insertion - revenu minimum d'activité conclu en application des articles L. 322-4-15 et L. 322-4-15-1 », sont insérés les mots : « ou du contrat d'activité conclu en application de l'article L. 322-4-10 du Code du travail ».

II. - A l'article L. 262-12-1, après les mots : « du contrat insertion - revenu minimum d'activité conclu en application des articles L. 322-4-15 et L. 322-4-15-1 du Code du travail », sont insérés les mots : « ou du contrat d'activité conclu en application de l'article L. 322-4-10 du Code du travail ».

III. - Au deuxième alinéa de l'article L. 262-12-1, après les mots : « pour un motif autre que celui mentionné à l'article L. 322-4-15-5 », sont insérés les mots : « ou à l'article L. 322-4-12 ».

IV. - Au 4° de l'article L. 262-38, après les mots : « notamment un contrat insertion - revenu minimum d'activité », sont insérés les mots : « un contrat d'activité ».

V. - Au 4° de l'article L. 262-48, les mots : « et au contrat insertion - revenu minimum d'activité régi par les articles L. 322-4-15 et suivants du Code du travail » sont remplacés par les mots : « , au contrat insertion - revenu minimum d'activité régi par les articles L. 322-4-15 et suivants du Code du travail et au contrat d'activité régi par les articles L. 322-4-10 et suivants du même Code ».

VI. - A l'article L. 522-18, les mots : « des articles L. 322-4-15-1, » sont remplacés par les mots : « des articles L. 322-4-10, L. 322-4-11, L. 322-4-12, L.322-4-15-1, ».

**Article 31**

L'article L. 5210-4 du Code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

I. - Au début de la première phrase du premier alinéa, sont insérés les mots : « Une commune ou ».

II. - Dans la première phrase du troisième alinéa, après les mots : « l'exercice par » sont insérés les mots : « la commune ou » et après les mots : « d'une telle compétence fait l'objet d'une convention conclue entre », sont insérés les mots : « la commune ou ».



### Article 32

Le Code du travail est ainsi modifié :

I. - La dernière phrase du quatrième alinéa de l'article L. 422-1 est complétée par les mots : « et à l'article L. 322-4-10 ».

II. - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 432-4-1-1, les mots : « et à des contrats insertion - revenu minimum d'activité » sont remplacés par les mots : « à des contrats insertion - revenu minimum d'activité et à des contrats d'activité ».

### Article 33

Le Code du travail est ainsi modifié :

I. - L'article L.322-4-15 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 322-4-15.* - Il est institué un contrat de travail dénommé « contrat insertion - revenu minimum d'activité » destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle, dans le secteur marchand, des personnes bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de solidarité spécifique qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Pour les bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, ce contrat s'inscrit dans le cadre du parcours d'insertion prévu à l'article L. 262-38 du Code de l'action sociale et des familles. »

II. - L'article L. 322-4-15-1 est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L.322-4-15-1.* - La conclusion de chaque contrat institué à l'article L. 322-4-15 est subordonnée à la signature d'une convention entre la collectivité débitrice de la prestation et l'un des employeurs entrant dans le champ de l'article L. 351-4 et des 3° et 4° de l'article L. 351-12, ainsi que les employeurs de pêche maritime non couverts par ces dispositions. Les particuliers employeurs ne peuvent pas conclure de conventions au titre du présent article.

« Une convention ne peut être conclue par un employeur que si les conditions suivantes sont réunies :

« *a)* L'employeur n'a pas procédé à un licenciement pour motif économique dans les six mois précédant la date d'effet du contrat insertion-revenu minimum d'activité ;

« *b)* L'embauche ne résulte pas du licenciement d'un salarié sous contrat à durée indéterminée. S'il apparaît que l'embauche a eu pour conséquence un tel licenciement, la convention prévue au premier alinéa peut être dénoncée par le département. La dénonciation emporte obligation pour l'employeur de rembourser l'aide prévue au troisième alinéa du I de l'article L. 322-4-15-6 ;

« *c)* L'employeur est à jour du versement de ses cotisations et contributions sociales. »

III. - Au premier alinéa de l'article L. 322-4-15-3, les mots : « Le contrat insertion - revenu minimum d'activité » sont remplacés par les mots : « Pour les bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, le contrat d'insertion - revenu minimum d'activité ».

IV. - Le second alinéa de l'article L. 322-4-15-3 est ainsi rédigé :

« Les conditions de durée d'ouverture des droits à l'une des allocations mentionnées à l'article L. 322-4-15 requises pour bénéficier d'un contrat insertion - revenu minimum d'activité sont précisées par décret. »

V. - A l'article L. 322-4-15-4, après les mots : « le département » sont ajoutés les mots : « ou la collectivité débitrice de l'allocation visée à l'article L. 322-4-15 ».

VI. - A l'article L. 322-4-15-5, après les mots : « le président du conseil général » sont ajoutés les mots : « ou le représentant de la collectivité débitrice de l'allocation visée à l'article L. 322-4-15 ».

VII. - L'article L.322-4-15-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles la durée du travail hebdomadaire peut varier sur tout ou partie de l'année sans excéder la durée prévue à l'article L.212-1. »

VIII. - Le troisième alinéa du I de l'article L. 322-4-15-6 est ainsi rédigé :

« Celui-ci perçoit une aide versée par le débiteur de l'allocation perçue par le bénéficiaire du contrat. Le montant de cette aide est égal à celui de l'allocation de revenu minimum d'insertion garanti à une personne isolée en application de l'article L. 262-2 du Code de l'action sociale et des familles. »

IX. - Au quatrième alinéa du I de l'article L. 322-4-15-6, les mots : « Le département » sont remplacés par les mots : « Pour les bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, le département ».

X. - Les II et III de l'article L. 322-4-15-6 et l'article L. 322-4-15-7 sont abrogés.

XI. - A l'article L. 322-4-15-9, les mots : « Le département », sont remplacés par les mots : « Pour les bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, le département ».

#### **CHAPITRE IV**

##### **SOUTIEN A L'ACTIVITE ECONOMIQUE ET DEVELOPPEMENT DE NOUVELLES FORMES D'EMPLOI**

#### **Article 34**

Le premier alinéa de l'article L. 161-1-1 du Code de la sécurité sociale est complété par une phrase ainsi rédigée : « La durée de l'exonération, totale ou partielle, peut être prolongée dans des conditions et limites fixées par décret lorsque l'entreprise créée ou reprise entre dans le champ de l'article 50-0 du

Code général des impôts. Il en va de même lorsque les personnes mentionnées au premier alinéa ont opté pour le régime prévu à l'article 102 *ter* du Code général des impôts. »

### Article 35

Il est inséré, dans le Code général des impôts, après l'article 200 *sexies*, un article 200 *septies* ainsi rédigé :

« *Art. 200 septies.* - I. - Les contribuables domiciliés fiscalement en France peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt au titre de l'aide qu'ils apportent en tant que tuteur à des demandeurs d'emploi ou à des titulaires du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé qui créent une entreprise.

« La réduction d'impôt, d'un montant forfaitaire de 1 000 €, s'applique pour le calcul de l'impôt dû au titre de l'année d'achèvement de la convention de tutorat prévue au *b* du II.

« II. - L'avantage fiscal est ouvert lorsque les conditions suivantes sont réunies :

« *a)* Le tuteur justifie d'une expérience professionnelle de dix ans minimum ;

« *b)* Le tuteur et le créateur d'entreprise concluent ensemble une convention annuelle conforme à un cahier des charges type ;

« *c)* Le tuteur ne conclut pas simultanément plus de deux conventions de tutorat ;

« *d)* Au moment de la conclusion de la convention, le créateur d'entreprise est inscrit à l'Agence nationale pour l'emploi ou est titulaire du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé ;

« *e)* Le tuteur et le créateur d'entreprise rendent compte à la maison de l'emploi prévue à l'article L. 311-9 du Code du travail de la mise en œuvre de la convention qui les lie.

« III. - Un décret fixe les modalités d'application du présent article, notamment :

« *a)* Les éléments principaux du cahier des charges que doivent respecter le tuteur et le créateur d'entreprise, en particulier le type d'aide matérielle et humaine apportée par le tuteur et le nombre d'heures minimum qu'il consacre au tutorat ;

« *b)* La durée de l'engagement du tuteur auprès du créateur d'entreprise et les conditions dans lesquelles la convention annuelle de tutorat peut être renouvelée ;

« *c)* Les modalités et la périodicité des comptes-rendus prévus au *e* du II ;

« *d)* Les justifications auxquelles est subordonné le bénéfice de la réduction d'impôt. »

**CHAPITRE V**  
**DISPOSITIONS DE PROGRAMMATION**

**ARTICLE 36**

I. - L'aide apportée par l'Etat aux maisons de l'emploi, dans les conditions prévues à l'article L. 311-9 du Code du travail, s'établit comme suit entre 2005 et 2009 :

Fonds maisons de l'emploi	2005	2006	2007	2008	2009
Autorisations de programme (en M €)	300	330	50	0	0
Dépenses ordinaires et crédits de paiement (en M €)	120	405	530	375	300

II. - 1° Le nombre de contrats d'activité proposés entre 2005 et 2009 s'élève à un million, selon l'échéancier suivant :

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de contrats	185 000	250 000	250 000	250 000	65 000

2° L'aide apportée par l'Etat à ces contrats en application du troisième alinéa du III et du V de l'article L. 322-4-13 du Code du travail est fixée comme suit pour les années 2005 à 2009 :

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Aide de l'Etat (en M € valeur 2004)	383	1 119	1 285	1 285	1 120

III.- L'Etat apporte à un fonds, ayant pour objet de garantir à des fins sociales des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise, les montants suivants de 2005 à 2009 :

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Apport de l'Etat (en M€ valeur 2004)	4	12	19	19	19

IV.- La programmation des aides aux structures d'insertion par l'activité économique s'établit comme suit :

1° Le nombre de postes aidés dans les entreprises d'insertion en application de l'article L. 322-4-16 du Code du travail est fixé comme suit pour les années 2005 à 2009 :

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de postes aidés	13 000	14 000	15 000	15 000	15 000

2° Les chantiers d'insertion bénéficient d'une aide destinée à financer l'accompagnement. Un montant de 24 M € en valeur 2004 est inscrit à cet effet au budget de l'Etat chaque année de 2005 à 2009 ;

3° La dotation de l'Etat au titre de l'aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires prévue à l'article L. 322-4-16 du Code du travail est fixée comme suit pour les années 2005 à 2009 :

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Dotation de l'Etat (en M € valeur 2004)	13	13	13	13	13

4° La dotation de l'Etat au fonds départemental d'insertion prévu à l'article L. 322-4-16-5 du Code du travail est fixée comme suit pour les années 2005 à 2009 :

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Dotation de l'Etat (en M € valeur 2004)	13,4	18	21	21	21

## TITRE II DISPOSITIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### PLAN POUR L'ACCUEIL ET L'HEBERGEMENT SOCIAL D'URGENCE

#### Article 37

La programmation des places en structures d'hébergement pour les années 2005 à 2009 s'établit comme suit :

Places	2005	2006	2007	2008	2009
Accueil d'urgence et places hiver	5 400				
Accueil d'urgence demandeurs d'asile	-2 000				
Cumul places du dispositif d'urgence	34 700	34 700	34 700	34 700	34 700
<b>Centres d'hébergement et de réadaptation sociale</b>	<b>30 800</b>	<b>31 300</b>	<b>31 800</b>	<b>31 800</b>	<b>31 800</b>
Centres d'accueil des demandeurs d'asile	18 500	19 500	20 500	20 500	20 500
Maisons relais	3 000	4 500	6 000	6 000	6 000
Résidences sociales	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000
Cumul places du dispositif d'insertion	59 300	62 300	65 300	65 300	65 300
<b>CUMUL GENERAL</b>	<b>94 000</b>	<b>97 000</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>

Coût (M € valeur 2004)	2005	2006	2007	2008	2009
Accueil d'urgence et places hiver	26				
Accueil d'urgence demandeurs d'asile					
Cumul coût du dispositif d'urgence	164	164	164	164	164
<b>CHRS (création et consolidation)</b>	<b>461</b>	<b>467</b>	<b>473</b>	<b>473</b>	<b>473</b>
CADA	143	151	159	159	159
Maisons relais	13	19	25	25	25
Cumul coût du dispositif d'insertion	617	637	657	657	657
<b>CUMUL GENERAL</b>	<b>781</b>	<b>801</b>	<b>821</b>	<b>821</b>	<b>821</b>

### Article 38

L'avant-dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation est complétée par les mots : « ainsi que de personnes hébergées ou logées temporairement dans des structures prévues à cet effet ».

## CHAPITRE II

### AMELIORATION DE LA SITUATION DU PARC LOCATIF SOCIAL

#### Article 39

I. - Sera financée, pour les années 2005 à 2009, en sus du programme national de rénovation urbaine décrit par les articles 6 à 9 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003, la réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux, selon la programmation physique figurant ci-dessous :

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs aidés d'intégration (PLAD)	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
Prêts locatifs sociaux (PLS)	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
Association foncière logement	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Total offre nouvelle	90 000	100 000	100 000	105 000	105 000	500 000

Les crédits consacrés par l'Etat à ce programme et aux autres actions financées par la ligne budgétaire consacrée au logement locatif social hors politique de la ville s'élèvent à 2 370 millions d'euros (valeur 2004) en autorisations de programme et à 2 940 millions d'euros (valeur 2004) en crédits de paiements. Ils seront ouverts par les lois de finances entre 2005 et 2009, selon les montants figurant ci-dessous :

Année	2005	2006	2007	2008	2009	Total
AP	442	482	482	482	482	2 370
CP	465	594	610	610	482	2 761

II. - Les conventions définies aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du Code de la construction et de l'habitation prennent en compte les objectifs mentionnés au I. Elles prévoient le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser au titre de ce programme. Elles tiennent compte, le cas échéant, des conventions conclues entre l'Etat et l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitation à loyer modéré en application de l'article L. 411-8 du même Code.

#### Article 40

Le deuxième alinéa de l'article 1384 A et le premier alinéa de l'article 1384 C du Code général des impôts sont complétés par une phrase ainsi rédigée : « Toutefois, la durée de l'exonération est portée de quinze à vingt-cinq ans pour les logements locatifs mentionnés au présent alinéa, lorsqu'ils bénéficient, entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 décembre 2009, de subventions ou prêts pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'habitations ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement.

#### Article 41

Le premier alinéa de l'article 14 de la loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsque l'Agence nationale pour la rénovation urbaine finance la production de nouveaux logements locatifs sociaux et la réhabilitation de logements locatifs sociaux existants, les subventions qu'elle accorde sont soumises aux mêmes conditions que les aides de l'Etat, notamment celles prévues au livre III du Code de la construction et de l'habitation. Elle peut toutefois, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, accorder des majorations de subventions, modifier l'assiette de celles-ci ou les conditions de leur versement. Les subventions accordées par l'Agence à ce titre sont assimilées, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, aux aides de l'Etat pour l'octroi des prêts et pour l'application de l'article L. 351-2 du même Code. »

#### Article 42

I. - Au premier alinéa de l'article 11 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, après les mots : « de personnalités qualifiées » sont ajoutés les mots : « qui peuvent être des parlementaires ».

II. - Les dispositions du I ci-dessous prennent effet à la date de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 précitée.

#### Article 43

Les dispositions du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre III du Code de l'urbanisme sont ainsi modifiées :

I. - Le chapitre I<sup>er</sup> est intitulé : « Chapitre I<sup>er</sup> : Etablissements publics de l'Etat ».

II. - Après le premier alinéa de l'article L. 321-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La compétence de ces établissements peut porter uniquement sur la réalisation d'opérations foncières ou immobilières. »

III. - La première phrase de l'article L. 321-3 est complétée par les mots : « à l'exception des établissements publics mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 321-1 qui sont créés par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil régional et des conseils généraux intéressés.

IV. - Le deuxième alinéa de l'article L. 321-3 est supprimé.

V. - L'article L. 321-7 est complété par l'alinéa suivant :

« Pour la réalisation d'opérations foncières ou immobilières, l'établissement public peut percevoir le produit de la taxe spéciale d'équipement mentionnée à l'article 1607 *ter* du Code général des impôts. »

#### Article 44

I. - Il est créé un article 1607 *ter* du Code général des impôts ainsi rédigé :

« *Art. 1607 ter.* - Il est institué, au profit des établissements publics mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme, une taxe spéciale d'équipement destinée à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation.

« Le produit de cette taxe est arrêté chaque année par l'établissement public dans la limite d'un plafond fixé à 20 € par habitant situé dans son périmètre.

« Ce montant est réparti, dans les conditions définies au II de l'article 1636 B *octies*, entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement public. »



II. - Les articles 1608, 1609, 1609A, 1609E et 1609F du Code général des impôts sont abrogés.

#### Article 45

I. - Le chapitre III du titre V du livre III du Code de la construction et de l'habitation est complété par l'article suivant :

« *Art. L.353-15-2.* - Le locataire d'un organisme d'habitation à loyer modéré dont le bail a été résilié par une décision judiciaire pour défaut de paiement de loyer et de charges, a droit au versement de l'aide personnalisée au logement prévue à l'article L. 351-1 lorsqu'il a signé avec l'organisme bailleur un protocole d'accord indiquant leurs engagements respectifs.

« Le locataire s'engage à respecter le paiement régulier de l'indemnité d'occupation et des charges telles que fixées dans la décision judiciaire et à respecter un plan d'apurement de sa dette auprès de bailleur approuvé par la commission mentionnée à l'article L. 351-14 du présent Code et joint au protocole.

« Le bailleur s'engage, sous réserve du respect des engagements du locataire, à renoncer à la poursuite de la procédure d'expulsion.

« La durée initiale du protocole est de deux ans maximum. En cas de nouvelle négociation du plan d'apurement, elle ne peut être prolongée que d'une année dans un avenant signé par les personnes signataires du protocole.

« Si les engagements pris par le locataire ne sont pas respectés, le bailleur retrouve le plein exercice de son droit de faire exécuter la décision judiciaire prononçant ou constatant la résiliation du bail.

« Si les engagements pris par le locataire ont été respectés, un bail est signé au terme du protocole. Il est adressé à l'organisme chargé du versement de l'aide personnalisée au logement dans un délai de trois mois à compter de sa signature. A défaut, le versement de l'aide personnalisée au logement est interrompu. »

II. - L'article L. 353-19 du Code de la construction et de l'habitation est modifié comme suit :

Au dernier alinéa, les mots : « et de l'article L. 353-15-1 », sont remplacés par les mots : « ainsi que des articles L. 353-15-1 et L. 353-15-2 ».

III. - Le chapitre II du titre IV du livre IV du Code de la construction et de l'habitation est complété par les articles suivants :

« *Art. L. 442-6-5.* - Le locataire d'un organisme d'habitation à loyer modéré dont le bail a été résilié par une décision judiciaire pour défaut de paiement de loyer et de charges, a droit au versement des allocations de logement mentionnées aux articles L. 542-1, L. 755-21 et L. 831-1 du Code de la sécurité sociale lorsqu'il a signé avec l'organisme bailleur un protocole d'accord indiquant leurs engagements respectifs.

« Le locataire s'engage à respecter le paiement régulier de l'indemnité d'occupation et des charges telles que fixées dans la décision judiciaire et à respecter un plan d'apurement de sa dette auprès de bailleur approuvé par la commission mentionnée à l'article L. 351-14 du présent Code et joint au protocole.

« Le bailleur s'engage, sous réserve du respect des engagements du locataire, à renoncer à la poursuite de la procédure d'expulsion.

« La durée initiale du protocole est de deux ans maximum. En cas de nouvelle négociation du plan d'apurement, elle ne peut être prolongée que d'une année dans un avenant signé par les personnes signataires du protocole.

« Si les engagements pris par le locataire ne sont pas respectés, le bailleur retrouve le plein exercice de son droit de faire exécuter la décision judiciaire prononçant ou constatant la résiliation du bail.

« Si les engagements pris par le locataire ont été respectés, un bail est signé au terme du protocole. Il est adressé à l'organisme chargé du versement de l'aide personnalisée au logement dans un délai de trois mois à compter de sa signature. A défaut, le versement de l'aide personnalisée au logement est interrompu.

« *Art. L. 442-6-6.* - Les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte sont tenus d'informer, tous les trois ans, le représentant de l'Etat dans le département du lieu de situation des logements, de la situation des ménages dont le bail a été résilié pour impayé de loyer. »

IV. - L'article L. 472-1-2 du Code de la construction et de l'habitation est modifié comme suit : après les mots : « L. 442-6-1 », sont insérés les mots : « L. 442-6-5, ».

V. - La situation du locataire d'un organisme d'habitation à loyer modéré ou d'une société d'économie mixte dont le bail a été résilié par décision judiciaire pour défaut de paiement des loyers et des charges et qui, à la date de la publication de la loi, a apuré sa dette locative et payé l'indemnité d'occupation et les charges telles que fixées par la décision judiciaire, doit être régularisée par la signature d'un bail. Les bailleurs ont un délai d'un an pour procéder à cette régularisation. L'absence de signature du bail dans ce délai entraîne, de fait, le rétablissement du ménage dans ses droits antérieurs.

#### **Article 46**

Aux articles L. 353-15-1 et L. 442-6-1 du Code de la construction et de l'habitation, après les mots : « ne peuvent faire délivrer » sont ajoutés les mots : « , sous peine d'irrecevabilité de la demande, ».

#### **Article 47**

L'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 26 décembre 1986 est ainsi modifié :

I. - Après le deuxième alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« A peine d'irrecevabilité, la demande reconventionnelle aux fins de constat de la résiliation est notifiée par le bailleur au représentant de l'Etat dans le département, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, dans les délais et aux fins prévues dans l'alinéa précédent. »

II. - Le dernier alinéa est complété par la phrase suivante : « Les dispositions du troisième alinéa sont applicables quand le prononcé de la résiliation fait l'objet d'une demande reconventionnelle motivée par l'existence d'une dette locative. »

### **CHAPITRE III**

#### **MOBILISATION DU PARC PRIVE**

##### **Article 48**

I. - Les crédits d'investissement supplémentaires que l'Etat consacrera à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat s'élèveront en autorisations de programme et crédits de paiement à 70 millions d'euros pour l'année 2005 et 140 millions d'euros par an (valeur 2004) pour les années 2006 à 2009, afin de financer la réhabilitation de 200 000 logements à loyers maîtrisés et de contribuer à la remise sur le marché de logements vacants.

II. - Les conventions définies aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du Code de la construction et de l'habitation prennent en compte les objectifs fixés au I du présent article.

##### **Article 49**

Le III de l'article 234 *nonies* du Code général des impôts est complété d'un 11° ainsi rédigé :

« 11° Jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle de la date de conclusion du bail, de logements vacants depuis plus de douze mois à cette même date et qui ont fait l'objet d'une convention à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004 en application du 4° de l'article L. 351-2 du Code de la construction et de l'habitation. »

##### **Article 50**

I. - Le 1° du I de l'article 31 du Code général des impôts est ainsi modifié :

A. - Le *e* est ainsi modifié :

1° Il est inséré après le troisième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

« Le taux de la déduction mentionné au premier alinéa est fixé à 40 % lorsque l'option prévue au h est exercée et à la condition que la location du logement soit consentie pendant toute la durée d'application de cette option, à un organisme sans but lucratif ou à une union d'économie sociale qui le met à la disposition de personnes défavorisées mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-

449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement autres qu'un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable, et qui est agréé à cet effet par le représentant de l'Etat dans le département. L'engagement prévu au troisième alinéa du h prévoit en outre que le loyer et les ressources du locataire appréciées à la date de conclusion du bail ne doivent pas excéder des plafonds qui seront fixés par décret à des niveaux inférieurs à ceux mentionnés au deuxième alinéa. » ;

2° Au quatrième alinéa, les mots : « à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 » sont remplacés par les mots : « entre le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et le 31 décembre 2004 » ;

3° Aux sixième et huitième alinéas, les mots : « ou au quatrième alinéa » sont remplacés par les mots : « , au quatrième ou au cinquième alinéa » ;

4° Au septième alinéa :

a) Les mots : « ou au quatrième » sont supprimés ;

b) Il est ajouté une phrase ainsi rédigée : « A l'issue de la période de trois ans en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2005 prévue au cinquième alinéa et sous réserve que les conditions de loyers et de ressources prévues au deuxième alinéa du e soient remplies, le propriétaire peut bénéficier de la déduction forfaitaire majorée de 40 % prévue au deuxième alinéa, qu'il y ait ou non changement de titulaire du bail. »

B. - Aux quatrième et septième alinéas des *g* et *h* du 1° du I de l'article 31 du même Code, les mots : « au taux de 40 % ou de 60 % » sont remplacés par les mots : « prévue au deuxième et cinquième alinéas du e ».

II. - Au *c* du 2 de l'article 32 du même Code, les mots : « deuxième à quatrième alinéas » sont remplacés par les mots : « deuxième à cinquième alinéas ».

III. - Les dispositions prévues au 1° du A du I s'appliquent aux logements acquis neufs ou en état futur d'achèvement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et aux logements que le contribuable fait construire et qui ont fait l'objet, à compter de cette même date, d'une déclaration d'ouverture de chantier. Elles sont également applicables aux locaux affectés à un usage autre que l'habitation acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et que le contribuable transforme en logement ainsi qu'aux logements acquis à compter de cette date que le contribuable réhabilite en vue de leur conférer des caractéristiques techniques voisines de celles des logements neufs.

#### **Article 51**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à modifier et renforcer par ordonnance les dispositions législatives relatives à la lutte contre les situations d'habitat portant atteinte à la dignité humaine.

Cette ordonnance a pour objet d'améliorer la sécurité juridique des procédures, de simplifier et d'harmoniser les divers dispositifs de police administrative en matière de lutte contre l'insalubrité, d'immeubles menaçant

ruine et d'établissements recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement, d'en renforcer le caractère opérationnel, tant en ce qui concerne les travaux que l'hébergement et le relogement, de clarifier en la matière les responsabilités respectives entre le maire et le préfet, de mieux préserver les droits des occupants et propriétaires de bonne foi, ainsi que de créer un dispositif de séquestre immobilier spécial permettant de récupérer tout ou partie de la créance due à la collectivité publique qui a assuré des travaux d'office.

L'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi. Le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

### **TITRE III**

#### **PROMOTION DE L'EGALITE DES CHANCES**

##### **CHAPITRE I<sup>ER</sup>**

##### **ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS ET DES COLLEGIENS EN DIFFICULTE**

##### **Article 52**

I.- Le deuxième alinéa de l'article L. 212-10 du Code de l'éducation est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les compétences de la caisse des écoles peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré. Des équipes de réussite éducative destinées à encadrer les enfants qui cumulent un certain nombre de difficultés peuvent notamment être constituées en leur sein. »

II.- Le premier alinéa de l'article 21 de la loi n°82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France est complété par les mots suivants : « ou pour assurer un accompagnement éducatif, culturel, social et sanitaire des élèves relevant de l'enseignement du premier et du second degré, présentant des difficultés scolaires et d'environnement et nécessitant une vigilance renforcée, en particulier par la création d'équipes de réussite éducative ».

##### **Article 53**

Les crédits consacrés par l'Etat à la mise en place de 750 équipes de réussite éducative, ouverts par les lois de finances entre 2005 et 2009, sont fixés à 1 469 millions d'euros, selon le calendrier suivant :

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Crédits (en M € valeur 2004)	62	174	411	411	411

**CHAPITRE II****SOUTIEN AUX VILLES EN GRANDE DIFFICULTE****Article 54**

Le Code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

*I. - L'article L. 2334-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

« A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et pour une période de cinq ans, un prélèvement de cent vingt millions d'euros est effectué sur la progression de la dotation générale de fonctionnement instituée en faveur des communes et de certains de leurs groupements. Ce prélèvement annuel est affecté à la dotation de solidarité urbaine, après avis du comité des finances locales. »

*II. - L'article L. 2334-7 est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

« A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et pour une période de cinq ans, les taux fixés par le comité des finances locales s'appliquent au taux de progression de l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement des communes et de certains de leurs groupements, une fois déduit de cette enveloppe le prélèvement institué à l'article L. 2334-1. »

*III. - L'article L. 2334-13 est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

« A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et pour une période de cinq ans, le prélèvement institué à l'article L. 2334-1 est affecté à la dotation de solidarité urbaine. »

*IV. - L'article L. 2334-15 est remplacé par les dispositions suivantes :*

« *Art. L.2334-15.-* La dotation de solidarité urbaine a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et à réduire les inégalités sociales dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges sociales exceptionnellement élevées. »

*V. - L'article L. 2334-18-2 est remplacé par les dispositions suivantes :*

« *Art. L.2334-18-2.-* La dotation revenant à chaque commune éligible est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué, ainsi que par l'effort fiscal dans la limite de 1,3. Ce produit est pondéré par trois coefficients :

« *a)* Le premier varie uniformément de 0,5 à 2 dans l'ordre croissant de classement des communes éligibles ;

« *b)* Le second, applicable aux communes de moins de deux cent mille habitants, varie de 1 à 3 en relation à la proportion de la population des zones urbaines sensibles rapportée à la population totale de la commune ;

« *c)* Le troisième, applicable aux communes de moins de deux cent mille habitants, varie de 1 à 2 en relation à la proportion de la population des zones franches urbaines rapportée à la population des zones urbaines sensibles de la commune.

« La dotation perçue en 2004 par les communes répondant aux conditions de l'article L. 2334-16 est garantie. »

### **CHAPITRE III**

#### **ACCUEIL ET INTEGRATION DES ETRANGERS**

##### **Article 55**

Le titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du Code de l'action sociale et des familles est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

#### **« CHAPITRE VII**

##### **« PERSONNES IMMIGREES**

« *Art. L. 117-1.* - Il est institué un service public de l'accueil au bénéfice des étrangers admis pour la première fois au séjour en France en vue d'une installation durable.

« Dans le cadre de ce service public, il est proposé à tout étranger se trouvant dans la situation mentionnée ci-dessus de conclure avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions destinées à favoriser son intégration et les engagements qu'il prend en ce sens.

« Pour l'appréciation de la condition d'intégration républicaine prévue au quatrième alinéa de l'article 14 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, il est tenu compte notamment de la signature par l'étranger d'un contrat d'accueil et d'intégration dans les conditions prévues ci-dessus ainsi que du respect de ce contrat.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, notamment les catégories d'étrangers concernés par le contrat d'accueil et d'intégration, les actions prévues au contrat pour faciliter l'intégration dans la société française et les conditions de suivi et de validation de ces actions, dont la reconnaissance de l'acquisition d'un premier niveau de maîtrise du français.

« *Art. L. 117-2.* - Sous l'autorité du représentant de l'Etat, il est élaboré dans chaque région un programme régional d'intégration des populations immigrées. Ce programme détermine l'ensemble des actions concourant à l'accueil des nouveaux immigrants et à la promotion sociale et professionnelle des personnes immigrées et issues de l'immigration. Il s'appuie sur des diagnostics locaux et fait l'objet d'une évaluation périodique. Il inclut les contributions des établissements publics ayant compétence en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations. A la demande du représentant de l'Etat dans la région, les collectivités territoriales font connaître les dispositions qu'elles mettent en œuvre, dans l'exercice de leurs compétences définies par la loi, pour concourir à l'établissement de ce programme. »

### Article 56

I.- Le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre I<sup>er</sup> du Code de l'action sociale et des familles est complété par les dispositions suivantes :

#### « Section 5

#### « Etablissements publics

« *Art. L. 121-13.* - L'Agence nationale de l'accueil et des migrations exerce les missions définies à l'article L.341-9 du Code du travail.

« *Art. L. 121-14.* - Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations met en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration résidant en France ainsi qu'à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient être victimes.

« A ce titre, il participe au service public de l'accueil mis en place par l'Agence nationale de l'accueil et des migrations dans les conditions prévues aux articles L. 341-9 et L. 341-9-1 du Code du travail. Il contribue au financement des actions prévues dans les programmes régionaux d'intégration des populations immigrées.

« Dans le cadre de ces programmes, il prend en charge des actions de formation linguistique au bénéfice des personnes étrangères ou issues de l'immigration, installées en France de façon durable, et qui, du fait d'une connaissance insuffisante de la langue, ne sont pas en mesure de s'insérer socialement et professionnellement.

« *Art. L. 121-15.* - Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé des affaires sociales. Pour l'exercice de ses missions, cet établissement peut recruter des agents non titulaires sur des contrats à durée indéterminée.

« Il est financé notamment par une subvention de l'Etat et des concours de l'Union européenne. »

II.- La section 2 du chapitre VII du titre VI du livre VII du Code de la sécurité sociale est abrogé.

### Article 57

Il est ajouté à l'article 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent, recouvrent ou se font reconnaître la nationalité française un alinéa ainsi rédigé :

« Il est fait droit, sans condition de délai, aux demandes de francisation de prénoms présentées par des personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité française et justifiant de l'utilisation de prénoms précédemment francisés à l'initiative des autorités administratives.



**Article 58**

L'article L. 341-2 du Code du travail est complété par les dispositions suivantes :

« Il doit également attester d'une connaissance suffisante de la langue française ou s'engager à l'acquérir dans les deux ans suivant son installation en France, dans des conditions qui sont fixées par un décret en Conseil d'Etat. »

**Article 59**

La section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre IV du livre III du Code du travail est remplacée par les dispositions suivantes :

**« Section 2****« Agence nationale de l'accueil et des migrations**

« *Art. L. 341-9.* - L'Agence nationale de l'accueil et des migrations est un établissement public administratif placé sous la tutelle des ministres chargés du travail et de l'intégration. Elle a pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

« *a)* A l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;

« *b)* A l'accueil des demandeurs d'asile ;

« *c)* A l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;

« *d)* Au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;

« *e)* Au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;

« *f)* A l'emploi des Français à l'étranger.

« En outre, l'Agence nationale de l'accueil et des migrations est chargée, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil au bénéfice des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France. A cet effet, l'Agence peut, par voie de convention, et, dans les départements, sous l'autorité du représentant de l'Etat, associer à ce service public tous organismes privés ou publics, notamment les collectivités territoriales.

« Art. L. 341-10. - L'Agence nationale de l'accueil et des migrations est administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur général.

« Le conseil d'administration comprend, outre son président, des représentants de l'Etat, des représentants du personnel de l'Agence et des personnalités qualifiées.

« Le président du conseil d'administration et le directeur général sont nommés par décret.

« Un comité consultatif est placé auprès de l'Agence. Il est composé de représentants de l'Etat, de représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés et de personnalités qualifiées.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence nationale de l'accueil et des migrations. »

#### **Article 60**

Les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 117-1 du Code de l'action sociale et des familles et du dernier alinéa de l'article L.341-2 du Code du travail entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

#### **Article 61**

A la date du transfert à l'Agence nationale de l'accueil et des migrations de la mission confiée par l'Etat à l'association « Service social d'aide aux émigrants » et de l'ensemble des moyens correspondants, les personnels de l'association sont transférés à l'Agence nationale de l'accueil et des migrations et placés sous le régime des agents contractuels de droit public.

Les personnels ainsi transférés conservent le bénéfice des stipulations de leur contrat de travail lorsqu'elles ne dérogent pas aux dispositions législatives et réglementaires régissant les agents publics non titulaires de l'Agence nationale de l'accueil et des migrations. Dans cette situation, ils conservent le bénéfice de l'engagement à durée indéterminée dont ils bénéficiaient dans leur situation antérieure.

## TABLE DES SIGLES

AAH	Allocation adulte handicapé
ACCRE	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise
ACR	Allocation compensatrice de revenu
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
ALT	Aide au logement temporaire
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANAM	Agence nationale de l'accueil et des migrations
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
API	Allocation de parent isolé
APL	Aide personnalisée au logement
ASS	Allocation spécifique de solidarité
BIP40	Baromètre des inégalités et de la pauvreté
CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAE	Contrat unique d'accompagnement dans l'emploi
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CDAD	Conseil départemental de l'accès au droit
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEC	Contrat emploi consolidé
CES	Contrat emploi solidarité
CFA	Centre de formation d'apprentis
CHRS	Centre d'hébergement et de réadaptation sociale
CILE	Comité interministériel de lutte contre l'exclusion
CI-RMA	Contrat d'insertion - Revenu minimum d'activité
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CLIPA	Classes d'initiation professionnelle en alternance
CLU	Couverture logement universelle
CNIAE	Conseil national de l'insertion par l'activité économique
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion
CNML	Conseil national des missions locales
CNV	Conseil national des villes
CPA	Classe préparatoire à l'apprentissage
CPH	Centre provisoire d'hébergement
CRL	Contribution sur les revenus locatifs
CUM	Contrat unique marchand
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DNA	Dispositif national d'accueil
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EDEN	Encouragement au développement d'entreprises nouvelles

EPCI	Etablissement de coopération intercommunale
EPLE	Établissement public local d'enseignement
EREA	Établissement régional d'enseignement adapté
FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FAU	Fonds d'aménagement urbain
FJT	Foyer de jeunes travailleurs
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
FTM	Foyer de travailleurs migrants
GIP	Groupement d'intérêt public
GRL	Garantie des risques locatifs
HALDE	Haute-Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
HCLPD	Haut-Comité pour le logement des personnes défavorisées
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MDE	Maison de l'emploi
MOC	Méthode ouverte de coordination
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMI	Office des migrations internationales
PAIO	Permanences d'accueil, d'information et d'orientation
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PAP	Plan d'action personnalisé
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLA-I	Prêt locatif aidé-insertion
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNAE	Plan national d'action en faveur de l'emploi
PNAI	Plan national d'action pour l'inclusion sociale
PRIPI	Programme régional d'insertion des populations immigrées
REP	Réseau d'éducation prioritaire
RMI	Revenu minimum d'insertion
SDAPL	Section départementale des aides publiques au logement
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SPE	Service public de l'emploi
SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
SSAE	Service social d'aide aux émigrants
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties

TRACE	TRajet d'ACcès à l'Emploi
TSE	Taxe spéciale d'équipement
USH	Union sociale pour l'habitat
VAE	Validation des acquis de l'expérience
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible