SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

ATTACHE TERRITORIAL
CONCOURS INTERNE

SESSION 2011

EPREUVE DE RAPPORT

SPECIALITE : **GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL**

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.**
- **Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, …) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.**
- **Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 32 pages.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

CONCOURS INTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL

SESSION 2011

spécialité GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

EPREUVE D'ADMISSIBILITE Durée : 4 heures / Coefficient : 4

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème sanitaire et social rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées

---

Sujet :

Vous êtes attaché territorial, responsable du service « interventions sociales » au sein du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de la Ville de X. Vous avez, entre autres, la responsabilité des aides dites « extra-légales » du CCAS en direction des publics en difficulté.

La commission permanente du CCAS, mise en place par le Conseil d'administration, se réunit chaque semaine pour examiner les dossiers de demande d'aides facultatives. Les dossiers sont préparés par un service instructeur placé sous la responsabilité d'un cadre social.

La commission permanente, s'appuyant sur votre expertise et sur celle des professionnels en charge des dossiers, constate que la demande sociale évolue avec l'augmentation des difficultés des usagers et de la complexité des situations, ce qui nécessite une réflexion sur la réponse en matière d'offre de services.

Le Président du CCAS vous demande de rédiger un rapport permettant d'éclairer le Conseil d'administration sur l'évolution de ce contexte, notamment concernant la demande et l'offre sociales, et permettant de dégager des solutions opérationnelles appropriées en vue d'une évolution des aides « extra-légales » proposées.

Vous rédigerez ce rapport à l'aide des éléments du dossier et en mobilisant vos connaissances.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

ATTACHE TERRITORIAL
TROISIEME CONCOURS

SESSION 2011

EPREUVE DE RAPPORT

SPECIALITE : **GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL**

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.**
- **Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, …) <u>autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier</u> ne doit apparaître dans votre copie.**
- **Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 32 pages.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

TROISIEME CONCOURS D'ATTACHE TERRITORIAL

SESSION 2011

spécialité GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

EPREUVE D'ADMISSIBILITE Durée : 4 heures / Coefficient : 4

Rédaction, à partir des éléments d'un dossier soulevant un problème sanitaire et social rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Sujet :

Vous êtes attaché territorial, responsable du service « interventions sociales » au sein du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de la Ville de X. Vous avez, entre autres, la responsabilité des aides dites « extra-légales » du CCAS en direction des publics en difficulté.

La commission permanente du CCAS, mise en place par le Conseil d'administration, se réunit chaque semaine pour examiner les dossiers de demande d'aides facultatives. Les dossiers sont préparés par un service instructeur placé sous la responsabilité d'un cadre social.

La commission permanente, s'appuyant sur votre expertise et sur celle des professionnels en charge des dossiers, constate que la demande sociale évolue avec l'augmentation des difficultés des usagers et de la complexité des situations, ce qui nécessite une réflexion sur la réponse en matière d'offre de services.

Le Président du CCAS vous demande de rédiger un rapport permettant d'éclairer le Conseil d'administration sur l'évolution de ce contexte, notamment concernant la demande et l'offre sociales, et permettant de dégager des solutions opérationnelles appropriées en vue d'une évolution des aides « extra-légales » proposées.

Vous rédigerez ce rapport à l'aide des éléments du dossier et en mobilisant vos connaissances.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 32 pages

DOCUMENT 1 :	Extraits du code de l'action sociale et des familles	**1 p.**
DOCUMENT 2	Guide des aides et secours délivrés par les CCAS et CIAS (introduction) – introduction par Patrick Kanner, Président de l'UNCCAS, *septembre 2009*	**1 p.**
DOCUMENT 3:	Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : bilans rédigés suite à la mise en place de cette loi pour déterminer l'état des avancées de la lutte contre l'exclusion *Site internet du Centre National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, www.cnle.gouv.fr, 13 juin 2008*	**2 p.**
DOCUMENT 4 :	Il faudrait établir un seuil de grande pauvreté Propos de Julien Damon recueillis par Jérôme Vachon *Actualités Sociales Hebdomadaires, n° 2680, du 29 octobre 2010*	**2 p.**
DOCUMENT 5 :	Avis du CNLE sur le rapport 2010 du Gouvernement au Parlement « suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans » *Site internet du Centre National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, www.cnle.gouv.fr, 15 mars 2011*	**5 p.**
DOCUMENT 6 :	La pauvreté vue par les professionnels de l'action sociale *Site internet www.tsa-quotidien.fr, 30 juin 2010*	**1 p.**
DOCUMENT 7 :	Lutte contre les exclusions, tout reste à faire *La Gazette santé-social, dossier réalisé par Emmanuelle Chaudieu, N° 67, octobre 2010*	**8 p.**
DOCUMENT 8 :	Comment favoriser l'accès au droit ? *Site internet www.tsa-quotidien.fr, 11 avril 2011*	**1 p.**
DOCUMENT 9 :	Réforme du crédit à la consommation et lutte contre le surendettement Ce que va changer la loi Lagarde *Synthèse des éléments apportés par la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, Bercy 2010*	**3 p.**
DOCUMENT 10 :	Circulaire relative à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers, 28 août 2011 – Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (extraits)	**2 p.**
DOCUMENT 11 :	Le micro crédit personnel ou social (extrait) *Site internet www.cbanque.com, Nicolas Aufray, avril 2010*	**2 p.**
DOCUMENT 12 :	Tremplins et coups de pouce : une réponse solidaire aux précarités. *Site internet www.unccas.org, Action menée par le CCAS de Saint André lez Lille, Banque d'expériences de l'action sociale locale, dernière mise à jour le 26 avril 2010*	**2 p.**
DOCUMENT 13 :	EPISOL : épicerie sociale lodévoise *Site internet www.unccas.org, Action menée par le CCAS de Lodève, Banque d'expériences de l'action sociale locale, dernière mise à jour le 29 avril 2009*	**2 p.**

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Article L123-5

Modifié par Loi n°2007-209 du 19 février 2007 - art. 58 JORF 21 février 2007

Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.

Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité. L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande.

Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1.

Le centre communal d'action sociale peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans les conditions prévues par l'article L. 121-6.

Un établissement public de coopération intercommunale peut créer un centre intercommunal d'action sociale pour exercer la compétence action sociale d'intérêt communautaire qui lui a été transférée.

Les compétences exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale qui relèvent de l'action sociale d'intérêt communautaire mentionnée au précédent alinéa sont transférées de plein droit au centre intercommunal d'action sociale, lorsqu'il a été créé.

Tout ou partie des autres attributions qui sont exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent également être transférées au centre intercommunal d'action sociale. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux, se prononçant dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale, et à l'unanimité des centres d'action sociale des communes concernées.

Le transfert du service ou de la partie de service des centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale chargé de la mise en œuvre des attributions transférées au centre intercommunal d'action sociale en application des deux alinéas précédents s'effectue dans les conditions prévues par le I de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

Le transfert des biens, appartenant aux centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, et nécessaires à la mise en œuvre des attributions transférées au centre intercommunal d'action sociale, s'effectue dans les conditions prévues par les articles L. 1321-1 à L. 1321-5 du code général des collectivités territoriales.

[…]

Article R123-1

Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté.

Cette analyse fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration.

[…]

Article R123-2

Les centres d'action sociale mettent en œuvre, sur la base du rapport mentionné à l'article R. 123-1, une action sociale générale, telle qu'elle est définie par l'article L. 123-5 et des actions spécifiques.

Ils peuvent intervenir au moyen de prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature.

Introduction

La mise en œuvre d'une « action générale de prévention et de développement social dans la commune »* fondée sur l'observation et l'analyse des besoins sociaux sur leur territoire, figure parmi les missions fondamentales des CCAS/CIAS.

Pour mener à bien cette mission relevant de la politique facultative et volontariste des communes, le CCAS peut actionner différents leviers d'intervention. Parmi eux figure notamment l'attribution de prestations en nature ou en espèces, remboursables ou non.

La très grande diversité de ces prestations individuelles mises en place par les CCAS/CIAS (secours, aides, prêts, etc.) témoigne de leur souplesse d'intervention et de leur réactivité. Elles sont une réponse de proximité, ponctuelle et néanmoins essentielle, dans la lutte contre la précarisation des personnes en difficulté. S'inscrivant dans une longue tradition de solidarité envers les plus démunis, ces aides et secours permettent généralement à leurs bénéficiaires de satisfaire aux besoins élémentaires de l'existence ou de faire face à un accident de la vie. Outil d'insertion, elles peuvent aussi constituer une opportunité pour les usagers du CCAS/CIAS de se projeter dans l'avenir et financer des études, un moyen de locomotion, etc.

De manière générale, les aides facultatives ou dispositifs extra-légaux des CCAS/CIAS découlant de la politique volontariste de la commune constituent bien souvent l'un des derniers remparts contre la très grande exclusion financière. Sans elles, les personnes en situation de précarité, voire de très grande pauvreté, se verraient privées de toute dignité.

Aussi l'UNCCAS a-t-elle souhaité disposer d'une meilleure visibilité sur l'action des CCAS/CIAS dans ce domaine. Dans ce cadre, un important travail d'investigation sur les pratiques distributives de ses adhérents a été mené. Une première enquête a été réalisée au cours du printemps 2007 et du début de l'année 2008 afin de déterminer de façon globale les budgets consacrés à ces aides facultatives, leur destination, les montants alloués, etc.

Cette démarche a par la suite été approfondie et consolidée grâce à une convention de partenariat signée par l'UNCCAS avec la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES). Cette seconde étude relative aux situations individuelles des demandeurs d'aides a également été complétée par les échanges de CCAS/CIAS réunis au sein d'un groupe de travail spécifique, l'ensemble des résultats ayant fait l'objet d'analyses complémentaires.

Ce travail s'inscrit enfin dans le contexte d'une réflexion plus globale menée au plan national sur l'évolution des aides facultatives attribuées par les collectivités locales et leurs établissements publics, dans le prolongement de la mise en œuvre du Revenu de solidarité active (RSA) en 2009. Signataire de la déclaration de principes sur les conditions d'attribution des aides locales facultatives à caractère social proposée par la sénatrice Sylvie Desmarescaux en mai 2009 dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Premier Ministre, l'UNCCAS s'est engagée à promouvoir l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Ce guide y contribue.

Patrick Kanner
Président de l'UNCCAS
1er vice-président du conseil général du Nord
Adjoint au maire de Lille

* Code de l'action sociale et des familles.

Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions

Cette loi présente deux orientations fondamentales :

- **Un traitement des exclusions** : la loi affirme la complexité et la diversité des processus d'exclusion qu'elle entend combattre (perte d'emploi ou de logement, problèmes de santé, familiaux, financiers). De ce fait, le champ couvert par la loi d'orientation inclut l'emploi et la formation, le logement, la santé, l'éducation et la culture, la protection sociale, le surendettement, la citoyenneté, le sport, les vacances, les loisirs ou encore les transports.

- **L'accès aux droits fondamentaux** : la loi considère que le problème des personnes en difficulté n'est pas de disposer de nouveaux droits mais d'avoir effectivement accès aux droits fondamentaux existants. L'essentiel des dispositions vise donc à créer les conditions et les procédures par lesquelles cet accès aux droits sera mieux garanti dans chacun des domaines de la vie pour les personnes les plus fragilisées par les mutations de la société.

Concrètement, le texte de loi comporte deux titres essentiels : 1. l'accès aux droits, 2. la prévention de l'exclusion, et un titre de moindre portée, les institutions sociales.

Les suites de cette loi :

Des bilans ont été rédigés suite à la mise en place de cette loi pour déterminer l'état des avancées de la lutte contre l'exclusion :

- Rapport de synthèse : évaluation de l'application et de l'impact de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. VILCHIEN Danielle, PUYDEBOIS Cédric, LESAGE Gérard. Inspection générale des affaires sociales. Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Paris ; La Documentation française, mars 2007.

Ce rapport rend compte d'une mission d'évaluation de l'application de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il fait suite à trois précédentes enquêtes de l'IGAS (2000, 2002, 2004), la loi ayant prévu en son article 149 qu'un bilan serait présenté au Parlement tous les deux ans. Réalisée de novembre 2006 à mars 2007, l'évaluation a porté sur des domaines représentant des angles morts des précédents bilans réalisés par l'IGAS (lutte contre l'illettrisme, droit à l'éducation, accès aux sports, aux loisirs, aux vacances, à la culture). Le rapport constate que les actions développées au regard des objectifs fixés par la loi sont d'importance très inégale et que les résultats restent modestes, tant au niveau de l'exclusion scolaire qu'au niveau de l'illettrisme qui ne semble pas être une priorité nationale. Il regrette que l'accès à la culture soit seulement le fait d'initiatives ponctuelles et que les accès aux sports et aux loisirs ne fassent pas partie d'une politique nationale mais soient pris en compte essentiellement dans le cadre de la politique de la ville. Les rapporteurs proposent en conséquence, de réinvestir et de piloter plus fermement la politique de lutte contre l'exclusion sociale et font de nombreuses recommandations pour son amélioration.

- Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. FOURCADE Maryse, JESKE Valérie, NAVES Pierre. Paris ; Inspection générale des affaires sociales. Mai 2004.

Sur la base d'une synthèse des bilans de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, le rapport de l'IGAS met en évidence une mise en œuvre inégale des dispositions de la loi. Certains dispositifs ne fonctionnent pas de manière satisfaisante (effets limités des mesures pour l'accès au logement, saturation persistante de l'offre d'hébergement d'urgence, insuffisance des mesures de prévention pour enrayer la progression du surendettement dit "passif"…). Dans d'autres domaines, des progrès significatifs ont été accomplis (amélioration de l'accès aux soins des personnes démunies grâce à la CMU, meilleur ciblage des dispositifs d'aide pour l'accès à l'emploi…). Le rapport avance plusieurs raisons pour expliquer le caractère inégal de la mise en œuvre de la loi […].

- Deuxième bilan de l'application de la loi relative à la lutte contre l'exclusion. BARBERYE Jeanine, BATZ Charles de, NOSMAS Jean-Patrice, OLLIVIER Roland. Paris ; Inspection générale des affaires sociales. Mars 2003.

- Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions. LA BRETECHE Laure de, GUILLEMOT Blanche, THIERRY Michel. Paris ; Inspection générale des affaires sociales. Juin 2000.

Les bilans ont été réalisés par l'Inspection générale des affaires sociales. Ils mettent en évidence les effets limités des mesures pour l'accès au logement, la saturation persistante de l'offre d'hébergement d'urgence, l'insuffisance des mesures de prévention pour enrayer la progression du surendettement dit « passif »… Dans d'autres domaines, des progrès significatifs ont été accomplis (amélioration de l'accès aux soins des personnes démunies grâce à la CMU, meilleur ciblage des dispositifs d'aide pour l'accès à l'emploi…). Les raisons du bilan négatif sont liées à un ralentissement de la croissance depuis 2001 et à la dégradation de la situation budgétaire. Les auteurs du rapport jugent nécessaire la création d'une mission interministérielle ou la production d'un document de politique transversale qui permettrait au gouvernement d'apprécier de manière transversale tous les moyens mis en œuvre dans ce domaine.

DOCUMENT 4

JULIEN DAMON

« Il faudrait établir un seuil de grande pauvreté »

En 2008, le nombre de ménages pauvres en France était stable, annonçait récemment l'INSEE. Pourtant, depuis plusieurs années, les associations s'alarment de l'augmentation du nombre des personnes en grande difficulté reçues dans leurs permanences. Alors, augmentation de la pauvreté, ou pas ? Tout dépend des indicateurs que l'on retient, explique Julien Damon, professeur associé à Sciences-Po, qui décrypte ce sujet complexe dans « Eliminer la pauvreté ».

Existe-t-il une définition de la pauvreté qui fasse l'unanimité ?

On trouve au contraire une multitude de définitions, et toutes sont discutées. Ce qui est naturel, le fait d'être pauvre n'étant pas une caractéristique intrinsèquement humaine. Au niveau international, il existe le seuil de 1,25 dollar par jour et par personne. A l'échelle européenne, le seuil de pauvreté est calculé sur la base de 60 % de la médiane (1) des revenus. En France, historiquement, ce seuil était calculé à 50 % de la moyenne des revenus. Puis on a opté pour 50 % de la médiane. Aujourd'hui, dans le sillage de l'Europe, on tend à le fixer à 60 % de la médiane. Mais le seul cadre juridique qui définit la pauvreté est le décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 qui généralise le RSA et institue pour la première fois un objectif de réduction de la pauvreté. Il comporte une batterie d'une quarantaine d'indicateurs divers. Pour ma part, je crois de plus en plus à cet indicateur très simple : les pauvres sont les 10 % les moins riches. Ce système aide à mesurer chaque année les évolutions en termes de conditions de logement, de surendettement, d'emploi... Le débat entre tous ces indicateurs porte sur leur caractère absolu ou relatif. Soit ils se réfèrent à des critères monétaires ou de conditions de vie par rapport à un minimum que l'on estime nécessaire à chacun pour bien vivre. Il s'agit alors d'un seuil absolu. Soit on les évalue comparativement aux revenus de toute la population, mais il est alors bien plus difficile de lutter contre la pauvreté, le seuil bougeant en permanence.

« Si la pauvreté avait réellement diminué, n'importe quel gouvernement se serait empressé de s'en attribuer le mérite »

Avec le RSA, on a vu apparaître le taux de pauvreté ancré dans le temps. De quoi s'agit-il ?

En résumé, ce taux consiste à mesurer, pour l'année *n*, la part des ménages se situant en dessous du seuil de pauvreté. L'année suivante, on reprend ce même seuil, corrigé de l'inflation, et ainsi de suite... Dès qu'il y a de la croissance, le nombre de pauvres diminue mécaniquement. Ainsi, depuis 2007 – qui constitue l'année de référence du seuil ancré dans le temps –, en dépit de la récession, la part des pauvres diminue d'environ 1 % chaque année. On peut voir cela comme de la poudre au yeux. Les associations de solidarité sont d'ailleurs très critiques à l'égard de ce taux. Mais à partir du moment où l'on connaît le mécanisme, c'est une mesure de la pauvreté comme une autre, quoique plus complexe. En réalité, si le seuil ancré dans le temps pose problème, c'est surtout parce qu'il est hybride entre une définition relative et absolue de la pauvreté. Or on est très réticent en France à l'idée d'introduire des mesures absolues.

L'INSEE affirme que la pauvreté reste stable en France, tandis que les associations ne cessent de pointer l'augmentation du nombre de personnes en grande difficulté. Où se situe la vérité ?

Je serais tenté de dire des deux côtés. La statistique française est très bien faite, mais elle est en retard sur ce dont ont besoin les politiques publiques. On mesure l'inflation chaque mois sur la base de milliers d'observations. On devrait pouvoir faire la même chose avec la pauvreté. Or les chiffres indiquent que, de 2007 à 2008 – on ne dispose pas des chiffres pour 2009 –, la pauvreté a baissé. Mais depuis il y a eu la crise financière. De plus, le chiffre de l'INSEE ne renseigne pas sur les difficultés concrètes que rencontrent les gens. Pourtant, les associations constatent que, même si moins de personnes sont comptées comme pauvres, davantage ont des difficultés dans leur vie quotidienne, avec un «reste à vivre» qui diminue. Entre 2000 et 2006, pour les 20 % de ménages les plus pauvres, la part contrainte de leur budget est passée de la moitié aux trois quarts ! Par ailleurs, les chiffres masquent des transformations considérables. Ainsi, depuis le début des années 1990, la part des pauvres chez les plus de 60 ans a été divisée par deux, tandis qu'elle a été multipliée par deux chez les 25 à 35 ans. La pauvreté s'est en outre concentrée dans les zones urbaines sensibles, avec un taux deux à trois fois supérieur à la moyenne nationale. Elle touche aussi désormais plus de familles monoparentales que de familles nombreuses. Enfin, il y a une forte augmentation du nombre des travailleurs pauvres. Il faut cependant rappeler que, sans les prestations logement et familiales et les minima sociaux, il y aurait deux fois plus de pauvres en France.

M. KHALFI

Marc-Philippe Daubresse a réaffirmé il y a peu que l'objectif de réduire la pauvreté d'un tiers d'ici à 2012 était «tenable». Etes-vous aussi optimiste ?
A l'aune du seuil de pauvreté ancré dans le temps, ce doit être possible. Même si cela peut paraître insatisfaisant. Cela dit, le seuil ancré dans le temps n'est que le premier indicateur de la liste fixée par le décret de 2009. Et cela ne marchera pas pour les 39 autres indicateurs, qui reprennent les seuils traditionnels à 60 % et 50 % ou qui portent sur l'accès aux soins, au logement... En outre, si la pauvreté avait réellement diminué, n'importe quel gouvernement se serait empressé de s'en attribuer le mérite. Mais avec la crise les résultats seront mi-figue mi-raisin. Il faut aussi préciser que si l'on conserve la même méthode de collecte des informations, on ne saura vraiment qu'en 2014 si l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté entre 2007 et 2012 a été atteint.

La politique menée avec le RSA a-t-elle servi l'objectif de réduction de la pauvreté ?
Le RSA a été inventé dans une période de croissance pour aider les gens à revenir vers l'emploi. En période d'accroissement du chômage, ce n'est pas la solution. D'ailleurs, le RSA dit «d'activité» ne décolle pas. En général, il n'y a pas eu d'efforts pour renouveler la politique de lutte contre la pauvreté, qui pèche par sa complexité incroyable. Elle pèse sur les opérateurs de terrain et freine l'accès aux droits d'un certain nombre de bénéficiaires potentiels. En outre, le projet initial du RSA visait à fusionner l'ensemble des minima sociaux avec l'allocation de solidarité spécifique, de logement, les prestations familiales et la prime pour l'emploi. Tant que cette fusion n'aura pas lieu, je pense que l'on n'avancera pas.

A quoi sert-il, dans ces conditions, de fixer des objectifs de réduction de la pauvreté ?
Cela présente l'intérêt capital de mettre les politiques sous pression. C'est mobilisateur : en se donnant des rendez-vous réguliers, on s'oblige à parler de la pauvreté et à examiner l'évolution de la situation. Dans le même ordre d'idées, l'instauration des objectifs du millénaire pour le développement, adoptés par les Etats membres de l'ONU, constitue une bonne idée. Le premier de ces objectifs vise à diminuer l'extrême pauvreté par deux de 2000 à 2015. De même, l'Union européenne a raison de se fixer un objectif ambitieux de 20 millions de pauvres en moins d'ici à une dizaine d'années. Cela doit permettre d'exercer une certaine pression sur les pouvoirs publics, même s'il ne faut pas la surestimer.

Vous proposez d'établir un seuil de «grande pauvreté» en France. Comment serait-il calculé et quelle serait son utilité ?
Il s'agirait de mesurer combien de personnes vivent avec moins de 1,25 dollar par jour – l'indicateur international le plus courant, en parité de pouvoir d'achat en France. On s'apercevrait que, contrairement à ce que croit la Banque mondiale, il y a des pauvres en France. Certains sans-papiers ou sans-abri vivent en effet dans des conditions d'extrême dénuement. L'utilité pratique d'un tel indicateur consisterait à viser l'éradication effective de ces situations insupportables, qui devrait être une priorité pour les responsables politiques.

Peut-on prétendre éradiquer la pauvreté ?
Encore une fois, tout dépend de l'indicateur retenu. S'il consiste à prendre les 10 % les moins riches, par construction, vous ne pouvez pas. Avec un seuil fixé à 60 % de la médiane des revenus, c'est également quasiment impossible. En revanche, à 40 % de la médiane, on peut décider de placer tous les minima sociaux au-dessus de ce seuil. On peut aussi décider que personne en France ne doit être à la rue ni disposer chaque mois de moins de 200 €, hors dépenses contraintes, sur ses revenus. Je pense que c'est faisable, et surtout mobilisateur pour les politiques publiques. Je crois non pas tant à la réalisation d'un objectif final qu'à une transformation radicale des politiques publiques. Il y a déjà eu une transformation puissante avec l'inscription dans la loi d'objectifs quantifiés de réduction de la pauvreté. Et si l'on se met d'accord sur les indicateurs, on doit pouvoir progresser. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR JÉRÔME VACHON

(1) Contrairement à la moyenne, qui est la somme des revenus divisée par le nombre de ménages, la médiane partage en deux les revenus. En clair, c'est la limite au-dessous de laquelle se situent 50 % des revenus.

REPÈRES

Julien Damon est professeur associé à Sciences-Po. Il a été rapporteur général du « Grenelle de l'insertion » et chef du département « Questions sociales » au Centre d'analyse stratégique. Ancien président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il publie *Eliminer la pauvreté* (Ed. PUF, 2010).

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

Paris, le 15 mars 2011.

AVIS du CNLE

sur le rapport 2010 du gouvernement au Parlement

« Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans ».

Le CNLE a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du deuxième rapport du gouvernement. Il constate que cet outil offre une synthèse générale de nombreux aspects concernant les situations et risques de pauvreté ou d'exclusion dans notre pays et permet à la représentation nationale comme à tous les acteurs concernés de disposer d'une référence commune pour le débat sur les politiques.

La publication de ce rapport devrait donc bénéficier d'une plus grande régularité, à date fixe chaque année – si possible le 17 octobre, Journée mondiale du refus de la misère - pour devenir un vrai rendez vous annuel sur les engagements et les politiques. Il devrait pour cela bénéficier d'une communication publique plus importante. Il serait également souhaitable que le Parlement s'en saisisse et fasse part de ses réactions.

La cohérence des politiques et des indicateurs

Le rapport 2010 note avec satisfaction que la tendance à la baisse du taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps se confirme[1]. Le CNLE reste cependant vigilant au fait que les données du tableau de bord d'indicateurs ne reflètent pas encore toute l'ampleur de la crise survenue au dernier trimestre 2008. Il faudrait notamment indiquer le **caractère potentiellement provisoire de la tendance à la baisse des indicateurs de pauvreté**, dans l'attente des résultats pour 2009 et 2010. La disponibilité d'indicateurs avancés ou susceptibles d'alerter sur des situations de pauvreté émergente n'en est que plus impérative pour le prochain rapport.

Il est regrettable que ce décalage temporel entre les phénomènes décrits dans les deux parties du rapport limite l'ambition du document qui est de mettre en regard des politiques nationales avec des indicateurs de mesure de la pauvreté[2].

[1] La proportion de personnes se situant en-deçà du seuil de pauvreté ancré dans le temps (évalué à 914 € en 2008) s'établit à 11,6 % soit une baisse de 11 % sur deux ans.

[2] Alors que les indicateurs de suivi de la pauvreté ne vont pas au-delà de l'année 2008, le RSA tout comme les dispositifs destinés à amortir les effets de la crise économique n'ont été mis en place qu'à partir de 2009.

En matière d'indicateurs, le CNLE aurait souhaité trouver une meilleure articulation avec les indicateurs de la LOLF car ces derniers renseignent à plus d'un titre sur les résultats des missions budgétaires et mettent en évidence le caractère transversal de la lutte contre la pauvreté.

S'agissant de la présentation et des commentaires du tableau de bord d'indicateurs, le CNLE **souscrit pleinement à la note d'analyse de l'ONPES** annexée à cet avis[3]. Il apprécie notamment les recommandations faites pour améliorer la clarté et la rigueur des indicateurs, notamment pour mettre en évidence l'évolution des valeurs sur la durée.

Les points de vigilance du CNLE

L'intensité de la pauvreté

A côté de l'évolution globale du taux de pauvreté, le CNLE attache une grande importance au suivi de l'intensité de la pauvreté, notamment dans la période actuelle.

La tendance longue à la stabilité de cet indicateur est préoccupante[4] : non seulement l'on n'observe **pas de diminution de la grande pauvreté depuis 2000**, mais sauf à exercer une grande vigilance sur les conditions d'accès et d'indexation relatives aux droits et minimas sociaux, elle pourrait s'accentuer.

Le CNLE aurait trouvé intéressant de pouvoir disposer d'un chiffrage permettant de voir en quoi l'indexation des différentes prestations et minima sociaux sur les prix, et non sur le niveau des revenus, a pu jouer sur cet indicateur et amener à une aggravation de l'intensité de la pauvreté (dans la mesure où le seuil de pauvreté est, en ce qui le concerne, indexé par définition sur l'évolution des niveaux de vie).

La situation des jeunes

Le CNLE fait part de sa grande préoccupation face à la **proportion élevée de jeunes particulièrement touchés par la pauvreté** : 20 % des jeunes de 18 à 24 ans vivaient en 2008 en-dessous du seuil de pauvreté. Cette proportion a crû de 2,5 points entre 2002 et 2008, alors que l'objectif du gouvernement est une baisse de 3,3 points en 5 ans. Quant au chômage des jeunes vivant en zones urbaines sensibles, il concerne 43 % des jeunes hommes, c'est-à-dire 4 fois plus que la moyenne nationale.

Les situations alarmantes décrites dans le rapport doivent absolument faire l'objet d'une attention particulière, notamment par la mise en place d'une véritable politique nationale en vue de permettre à cette population un accès pérenne à l'emploi et à l'autonomie. Cette politique nationale devrait être envisagée dans le PNR 2011-2013.

L'accès aux droits

La question du **non-recours aux droits** est insuffisamment analysée, que ce soit le non-recours aux soins, à des prestations sociales, au DALO (droit au logement opposable), ou encore au RSA activité. Le non-recours ne diminuant pas, il est nécessaire de s'interroger sur les politiques à mettre en œuvre pour faciliter l'accès et le recours à ces droits, notamment en termes d'information et d'accompagnement des publics concernés[5], voire de simplification d'un certain nombre de dispositifs.

---

[3] Texte publié dans la *Lettre de l'Onpes* de février 2011.

4 Il est au niveau de 18,5 % en 2008, ce qui signifie que la moitié des personnes pauvres, au seuil de 60 %, ont un revenu mensuel inférieur à 773 euros par mois pour une personne seule.

[5] L'enquête du Credoc annexée au rapport montre à quel point les personnes concernées par le RSA ont du mal à comprendre le dispositif, y compris lorsqu'ils en sont bénéficiaires.

La lecture de ce rapport permet d'appréhender que la lutte contre l'exclusion et la pauvreté est aussi une **lutte contre les inégalités**, en particulier dans la perception que peuvent en avoir les personnes. C'est pourquoi le CNLE demande qu'une forte mobilisation soit engagée contre la notion persistante d'**assistanat** que l'on trouve encore trop souvent dans les représentations à l'égard des politiques sociales. La proposition faite par l'ONPES de travailler à la fois sur le registre juridique et sur la connaissance des réactions des personnes en situation de vulnérabilité est importante à soutenir afin que la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et les inégalités soit considérée comme **une forme de responsabilité nationale et de solidarité**. Nous devons trouver les moyens de faire évoluer le regard de l'opinion publique et des décideurs politiques sur la pauvreté et sur les dispositifs nécessaires pour la réduire, surtout dans un contexte économique où de nombreuses personnes ne peuvent pas accéder à un emploi.

La détérioration du marché du travail et l'impact du RSA activité

Le rapport montre qu'avant même l'effet de la crise, le nombre de **travailleurs pauvres** était en progression (il a augmenté de 5 % entre 2006 et 2007). Le nombre de salariés en **temps partiel subi** progresse également et de façon notable (il a augmenté de 15 % en 2008).

Avec l'impact attendu de la crise économique, il est essentiel pour le CNLE de mettre l'accent sur le **suivi du chômage de longue durée** et sur les conditions de son indemnisation. En effet, la montée et la persistance du chômage de longue durée pourraient se révéler être les problèmes les plus aigus à affronter, en particulier pour les travailleurs âgés ainsi que pour les jeunes.

Le CNLE souligne ici la responsabilité qui incombe, tant aux pouvoirs publics qu'aux partenaires sociaux, de veiller à ce que, même en période de ralentissement de l'activité, des actions de prévention du chômage de longue durée et d'accompagnement des demandeurs d'emploi soient mises en place. Il attire l'attention, en particulier, sur l'urgence pour les secteurs d'activité les plus enclins aux contrats de travail atypiques ou à faible intensité de travail, de s'engager sur la voie d'une amélioration de la qualité de l'emploi, sous l'angle de la stabilité des contrats, de la diminution des temps partiels contraints et de la progression ou de la reconnaissance des qualifications.

Le CNLE regrette que le rapport transmis au Parlement détaille la liste des actions entreprises en matière de lutte contre la pauvreté sans pouvoir mentionner d'estimation de l'effet quantitatif attendu de chacune d'entre elles[6]. En particulier, **l'importance attribuée au RSA activité** comme pierre angulaire des politiques d'inclusion sociale pose question, dans la mesure où :

- l'étude conduite en 2009 par la DREES et l'INSEE[7] estimait qu'un RSA activité atteignant tous ses bénéficiaires potentiels, et combiné à la prime pour l'emploi (PPE), pourrait réduire, par rapport au dispositif précédent, le taux de pauvreté de 0,4 point, soit environ 3 % (et son intensité de 1,6 point), c'est-à-dire dans une proportion nettement inférieure à l'objectif de 15 % affiché dans le rapport ;

- la montée en charge du RSA activité est pour l'instant bien inférieure aux prévisions, n'atteignant qu'environ un tiers des bénéficiaires attendus par les simulations initiales[8].

Il est à signaler que, parmi les indicateurs de la LOLF[9], figurent des indicateurs sur **l'impact du RSA en termes de retour à l'emploi**, ainsi que sur le taux de sortie du dispositif pour dépassement du seuil de ressources, et il serait souhaitable qu'ils soient corrélés avec les objectifs suivis par le rapport.

Il est essentiel pour le CNLE de pouvoir aujourd'hui examiner lucidement les premières évaluations du RSA, afin de faire des recommandations au gouvernement et de pouvoir dire dans quelle direction il faut perfectionner ou améliorer le dispositif. Il faut que cette progression de la connaissance et de l'analyse des résultats soit assortie d'un renforcement des moyens pour l'accompagnement personnalisé des personnes en insertion.

---

[6] Sachant qu'il s'agit bien sûr d'un exercice difficile, nécessitant le recours à des micro-simulations.
[7] Etude publiée dans « France Portrait social », édition 2009.
[8] D'après le rapport 2009 du Comité d'évaluation du RSA (www.rsa.gouv.fr).
[9] http://www.minefi.gouv.fr/lolf/downloads/120_guide_performance.pdf

Recommandations pour le futur rapport 2011

➢ Le CNLE insiste d'abord sur la nécessité de **mieux établir les liens entre les engagements chiffrés du gouvernement**, qu'ils soient adoptés au niveau national ou européen, **et les politiques mises en œuvre pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion**. Pour cela, il faudrait pouvoir choisir, dans toute la palette des indicateurs que le gouvernement passe en revue dans le rapport, d'éclairer davantage ceux qui sont particulièrement pertinents pour refléter les moyens que l'on met à atteindre les objectifs essentiels.

En ce sens, il semble important pour le CNLE **d'approfondir certaines catégories d'indicateurs**, comme par exemple :

- ceux qui permettent une évaluation de l'impact de la loi DALO sur le logement des ménages les plus pauvres[10] ;
- ceux qui permettent de mesurer l'accès des familles les plus précarisées aux structures d'accueil de la petite enfance : les données du rapport 2010 restent globalisées et donnent peu d'indications sur les profils des familles qui y accèdent (ex. : familles monoparentales, familles ayant un seul actif en recherche d'emploi ou ayant un emploi) ;
- et, comme mentionné plus haut, ceux qui permettent une meilleure articulation avec les indicateurs de la LOLF.

➢ Le CNLE souligne également le besoin d'une meilleure explicitation de **l'articulation entre les objectifs nationaux présentés dans le rapport et ceux de la déclinaison française de la Stratégie Europe 2020**. Dans sa première version de novembre 2010, celle-ci affiche notamment un objectif de réduction d'1,6 million du nombre de personnes pauvres en France, comme contribution à l'objectif européen de réduire le nombre de personnes pauvres en Europe de 20 millions. Mais les sources statistiques européenne et nationales ne sont pas les mêmes, et leurs articulations sont très peu mises en évidence dans le rapport. Pour le CNLE, il est impératif de mieux expliciter comment les objectifs nationaux vont rétroagir sur cet engagement d'1,6 million et comment les actions énumérées vont permettre d'atteindre les objectifs et les engagements français et européens.

Cette articulation devrait permettre de mieux éclairer par exemple les aspects suivants :

- Quels liens y a-t-il entre les objectifs assignés d'une part au **taux de pauvreté ancré dans le temps** (réduction d'un tiers) et d'autre part au **taux de pauvreté globale** (réduction de 15 % du taux de pauvreté à 60 % de la médiane) ? Le passage entre les deux n'est pas explicité. On comprend mal comment la dynamique d'un indicateur va réagir sur l'autre et ce qui fait la différence entre les deux…
- En quoi l'objectif national de réduction de 15 % de la **pauvreté en conditions de vie** (8 items sur une liste de 27) recouvre-t-il ou non l'indicateur européen de **privations matérielles graves** (4 items sur une liste de 9) ?
- En quoi l'objectif français relatif à la **proportion de personnes dans des ménages sans actif occupé** recoupe-t-il l'objectif relatif à l'augmentation de **l'intensité de travail des ménages,** au sens du critère européen ?

A l'heure où le gouvernement va transmettre à Bruxelles le nouveau **Programme national de réforme** 2011-2013, il est d'autant plus important de comprendre l'articulation précise de ces différents objectifs, y compris en disposant d'éventuels travaux de micro-simulation. Dans le cas contraire, on risquerait en effet d'aligner des objectifs juxtaposés, sans cohérence, avec à la clé des problèmes majeurs de transparence et de crédibilité.

[10] L'indicateur de suivi des relogements DALO devrait faire l'objet d'une analyse permettant de vérifier qu'il ne s'accompagne pas d'une **concentration spatiale accrue des ménages pauvres.** L'indicateur de **satisfaction des demandes de logement social** devrait être mis en relation avec celui de l'évolution de la part des ménages à très bas revenus ayant, à la même période, accédé à un logement social.

Pour le CNLE, l'enjeu du rapport annuel du gouvernement sur la pauvreté est d'assumer sa double vocation de document à la fois technique et politique. Afin d'y parvenir plus complètement, la cible et les finalités de l'exercice doivent être mieux cernées et affirmées, et une cohérence interne entre les deux parties du rapport – tableau de bord et mesures prises- doit être recherchée.

Le rapport au Parlement sur la pauvreté tout comme le Programme national de réforme favoriseront ainsi une plus grande clarté des objectifs nationaux et européens de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que des actions à mener dans ce but.

La pauvreté vue par les professionnels de l'action sociale

Selon une étude du Crédoc, faite à la demande de l'Onpes, de nombreux organismes sociaux en contact avec les personnes pauvres ou proches de la pauvreté se déclarent inquiets face à l'augmentation du nombre de personnes en situation très difficile. Les jeunes et les personnes âgées sont particulièrement concernés.

A la demande de l'Onpes (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion Sociale), le Crédoc (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) a interrogé 1 000 professionnels et bénévoles en contact direct avec des personnes pauvres (agents de Pôle emploi, des caisses d'allocations familiales, bénévoles d'associations caritatives, éducateurs en milieu ouvert, enseignants, encadrants de chantiers d'insertion, etc.). Les acteurs mettent en avant l'importance croissante de trois problématiques : les difficultés rencontrées par les jeunes, celles des personnes âgées et celles liées au logement.

Insertion sociale et professionnelle : le parent pauvre

Les organismes sociaux sont nombreux à mentionner une augmentation du nombre de personnes ayant recours à leurs services et une évolution des difficultés exprimées. Ceux travaillant pour l'insertion sociale et professionnelle sont les plus nombreux à déclarer ne pas avoir les moyens de répondre aux besoins des nouveaux arrivants.

Les jeunes en marge du marché de l'emploi

Les jeunes constituent "la variable d'ajustement" du marché de l'emploi et des actions "sont nécessaires pour prévenir d'une dégradation irrécupérable", estime le Crédoc. En restreignant le nombre de contrats précaires ou peu qualifiés, la crise économique freine l'accès à ce qui constituait souvent la première marche avant une insertion professionnelle durable.

Des jeunes qui, jusqu'à présent, avaient des contacts réguliers avec le monde du travail sont désormais totalement en dehors du marché de l'emploi.

Certains professionnels citent également les jeunes étudiants qui ne parviennent plus à trouver des emplois à temps partiel pour compléter le peu de ressources dont ils disposent.

Les retraités reprennent un travail

De nombreux retraités sont à la fois très isolés et refusent de demander de l'aide. En plus de l'isolement, la faiblesse des ressources, le coût des soins, les difficultés financières des enfants qui ne peuvent plus aider leurs parents vieillissants sont autant d'éléments générant une précarité peu visible.

En réponse à ces difficultés, certains retraités recherchent un emploi pour compléter leurs ressources : ce sont des personnes entre 58 et 70 ans ayant une retraite insuffisante. Le logement est une des raisons pour laquelle ils veulent travailler. Ils ont des difficultés financières, des loyers trop importants, des retraites autour de 800 euros, voire moins. Ils cherchent des petits boulots pas trop pénibles physiquement : gardiennage, services à la personne, travail de bureau, accueil hôtellerie…

La crainte de perdre son logement

Le coût du logement fragilise les ménages à faibles ressources. La problématique du logement est très présente dans les réponses des professionnels interrogés. Il s'agit d'abord de celle, bien repérée, des personnes sans domicile fixe. Il s'agit ensuite de la hausse des charges et de la crainte de perdre son logement. Cette crainte est évoquée pour presque toutes les catégories de ménages s'adressant aux organismes interrogés.

DOCUMENT 7

D. GRIMONET

4,5% des plus de 65 ans perçoivent, en 2008, l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

FERJEUX VAN DER STIGGHEL / SIGNATURES

LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

TOUT RESTE À FA

DOSSIER RÉALISÉ PAR EMMANUELLE CHAUDIEU

En mars 2000, à l'occasion d'un Conseil européen extraordinaire organisé à Lisbonne, les Etats membres de l'Union déclaraient vouloir « donner un élan décisif à l'éradication de la pauvreté ». Dix ans plus tard, en 2010, année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le bilan s'avère plus que décevant. « La persistance de la grande exclusion au cours de la dernière décennie est très préoccupante », relève ainsi l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), dans son sixième rapport, rendu public le 22 mars (*).

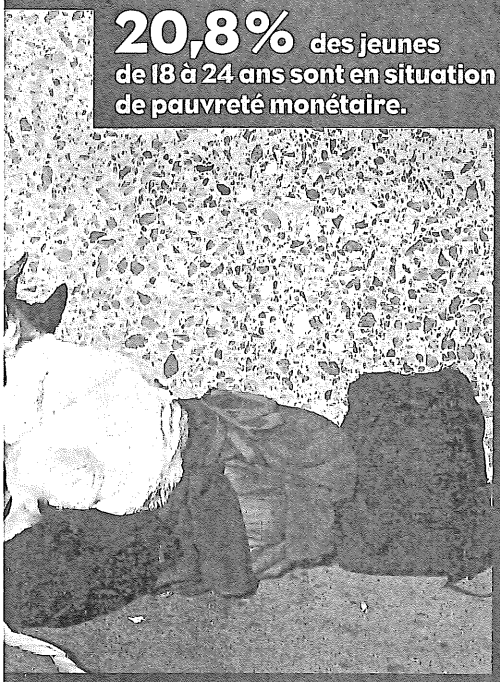
Les déclarations d'intention et les ambitions n'ont pourtant pas manqué, depuis, notamment, l'emblématique loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Le texte, que le monde associatif avait appelé de ses vœux, affiche l'objectif de garantir à tous l'accès aux droits fondamentaux concernant l'emploi, le logement, la santé, la justice, l'éducation et la formation, la culture, la

LES FEMMES DAVANTAGE EXPOSÉES

Jeunes, personnes âgées, migrants... certaines populations sont davantage exposées aux phénomènes d'exclusion. C'est le cas des femmes. De nombreux rapports pointent leurs problématiques, celles des femmes isolées avec enfant(s) ou des femmes âgées pauvres, thème retenu dans les travaux commandités par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) en 2009-2010. Dans son étude de juin 2009 sur la santé des femmes, la Drees consacre un chapitre au volet « santé et précarité ». Les auteurs relèvent que le renoncement aux soins « apparaît plus élevé chez les femmes [16,5%] que chez les hommes [11,7%] ». Autre enseignement, le taux de femmes bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), de 55%. Enfin, concernant l'aide médicale de l'Etat (AME), la Drees a étudié les motifs de recours aux soins : le suivi de grossesse simple arrive en tête (30%).

SUR LE WEB
Retrouvez plus d'informations sur ce thème
gazette-sante-social.fr

20,8 % des jeunes de 18 à 24 ans sont en situation de pauvreté monétaire.



D. GRIMONET

30 % des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale sont confrontées à la pauvreté.

Sources : Drees, haut-commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté.

IRE

BILAN. Douze ans après le vote de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, le bilan dressé par les acteurs du secteur est loin d'être encourageant.

FRAGILISATION. Les associations de solidarité et les centres communaux d'action sociale font face à des demandes croissantes d'aides de premier secours de la part de publics de plus en plus fragilisés.

EXTENSION. Les jeunes et les femmes font partie des catégories les plus touchées, mais la pauvreté concerne aujourd'hui un éventail de publics toujours plus large : travailleurs pauvres, personnes âgées, etc.

protection de la famille et de l'enfance. La lutte contre les exclusions y est qualifiée d'« impératif national fondé sur le respect de la dignité de tous les êtres humains » (article 1). Des principes unanimement salués, mais qui, dans la pratique, se sont difficilement affirmés *(lire le témoignage p. 26)*.

Des effets limités

La loi du 29 juillet 1998 prévoit également la présentation au Parlement, tous les deux ans, d'un bilan sur les avancées en matière de lutte contre l'exclusion. Comme le rappelle sur son site Internet le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), les bilans successifs réalisés par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) « mettent en évidence les effets limités des mesures pour l'accès au logement, la saturation persistante de l'offre d'hébergement d'urgence, l'insuffisance des mesures de prévention pour enrayer la progression du surendettement dit "passif" [...] » « Quant au droit au logement, s'il a été affirmé dans de nombreux textes, il a fallu attendre la loi du 5 mars 2007 [loi "Dalo"] pour qu'il devienne un droit opposable, même si cela constitue, en soi, un pléonasme », relève Nicole Maestracci, présidente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars). La question reste pourtant cruciale : en 2009, la Fondation Abbé-Pierre pour le logement des défavorisés évaluait à plus de 3 millions le nombre de personnes non ou mal logées en France, auxquelles s'ajouteraient 6,5 millions de personnes en situation de réelle fragilité à court ou moyen terme. « La loi "Dalo" a marqué un progrès important, note Bruno Grouès [lire son témoignage p. 28], responsable du pôle de lutte contre les exclusions à l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux [Uniopss]. Le problème, c'est que l'offre demeure insuffisante par rapport aux besoins. Et comme la loi prévoit que l'Etat peut être condamné à des indemnités, les pouvoirs publics ont fait voter la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui en limite le montant : la loi "Dalo" est vidée de son sens. »

Dans d'autres domaines, cependant, des « progrès significatifs ont été accomplis », note le CNLE. L'accès aux soins des personnes démunies, notamment, s'est amélioré, grâce à la couverture maladie universelle (CMU), instituée par la loi du 27 juillet 1999. Concernant l'emploi, les dispositifs d'aide, tels les contrats emploi solidarité (CES) ou le programme Trajet d'accès à l'emploi (Trace), sont mieux ciblés.

Une prévention inexistante

Sur le plan de la prévention, en particulier des « ruptures de vie », le bilan est loin d'être satisfaisant. « Nous n'avons pas réussi à mettre en place le moindre dispositif, regrette Nicole Maestracci. Il n'existe pas de prise en charge qui permette, par exemple, de prévenir les difficultés de réinsertion au moment de la sortie de prison ou d'institution psychiatrique : ces personnes sont surreprésentées dans la rue et dans les centres d'hébergement. » Et de déplorer le manque de gouvernance et de coordination entre les différentes politiques qui concourent à la lutte contre l'exclusion. Une illustration en est donnée dans le dernier rapport de l'Onpes, qui signale ainsi que l'exclusion liée au logement traduit en partie l'échec d'autres politiques publiques (pénitentiaire, d'immigration, sanitaire, etc.).

Autre élément pénalisant l'efficacité des actions menées : le phénomène de non-recours aux droits, très important selon la présidente de la Fnars. « Les gens renoncent à exercer des droits auxquels ils peuvent prétendre parce que cela est trop compliqué, cela exige trop de papiers ou par crainte d'être contrôlés. A titre d'exemple, dans les permanences de Médecins du monde destinées aux personnes ne bénéficiant pas de la CMU, 85 % d'entre elles pourraient normalement prétendre à cette couverture, mais elles n'ont pas fait les démarches pour l'obtenir. Et cela est vrai pour tous les dispositifs récents. »

Des promesses... et des incertitudes

La question du non-recours est d'ailleurs régulièrement soulevée à propos du revenu de solidarité active (RSA), pour sa partie « activité ». « Peu de personnes le demandent, parce la démarche est trop compliquée, surtout pour ceux qui perçoivent des revenus irréguliers », signale Nicole Maestracci. Selon les chiffres rendus publics en juin, un an après la mise en œuvre du RSA, sur les 1,77 million de foyers concernés, seuls 445 000 perçoivent l'allocation au titre du RSA « activité ». A l'inverse, le nombre de bénéficiaires du RSA « socle » (ex-RMI) a fortement progressé, entre juin et septembre 2009 (+ 4,4 %). Dans un bilan réalisé en mai, l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (Unccas) souligne que « l'augmentation des ressources promises [...] reste incertaine pour certains bénéficiaires du RSA "activité" confrontés à une baisse de leurs aides au logement ou à la suppression de la prime de Noël. »

> « Les personnes qui sortent de prison ou d'établissement psychiatrique sont surreprésentées dans la rue et dans les centres d'hébergement. »
>
> **Nicole Maestracci, présidente de la Fnars**

Quant au RSA jeunes, entré en vigueur le 1er septembre et dont le nombre de bénéficiaires potentiels reste très limité, il ne permettra pas de répondre aux difficultés d'une génération parmi les plus touchées par la précarité et l'exclusion. « Les jeunes constituent sans doute la population la plus pauvre, la plus stigmatisée, qui souffre le plus de la crise, alerte Nicole Maestracci. Alors qu'ils représentent 13 % de la population française, 20 % vivent en dessous du seuil de pauvreté. Or il n'existe pas de politique construite pour ce public. Le pays ne s'est pas doté d'outils permettant, par exemple, de repérer ceux qui sortent du système scolaire sans qualification et d'aller vers eux, car les dispositifs d'insertion sont proposés uniquement à ceux qui en font la demande. » Et la présidente de la Fnars de regretter que, douze ans après le vote de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions, le pays ne soit pas parvenu à un consensus sur le fait que l'intégration de la prise en charge des plus démunis dans une politique globale bénéficie à la société tout entière. ■

(*) *Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise*, Onpes, rapport 2009-2010.

TÉMOIGNAGE

P. MARAIS

Véronique Davienne, déléguée nationale adjointe d'ATD Quart Monde France

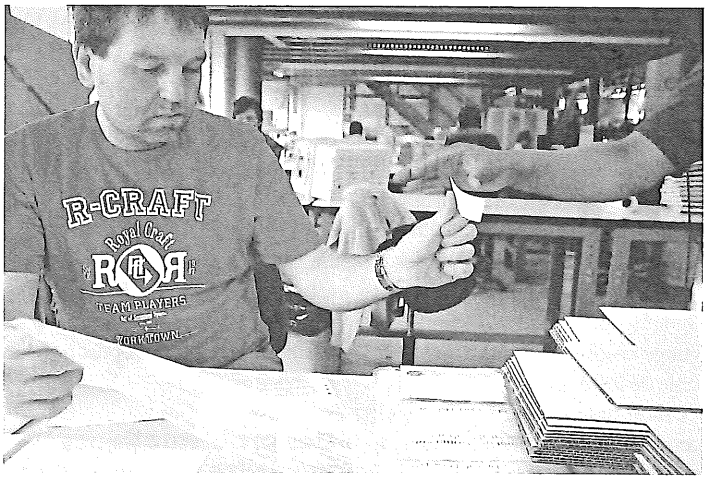
« La peur d'être stigmatisés »

« La loi de 1998 donnait de grandes orientations, notamment celle d'aller au-devant des personnes, un principe essentiel. Autre élément : il s'agissait d'une loi d'orientation, non d'un texte "pour les pauvres", qui affirmait la nécessité de l'accès aux droits du plus grand nombre, en particulier ceux qui en étaient le plus éloignés. Mais une brèche a été ouverte : les personnes sont souvent enfermées dans des dispositifs spécifiques et il existe un risque d'exacerbation entre les publics ciblés. Le RSA avait la force d'avoir un nom unique d'allocation pour tous, mais des distinctions [socle, activité...] ont été introduites. D'ailleurs, les travailleurs pauvres n'y recourent pas comme ils le pourraient, par crainte, entre autres, d'être stigmatisés. »

Un engagement européen, tout au long de l'année

A l'occasion de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une soixantaine de projets sont soutenus en France.

Inaugurée à Madrid le 21 janvier, l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit se clôturer le 17 décembre. Objectifs : renforcer la prise de conscience des citoyens concernant ces questions et renouveler l'engagement des Etats membres de l'Union. La manifestation dispose d'un budget de 17 millions d'euros, destinés à financer des campagnes de sensibilisation aux niveaux nationaux et européen, ainsi que des projets liés aux priorités des pays. Le programme français s'articule autour de trois thèmes : gouvernance et partenariats territoriaux, parcours d'insertion et citoyenneté. Ceux-ci ont fait l'objet de séminaires régionaux, respectivement à Rennes, Marseille et Lille. Parmi les 600 projets présentés, 68 ont été retenus. Gros plan sur trois d'entre eux.



F. STIJEPOVIC

Les parcours d'insertion figurent parmi les trois thèmes qui sous-tendent l'ensemble des projets français.

CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE
Des clés pour le logement des jeunes

La mission locale de Châlons-en-Champagne (Marne) s'est donnée pour objectif d'aider des jeunes en situation d'exclusion sociale à appréhender la question du logement : comment le trouver, savoir l'habiter, etc. « Il s'agit d'une action assez pragmatique, commente Philippe Roth, directeur de la mission locale. Nous sommes partis du principe que lorsqu'on est jeune et que l'on n'a pas de logement, nombre de choses ne sont pas possibles : trouver un job, mais aussi tisser du lien social. Nous avons également constaté que de nombreux jeunes ne savaient pas comment procéder pour quitter leur logement, oubliaient de résilier le bail ou de régler les factures d'électricité. » En septembre, trois ateliers ont été organisés sur ces différents points et doivent être synthétisés dans une exposition. Deuxième volet de l'initiative : aider dix jeunes à équiper leur logement de manière à pouvoir recevoir et commencer à créer des liens sociaux.

PARIS
Un observatoire à l'échelle de la ville

A la rentrée 2009, la ville de Paris a mis en place l'observatoire parisien de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion (Opile). « La crise de 2008 a été révélatrice : les données les plus récentes dont nous disposions sur la pauvreté remontaient à deux ans, témoigne Olga Trostiansky, adjointe [PS] au maire, chargée de la solidarité, de la famille et de la lutte contre l'exclusion. L'Opile doit produire un répertoire de données parisiennes qui sera une référence partagée, ainsi que des données par quartier, afin de localiser les interventions et d'adapter les compétences des services publics ou associatifs à leur public de proximité. » La première réalisation de l'Opile est une cartographie de l'hébergement pour les personnes sans domicile. « Nous allons l'actualiser régulièrement et serons désormais au clair sur le nombre de places et la manière dont celui-ci évolue », confie l'élue.

80
MILLIONS D'EUROPÉENS
vivent actuellement en dessous du seuil de pauvreté. Cela représente 16 % de la population.
Source : Union européenne, 2007.

FRANCE ENTIÈRE
Une coformation d'élus et de militants

Cette année, trois rencontres ont été organisées à Bordeaux (Gironde), Nantes (Loire-Atlantique) et Arras (Pas-de-Calais), entre des élus de l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (Unccas) et des militants d'ATD Quart Monde France qui vivent – ou ont vécu – l'exclusion. Thème : le service social.
« Deux groupes d'élus et un groupe de militants devaient réfléchir à cette notion et dégager un mot qui s'y rapportait, explique Christian Loison, adjoint au maire de Marcq-en-Barœul [Nord], chargé des seniors, de l'action sociale, des solidarités et de l'emploi. En confrontant les trois réponses, nous nous sommes aperçus que les visions différaient complètement. Le service social était associé aux mots "peur" et "crainte" chez les militants d'ATD Quart Monde. Pour les élus de l'Unccas, "aide", "assistance" et "accompagnement" se sont dégagés. Ces échanges ont bousculé un peu les élus et ont modifié les perceptions des deux côtés. Nous nous sommes rendu compte, notamment, que nous n'étions pas toujours en phase avec les attentes des personnes en situation d'exclusion. »
En septembre, trois journées ont été organisées, à Paris, pour compléter cette coformation basée sur l'échange de pratiques. ■

Les associations, témoins de la précarisation

Le secteur associatif est en première ligne de l'évolution de la précarité et des nouvelles formes de réponses à y apporter.

Une antenne du Secours populaire français (SPF) a été ouverte le 22 septembre 2009 sur le campus de l'université de Lille-1. Quelques mois plus tard, au printemps 2010, même initiative, en plein cœur du quartier étudiant de la Sorbonne, boulevard Saint-Germain, à Paris. «Nous sommes confrontés à des demandes récurrentes, notamment d'aide alimentaire, confie Marc Castille, directeur des relations extérieures du SPF. A l'autre "bout de la chaîne", la fréquentation de nos permanences d'accueil par des personnes retraitées a particulièrement augmenté ces cinq dernières années.»

Les associations de solidarité assistent, en première ligne, à l'évolution des phénomènes d'exclusion sociale. «Nous notons une évolution des publics reçus, en particulier un nombre grandissant de femmes et, parmi elles, de mères isolées en situation de grande pauvreté», souligne Bruno Grouès *(lire son témoignage ci-dessous)*, responsable du pôle de lutte contre les exclusions à l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss). «Une population de jeunes apparaît vraiment "en galère", tandis que nous voyons resurgir la pauvreté chez des personnes âgées qui ont de très petites retraites. Autre constat: l'explosion de l'aide alimentaire, et ce, dans toutes les associations.»

Cette précarisation de publics déjà fragilisés est observée par tous les acteurs associatifs. «Nous constatons une augmentation de l'errance des familles, témoigne Véronique Davienne [lire son témoignage p. 26], déléguée nationale adjointe d'ATD Quart Monde France. Les dégâts produits, notamment sur celles qui vivent en hôtel, sont très importants: cela les démolit. Les familles sont également plus pauvres qu'avant.»

Des problématiques nouvelles

Ces évolutions signent-elles l'échec de la mise en œuvre des objectifs de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions? Outre une conjoncture défavorable, les responsables associatifs pointent le manque de moyens, de pilotage et de coordination entre les acteurs des politiques de lutte contre l'exclusion. Sans compter l'apparition de nouvelles problématiques: «En 1998, on pensait qu'avoir un emploi préservait de la pauvreté», rappelle Marc Castille.

Evidemment, la crise financière de 2008 a joué un rôle d'accélérateur et de révélateur de la progression des exclusions, mais de nombreuses situations sont souvent sous-jacentes. «Le drame de la canicule de 2003 a mis en lumière un public invisible de nos équipes», illustre Jean-François Serres, secrétaire général des Petits Frères des pauvres, association qui intervient plus particulièrement auprès des personnes âgées isolées. «Depuis 2003, nous avons engagé de nouvelles actions, en essayant de les orienter vers les personnes qui en ont le plus besoin. Par exemple, l'accompagnement des personnes habitant en zone urbaine sensible ou de celles résidant dans les foyers de vieux migrants.»

Un effet de ciseau

Et Jean-François Serres de poursuivre: «Nous avons remarqué que la situation des personnes qui nous sont signalées, celles qui perçoivent de toutes petites retraites ou l'allocation vieillesse, devient plus complexe. Le reste à vivre se réduit et les minima sociaux n'ont pas suivi l'évolution du seuil de pauvreté: le minimum vieillesse, de 708 euros, est inférieur au seuil de pauvreté, par exemple. Fin 2008-début 2009, en plus des aides financières régulières, nous avons mis en place un fonds spécial afin de répondre aux demandes urgentes liées à la crise.»

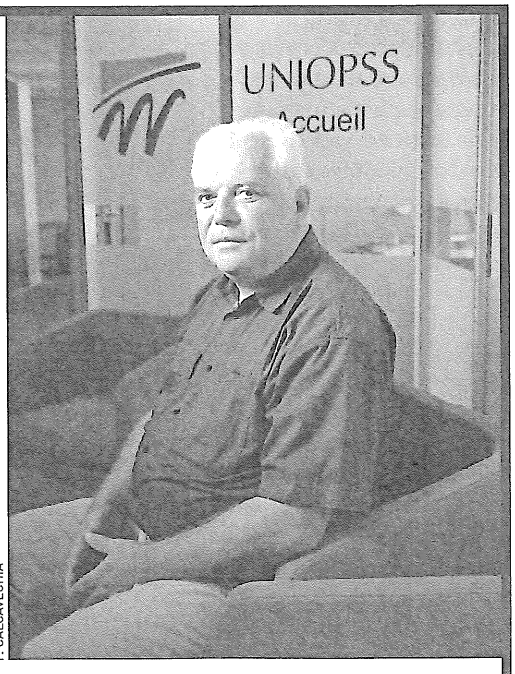
TÉMOIGNAGE

Bruno Grouès, responsable du pôle de lutte contre les exclusions de l'Uniopss (*)

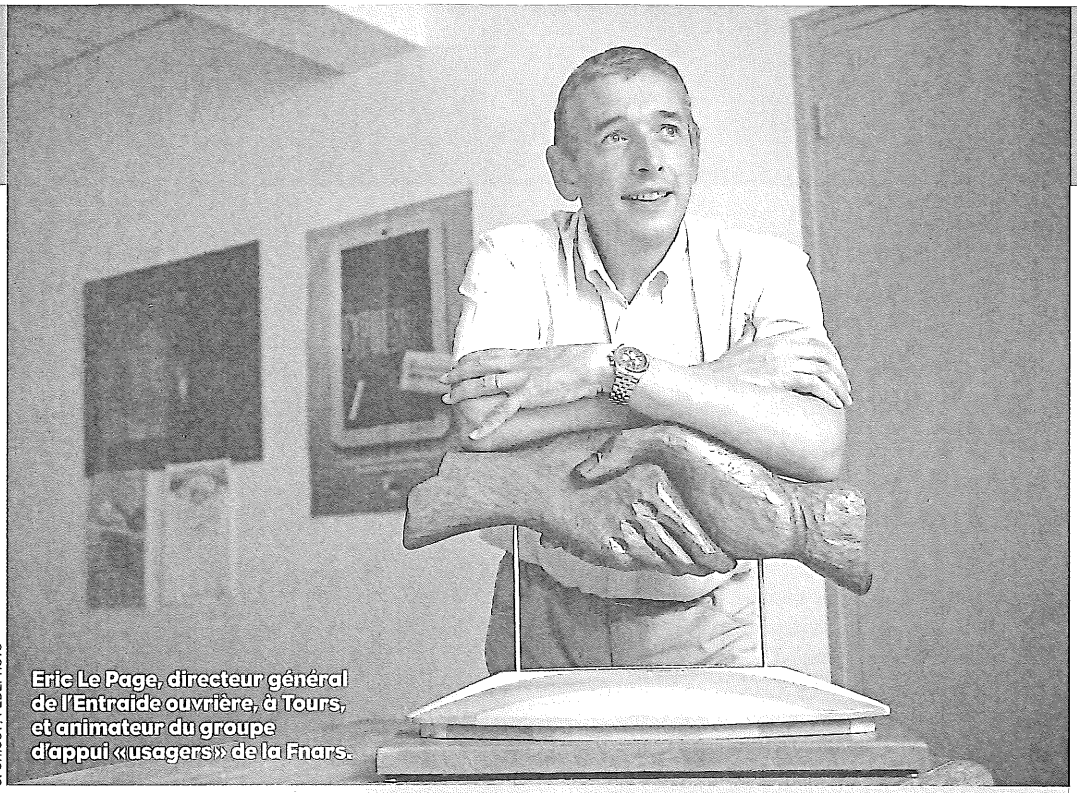
«Viser l'insertion»

«L'évolution des phénomènes de précarité a conduit les associations à massifier leur intervention. Mais celle-ci atteint parfois ses limites: par manque de moyens, le Secours catholique ne peut plus répondre à toutes les détresses. Autre tendance, les associations visent moins l'aspect caritatif ou d'urgence, mais davantage le long terme, pour accompagner les personnes vers l'insertion. Cela suppose d'amplifier les partenariats, notamment avec les collectivités. De ce point de vue-là, le développement des appels d'offres nous inquiète: les associations sont assimilées à des prestataires de services, alors qu'elles devraient être force de propositions car ce sont elles qui repèrent les besoins.»

(*) Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux. Et coordonnateur du collectif Alerte, qui regroupe 37 fédérations et associations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.



F. CALCAVECHIA



C. CHIGOT/FEDEPHOTO

Eric Le Page, directeur général de l'Entraide ouvrière, à Tours, et animateur du groupe d'appui «usagers» de la Fnars.

Les publics prennent peu à peu la parole

En novembre 2009, des rencontres nationales ont été organisées à Caen par un collectif d'associations sur le thème de la participation des publics au sein des associations de solidarité. Parmi les organisateurs figure la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars), qui, depuis 2004, a fait du sujet l'une des cinq orientations prioritaires de son projet fédéral. «La loi de 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a légitimé ce type de pratiques», rappelle Eric Le Page, directeur général de l'Entraide ouvrière, à Tours, et animateur du groupe d'appui «usagers» de la Fnars, créé au début des années 2000. Depuis 2002, d'autres textes ont renforcé ce mouvement, en particulier la loi «HPST» du 21 juillet 2009, qui prévoit d'associer les publics aux nouvelles instances, telle la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA).

Faire évoluer les pratiques

Le groupe d'appui de la Fnars a récemment élaboré deux chartes, celle de l'association citoyenne et celle de l'établissement citoyen, diffusées depuis fin 2009. «Nous essayons de faire en sorte que les associations s'en servent comme levier pour faire évoluer leurs pratiques», précise Eric Le Page. Ancien résidant d'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) de l'Armée du salut, Olivier Valantin a créé une association d'usagers dans la région Nord–Pas-de-Calais: «De plus en plus de personnes sont intéressées par ce droit à la parole. Je travaille avec sept structures de la métropole lilloise où les publics participent au projet d'établissement. Cela fait évoluer les pratiques. Par exemple, lorsqu'une personne arrive dans un CHRS, elle doit souvent répéter son histoire à une dizaine d'interlocuteurs, ce qui est lourd pour elle. L'apport des usagers a permis de changer cela.»

Ce mouvement reste cependant timide. «Culturellement, nous partons de loin. Il s'agit encore de pratiques minoritaires, notamment sur tout ce qui a trait à la co-construction d'un projet social d'établissement», relève Eric Le Page. «Le but est d'arriver à ce qu'un certain nombre d'usagers puissent acquérir des outils pour intervenir», estime Didier Lennon, directeur du pôle insertion et formation de la Fondation Massé-Trévidy (Finistère) et membre du groupe d'appui de la Fnars. «Il faut parvenir à créer des instances pour eux seuls, afin que leur prise de parole soit réelle.» Autre difficulté: mobiliser les usagers, un exercice souvent ardu dans des structures de type CHRS, où le public est, par nature, fluctuant et mal préparé à cette «prise de parole» qu'il convient d'accompagner.

Outre l'aide de première nécessité, les associations de solidarité mènent de nombreuses actions dans le champ de l'insertion. A ce titre, elles s'inquiètent de la diminution annoncée des contrats aidés. «L'Etat va réduire leur nombre de 400 000 à 340 000, en 2011, déplore Bruno Grouès. Or ils constituent le seul moyen pour les personnes éloignées de l'emploi d'exercer une activité. Nous sommes confrontés à un chômage croissant et les aides à l'emploi vont en diminuant, ce qui provoque un effet de ciseau.»

Une gouvernance défaillante

Autre sujet de préoccupation: la mise en place des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) dans le cadre du plan de réorganisation de l'hébergement d'urgence, présenté en novembre 2009 par Benoist Apparu, secrétaire d'Etat au Logement. Les SIAO doivent, sous l'autorité du préfet, centraliser les offres et les demandes d'hébergement au niveau départemental. «C'est une idée à laquelle nous ne sommes pas défavorables car le secteur de l'urgence pèche par manque de coordination, indique Bruno Grouès. Nos inquiétudes sont davantage d'ordre technique.»

Dans une note adressée le 16 juin à François Fillon, le Collectif des associations unies, qui rassemble 31 fédérations, s'inquiétait des risques d'échec de cette réorganisation, en raison du manque de moyens financiers et de coordination des ministères impliqués. En effet, si la réforme est portée par le secrétaire d'Etat au Logement, les centres d'hébergement et l'accompagnement social relèvent en grande partie des ministères sociaux. Le collectif a ainsi dénoncé les «carences d'autorité et de coordination».

D'après une circulaire du 8 avril 2010 précisant les conditions d'installation des SIAO, ces derniers devaient être opérationnels à partir du 15 septembre. ■

L'aide des collectivités locales de plus en plus sollicitée

Les communes et les départements adaptent leurs soutiens, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint.

Sur les 8374 ménages nantais qui ont bénéficié d'une aide du centre communal d'action sociale (CCAS) en 2009, 1900 n'avaient jusqu'alors jamais recouru à des aides municipales. « Tous les CCAS sont concernés par une augmentation du volume financier consacré aux aides facultatives, dans un contexte budgétaire difficile pour les collectivités. Des problématiques nouvelles apparaissent, comme l'arrivée des travailleurs pauvres qui constituent un public jusque-là inconnu des CCAS », témoigne Michelle Meunier, présidente de l'union départementale des CCAS de Loire-Atlantique et adjointe (PS) au maire de Nantes, chargée de la solidarité, des personnes âgées et de l'insertion sociale.

En mai-juin 2009, *La Gazette Santé-Social* avait réalisé, en partenariat avec l'Union nationale des CCAS (Unccas), une enquête auprès de 670 structures *(lire p.18)*. A cette époque, 75 % des centres interrogés affirmaient avoir déjà constaté une augmentation des demandes d'aides depuis le début de la crise économique, tandis que plus de la moitié estimait que le profil des demandeurs avait évolué (20 % n'auraient jamais sollicité d'aides auparavant).

> « Tous les CCAS sont concernés par une augmentation du volume financier consacré aux aides facultatives. »
>
> **Michelle Meunier, présidente de l'union départementale des CCAS de Loire-Atlantique et adjointe (PS) au maire de Nantes**

Soutien à la parentalité et microcrédit

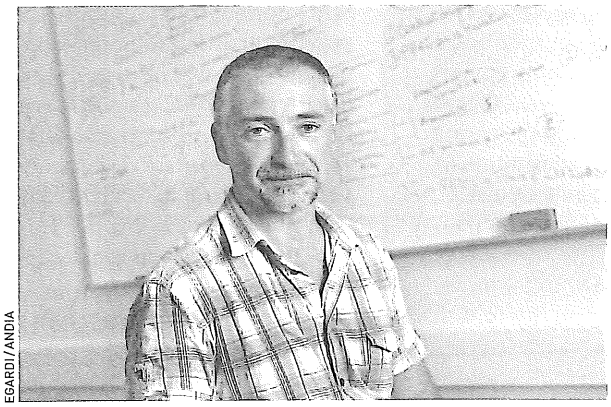
« Nous avons augmenté le budget d'aide sociale facultative de plus de 400 000 euros entre 2008 et 2009 », illustre Olivier Noblecourt, adjoint au maire de Grenoble, chargé de l'action sociale et familiale, et vice-président du CCAS. Et de souligner qu'à Grenoble, le public prioritaire du CCAS est celui le plus confronté à la précarité : « 35 % des enfants accueillis en crèche sont issus de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté. C'est un critère déterminant. Cela nous amène à développer des programmes de soutien à la parentalité, car, selon nous, la lutte contre la pauvreté se travaille dès l'enfance. »

De plus en plus de CCAS proposent également des offres de microcrédit, comme à Nantes où, depuis février, la ville a signé une convention avec huit banques et le crédit municipal. Objectif : accorder 1 000 microcrédits par an, de montants variant entre 300 et 3 000 euros.

Les départements, maîtres d'œuvre des politiques d'insertion ont dû faire évoluer leurs modes d'intervention auprès des publics dont ils ont la charge (allocataires du RSA, notamment) et pour lesquels l'accès à l'autonomie passe par un accompagnement beaucoup plus personnalisé que par le passé. « Nous constatons une difficulté accrue des ménages à accéder à des actions de formation, du fait de l'inadaptation de leurs savoirs de base, indique Martial Le Nancq, directeur de l'insertion, de la lutte contre l'exclusion et de l'emploi au conseil général de l'Essonne. Nous sommes de plus en plus amenés à préparer l'entrée en formation, ce qui nous oblige à construire des stratégies d'offre de services spécifiques. Nous avons développé les chantiers d'insertion selon le degré d'autonomie des personnes, par exemple. Et les équipes sur le terrain nous font part d'un accroissement des problématiques liées à la santé [addictions, difficultés psychologiques, etc.]. Le département a ainsi signé une convention avec une association pour assurer l'accompagnement psychologique des familles. »

Dans un contexte de crise, la généralisation du RSA dans tous

TÉMOIGNAGE



EGARDI/ANDIA

Daniel Eyraud, directeur de l'action sociale et de l'insertion au conseil général du Gard

« Décloisonner les politiques »

« Le conseil général du Gard a adopté, le 24 juin, un programme départemental d'insertion et de lutte contre les exclusions [PDILE]. Cela, avec la volonté de mettre toutes les politiques publiques [emploi, logement, développement économique, culture, sport] au service de l'accompagnement social et professionnel des Gardois en situation d'exclusion, par-delà les logiques de dispositifs, avec le souci constant d'assurer une prise en charge globale de la personne. Fruit d'une démarche partenariale avec les grands acteurs de l'action sociale et de l'insertion du département, le PDILE s'inscrit dans la philosophie de la loi de 1998, avec la mise en cohérence et la synergie d'actions jusqu'alors développées de manière plus cloisonnée. »

les départements, depuis le 1er juin 2009, n'a, pour sa part, pas eu les effets attendus en matière d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi. « Au niveau du conseil général, nous pensons que le dispositif conçu avant la crise pouvait avoir un sens dans un marché de l'emploi dynamique, indiquait Jacky Le Menn, sénateur [PS] et conseiller général d'Ille-et-Vilaine, lors d'une journée organisée en octobre 2009 par la Ligue des droits de l'homme sur la lutte contre les exclusions et les discriminations. Ce n'est plus le cas, dans le contexte économique dans lequel nous nous trouvons aujourd'hui. »

Autre sujet d'inquiétude : la difficulté des conseils généraux à assumer le versement des allocations dont ils ont la charge. Selon la dernière étude annuelle de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas), le financement de l'action sociale départementale serait ainsi dans « l'impasse ». « Pour tous les départements, la dépense relative à l'allocation RSA constitue en 2010 un sujet majeur d'incertitude », souligne l'observatoire.

Disparités territoriales

Depuis plusieurs années déjà, ceux-ci lancent des signaux d'alerte sur leur manque de moyens financiers pour assumer leur rôle dans les politiques de lutte contre l'exclusion. Par ailleurs, le défaut de pilotage et de coordination aux niveaux national et local entraîne de fortes disparités territoriales dans la mise en œuvre des objectifs de la loi du 29 juillet 1998. En témoigne, par exemple, l'implication variable des collectivités locales dans la construction de logements sociaux. ■

DOCUMENT 8

Site internet www.tsa-quotidien.fr, **Comment favoriser l'accès au droit ?,** 11avril 2011

Comment favoriser l'accès au droit ?

Dans le cadre d'un programme de recherche sur « Droit et pauvreté », une étude réalisée en Rhône-Alpes analyse le rôle des structures sociales de proximité pour aider les personnes défavorisées à prendre conscience de leurs droits et à les exercer. Les auteurs soulignent le grand intérêt de ces « fabriques d'accès au(x) droit(s) » qui ne sont cependant pas sans limites…

Dans la lutte contre l''exclusion sociale, la question de la conquête de nouveaux droits est depuis belle lurette centrale. Mais elle peut difficilement être dissociée de celle de l'effectivité des droits: les bénéficiaires potentiels ont-ils l'information, les ressources nécessaires leur permettant de faire la démarche pour y accéder ? "Ce que l'on appelle la justiciabilité signifie que chacun doit avoir la faculté de saisir une juridiction des difficultés qu'il rencontre éventuellement pour la réalisation des droits auxquels il peut prétendre", écrivent les auteurs d'une étude intitulée "Des fabriques d'accès au(x) droit(s)".

Devenir "sujets de droits"

Répondant à un appel d'offres initié notamment par l'Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale (Onpes), l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) basé à Grenoble, associé à des chercheurs du CNRS, s'est penché sur le rôle des structures, souvent associatives, pour aider les publics défavorisés à se sentir "sujets de droits". Les auteurs ont donc interrogé 26 personnes dans l'Isère et à Lyon employées par des entreprises d'insertion ou associées à des associations de quartier et/ou de logement pour mesurer quelles influences ces structures ont dans la mise en mouvement des personnes, notamment pour la conquête de leurs droits.

Sentiment d'être reconnu

Au sortir de ces entretiens approfondis, les chercheurs mettent en lumière deux valeurs ajoutées importantes. D'une part, "la capacité d'écoute des acteurs des structures observées est systématiquement mise en avant par les personnes interrogées, les plus souvent en comparaison avec la manière dont elles sont reçues dans bon nombre d'administrations, services publics ou organismes sociaux." Ce sentiment d'être reconnu permet de calmer l'angoisse de ces personnes et de faire reculer l'agressivité des personnes, contradictoire avec toute démarche de conquête de droits sociaux.

Sortir du modèle de domesticité

Dès lors, et c'est le deuxième grand bénéfice, les usagers se mettent dans une position où ils peuvent prétendre connaître et avoir accès à leurs droits. Certaines femmes découvrent, par exemple au contact d'une entreprise d'insertion, qu'elles ne sont pas condamnées à rester dans un modèle de domesticité où elles ne sont qu'au service de leur mari, de leurs enfants, voire de leurs parents.

Les auteurs expliquent donc que "sans être des « acteurs de droit **»**, ces structures se présentent comme des « fabriques d'accès au(x) droit(s) ». Dans chacune, un rapport au(x) droit(s) devient ou redevient possible". Elles participent activement à une "requalification sociale" qui est la condition première pour faire valoir ses droits vis-à-vis d'un employeur, du bailleur ou des organismes sociaux.

Relation de dépendance

Pour autant, le tableau est loin d'être angélique car ces "fabriques de droit" se heurtent à plusieurs limites. D'une part, l'information sur l'existence de droits ne garantit pas que les personnes potentiellement bénéficiaires vont s'engager dans des processus, parfois longs et semés d'obstacles. D'autre part, les structures sociales souffrent d'un déficit de culture juridique. "Les travailleurs sociaux ont peu le réflexe du droit, et ils censurent parfois tout engagement dans une procédure parce qu'ils anticipent les incompatibilités temporelles et cognitives des personnes dont ils assurent le suivi", soulignent les auteurs. Enfin, et c'est toute l'ambivalence d'un accompagnement social, le lien avec la structure peut créer une "relation de dépendance" peu propice à l'autonomisation des individus. "Le risque est alors de voir les personnes retomber dans les "angoisses de leur condition", replonger dans des comportements de passivité ou d'abandon, et perde leurs acquis en termes d'accès au(x) droit(s). D'où la recommandation des auteurs d'accompagner cette reconnaissance à dimension psychologique des personnes par la création d'espaces collectifs où s'exerce la dimension citoyenne.

CE QUE VA CHANGER LA LOI LAGARDE SUR LA REFORME DU CREDIT A LA CONSOMMATION ET LA LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT

Synthèse des éléments apportés par la loi 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation
Bercy 2010

1 Protéger les consommateurs des abus et des excès

➢ *Mettre fin aux crédits qui ne se remboursent jamais*

- Chaque échéance d'un crédit renouvelable devra désormais comprendre un remboursement minimum du capital emprunté. Les crédits de moins de 3 000€ devront obligatoirement se rembourser en moins de 3 ans ; ceux de plus de 3 000€ en moins de 5 ans.

➢ *Donner le choix aux consommateurs entre crédit amortissable (plus simple d'utilisation et parfois plus adapté aux besoins des consommateurs) et renouvelable*

- **Obligation pour le crédit en magasin d'offrir le choix au consommateur entre crédit renouvelable et amortissable** (pour les demandes de crédit d'un montant supérieur à 1 000€).

➢ *Prévoir des sécurités à l'entrée en crédit*

- **Obligation pour le prêteur de vérifier la solvabilité de l'emprunteur**
- **Obligation pour le prêteur de consulter le fichier FICP** qui recense les incidents de remboursement sur les crédits des particuliers
- Sur le lieu de vente, remise obligatoire d'une **fiche de dialogue et d'information à remplir à 4 mains** par le vendeur et le consommateur-emprunteur. Cette fiche sera l'occasion d'un véritable « point budget » pour évaluer si le crédit est adapté à l'emprunteur
- Pour les crédits d'un montant important (plus de 3000 euros environ), **l'emprunteur devra fournir des justificatifs** (identité, domicile, revenus)
- Inscription dans la loi d'un « **devoir d'explication** » du prêteur à l'égard de l'emprunteur.
- **Doublement du délai de rétractation** de 7 à 14 jours.
- **Obligation de former à la distribution de crédit les vendeurs des magasins**. Interdiction de moduler les commissions payées aux vendeurs selon qu'ils distribuent du crédit renouvelable ou amortissable (afin que les vendeurs ne soient pas incités à orienter systématiquement les consommateurs vers du crédit renouvelable).
- **Plafonnement du montant des cadeaux qui peuvent être offerts** lors de la souscription d'un crédit. **Interdiction de faire mention de tels cadeaux dans la publicité** pour du crédit.

➢ *Rendre les cartes de fidélité plus responsables*

- **Les cartes de fidélité qui exigent une utilisation à crédit seront interdites**. La loi obligera les cartes de fidélité ayant une fonction crédit à avoir une fonction paiement au comptant.

- Le **paiement au comptant sera activé en priorité**. Pour activer la fonction crédit, il faudra obligatoirement une démarche active du consommateur pour donner son accord exprès après chaque achat ou à réception de son relevé mensuel. C'est la fin de l'entrée en crédit malgré soi.

- Les avantages commerciaux promotionnels ne pourront plus être subordonnés à l'utilisation à crédit d'une carte de fidélité. La fidélité ne sera plus le cheval de Troie du crédit.

- La **publicité pour une carte de fidélité devra obligatoirement signaler si un crédit est associé**.

➢ *Encadrer la publicité pour empêcher les pratiques agressives et les informations confuses notamment sur le coût des crédits*

- **Interdiction des mentions** qui suggèrent qu'un crédit améliore la situation financière de l'emprunteur.

- Obligation de faire figurer le taux d'intérêt du crédit dans une taille de caractère au moins aussi importante que celle utilisée pour **le taux d'intérêt promotionnel**.

- **Obligation de désigner le « crédit renouvelable » par cette seule appellation** à l'exclusion de toute autre.

➢ *Supprimer les crédits renouvelables non utilisés*

- Raccourcissement de 3 à 2 ans du délai à partir duquel un prêteur a l'obligation de fermer un crédit renouvelable non utilisé.

➢ *Réglementer les activités de rachat de crédits*

- Pour la 1ère fois, des règles de protection des consommateurs-emprunteurs seront inscrites dans la loi pour s'appliquer aux opérations de regroupement de crédits.

- Obligation pour le prêteur qui réalise un rachat de crédits de proposer à l'emprunteur de clôturer les crédits renouvelables qui sont rachetés.

2 ▸ Accompagner les personnes qui connaissent des difficultés d'endettement

➢ *Faciliter le rebond des personnes qui connaissent des difficultés d'endettement*

- **Raccourcissement des durées d'inscription au FICP de 8 à 5 ans** suite à une Procédure de rétablissement personnel et de 10 à 5 ans dans le cas d'un plan de remboursement suite à une procédure de surendettement si le débiteur s'acquitte de ses obligations.

- **Raccourcissement des plans de surendettement de 10 à 8 ans.**

- **Être propriétaire de son logement ne pourra plus être un motif justifiant à lui seul le rejet de la recevabilité d'un dossier de surendettement**

➢ *Accélérer les procédures de surendettement*

- **Raccourcissement de 6 à 3 mois du délai dont dispose la Banque de France pour décider de l'orientation d'un dossier de surendettement**

- **Suspension des procédures d'exécution contre les biens des débiteurs dès la recevabilité d'un dossier de surendettement** pour que la procédure de surendettement soit le temps de l'accompagnement et non du harcèlement ; faculté pour la commission de saisir le juge d'une demande de suspension dès le dépôt du dossier si la situation du débiteur le justifie

- **Diviser par trois la durée de 95% des procédures de rétablissement personnel** en donnant pouvoir aux commissions de surendettement pour recommander au juge des mesures d'effacement total de dette en cas d'insuffisance d'actifs (création d'une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire)

➢ *Améliorer les relations entre les clients surendettés et les banques qui tiennent leurs comptes*

- Le projet de loi garantit que les découverts bancaires n'échapperont plus aux décisions d'annulation ou d'étalement des dettes par les commissions de surendettement

- Il interdit aux banques de facturer des frais de rejet pour des prélèvements liés à des créances dont le paiement a été suspendu, étalé ou annulé par une commission de surendettement.

- Les banques n'auront plus le droit de fermer des comptes bancaires du seul fait que la personne entre en surendettement. Les banques devront proposer aux personnes surendettées des services bancaires qui les aident à gérer leurs difficultés.

[...]

I. MISE EN PLACE ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS

1- Mise en place des commissions

I.1 Création

La création ou le maintien d'une seule commission par département sera privilégiée. [...]
Le préfet informe les juges compétents, le président du conseil général, les maires, les directeurs des établissements publics de santé et des offices publics du logement, et de tout autre organisme public susceptible de détenir des créances pouvant être traitées dans le cadre de la procédure de surendettement.
Il leur indique notamment que la collaboration des services relevant de leur compétence aux travaux de la commission est une condition essentielle.
[...]

4- Collaboration des services

[...]
A la demande du président, du vice-président ou de leur délégué, le secrétariat de la commission peut signaler au service de l'Etat chargé de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) un dossier en cours d'instruction et l'issue de celui-ci.
[...]
Par ailleurs, l'appui des assistants sociaux et des conseillers en économie sociale et familiale, ainsi que celui des caisses d'allocations familiales, est tout particulièrement appréciable pour l'accompagnement des débiteurs les plus fragiles, tant lors de la saisine de la commission que durant la procédure, la mise en place des mesures et leur exécution.
[...]

II. INSTRUCTION DES DOSSIERS DEVANT LA COMMISSION

[...]

2- Examen de la recevabilité de la demande

2.1.2. Dettes éligibles à la procédure

Seules sont éligibles les dettes non professionnelles. Néanmoins, conformément à la jurisprudence (Cass. 1ère civ. 2 déc.1992, Bull. civ. n° 302), si les dettes professionnelles ne doivent pas être retenues pour apprécier l'état de surendettement, elles doivent cependant être prises en compte pour l'élaboration des mesures de traitement lorsque la situation de surendettement est avérée.
La notion de dette recouvre tous les engagements souscrits par le débiteur vis-à-vis d'un créancier, qu'il soit ou non établissement de crédit. Un dossier pour lequel le surendettement ne résulte que des charges courantes (arriérés de loyer, factures impayées, etc.) est recevable.
Il convient de prendre en compte les dettes non déclarées par le débiteur à l'occasion du dépôt du dossier et déclarées en cours de procédure, dès lors qu'il s'agit d'un oubli du débiteur ou d'arriérés de charges courantes nées en cours de procédure.
[...]

2.2.1. Notion de bonne foi

Le bénéfice de la loi sur le traitement des situations de surendettement est réservé au débiteur de bonne foi. Selon une jurisprudence constante (Cass. 1ère civ. 4 avril 1991. Bull. civ. n° 123), la bonne foi est toujours présumée. La démonstration de l'absence de bonne foi doit reposer sur des considérations étayées et non sur de simples doutes sur la sincérité des déclarations du débiteur. L'absence de bonne foi relevée par la commission, et les éléments factuels la caractérisant, doivent figurer dans la décision.

Il convient de noter également que :

- La bonne foi est personnelle au débiteur. Ainsi, dans le cas d'un dossier déposé par un couple, l'établissement de l'absence de bonne foi de l'un des débiteurs n'implique pas nécessairement l'inéligibilité de l'autre débiteur ;

- Lorsqu'un débiteur a été écarté une première fois de la procédure pour absence de bonne foi et qu'il dépose à nouveau un dossier, sa bonne foi doit faire l'objet d'une nouvelle appréciation dès lors qu'il existe des éléments nouveaux introduits au dossier ;

- Les faits constitutifs de l'absence de bonne foi doivent être en rapport direct avec la situation de surendettement*

(* Ainsi, dans le cas d'un salarié ayant commis une faute intentionnelle ayant entraîné son licenciement, lequel était à l'origine de ses difficultés financières, la Cour de cassation a considéré que la faute commise étant sans rapport direct avec la situation de surendettement et ne caractérisait donc pas la mauvaise foi au sens du droit du surendettement).

[...]

2.2.2. Appréciation de la situation de surendettement

La capacité de remboursement mensuelle du débiteur est évaluée par la commission, selon des critères conformes aux dispositions des articles L. 331-2 et R. 334-1 du code de la consommation, et en s'appuyant notamment sur les modalités précisées dans le règlement intérieur de la commission. La commission peut déroger à ces modalités dans le cas où la situation particulière du débiteur le justifie.

Le surendettement se caractérise par l'incapacité du débiteur à faire face à ses dettes exigibles échues ou à échoir, et par l'absence d'actifs dont la réalisation résoudrait ses difficultés financières.

[...]

5- La possibilité de recommander une mesure d'aide ou d'action sociale

A tout moment de la procédure, la commission peut inviter le débiteur à solliciter une mesure d'aide sociale qui peut comprendre un programme d'éducation budgétaire, et notamment une mesure d'accompagnement social personnalisé dans les conditions prévues par le livre II du code de l'action sociale et des familles.

Afin de faciliter cette démarche, le secrétariat de la commission tient à la disposition des débiteurs une liste comportant les coordonnées des services, organismes ou personnes compétents en la matière.

[...]

Le micro crédit personnel ou social (extrait)

Le microcrédit personnel est une solution pour les particuliers qui veulent emprunter entre 300 et 3 000 euros. Destiné en priorité aux personnes qui ne parviennent pas à obtenir un crédit à la consommation, ce type de prêt à taux réduit est garanti conjointement par l'État et la banque prêteuse.

Le microcrédit est très souvent associé à la création d'entreprise par l'emprunt de faibles sommes nécessaires au lancement d'une activité. Mais à côté de ce microcrédit dit « professionnel », existe un autre dispositif qui s'adresse aux particuliers, le microcrédit personnel ou social.

Créé en 2005, le *Fond de Cohésion Sociale* a favorisé le développement du microcrédit personnel en mettant à disposition de la *Caisse des Dépôts et Consignations* un budget pour garantir ces prêts à hauteur de 50%.

Pour les institutions, le microcrédit personnel sert à lutter à la fois contre l'exclusion bancaire et le surendettement des ménages.

Le microcrédit personnel permet ainsi de « remoraliser le crédit à la consommation », comme l'a déclaré Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives, dans le Figaro du 23 avril 2008.

Qui est concerné par le microcrédit ?

De nombreuses personnes sont de fait exclues du crédit en raison de revenus trop faibles, d'un travail précaire ou d'une absence de garantie.

Jeunes, salariés en contrat à durée déterminée ou à temps partiel, intérimaires, personnes âgées à faibles ressources, étudiants, chômeurs et rmistes sont les principales cibles d'un dispositif qui n'impose cependant aucune condition de revenu. Un salarié avec 1 200 euros de revenus mensuels, en intérim ou en CDD, peut par exemple y prétendre.

Le microcrédit concerne toutes les personnes qui n'ont pas accès aux crédits traditionnels et qui ne sont pas dans une procédure de surendettement, soit au total plusieurs millions de personnes. L'*union nationale des centres communaux d'action sociale* (UNCCAS) estime le nombre de bénéficiaires potentiels en France à 5 millions.

Il s'adresse notamment à ceux qui ont trop de revenus pour bénéficier d'aides sociales mais pas suffisamment pour avoir la confiance des banquiers et obtenir un prêt à la consommation classique. Sans le microcrédit, ces personnes n'ont parfois pas d'autres solutions que de se tourner vers des crédits renouvelables, chers et quasi-systématiquement présents dans les dossiers de surendettement.

Que peut financer un microcrédit personnel ?

Le microcrédit personnel peut s'élever jusqu'à 3 000 euros, parfois exceptionnellement jusqu'à 12 000 euros. Il sert majoritairement à l'achat ou la réparation d'un véhicule pour pouvoir se rendre au travail ou décrocher un emploi. C'est le cas de plus de 66% des prêts accordés avant 2008, d'après la *Caisse des Dépôts et Consignations*.

Mais rien n'interdit de l'utiliser pour acquérir des biens matériels, afin d'économiser du temps, d'alléger ses factures d'eau ou d'électricité en remplaçant un appareil hors d'usage (four, machine à laver, réfrigérateur) ou encore pour améliorer son confort (télévision, ordinateur). « Nous nous adaptons à la demande », affirme Ghislaine Conan, de la *Caisse des Dépôts et Consignations* en charge du dispositif sur deux départements en Bretagne. Davantage que l'objet du prêt, ce qui importe, selon elle, c'est que le microcrédit serve « un projet personnel ».

Caractéristiques pratiques du microcrédit

Prêt entre 300 et 3 000 euros, possibilité de monter à 12 000 euros (avec dérogation)
Durée de remboursement : entre 6 et 48 mois, voire 60 mois
Garantie 50%-50% de l'État et de la banque prêteuse
Taux du crédit : entre 2.5% et 8%, en fonction des banques. Fréquemment aligné sur le taux du livret A.
Pas de frais de dossier.
Pas obligation de domicilier son compte-courant chez le prêteur.
Possibilité de remboursement anticipé.
Délai du déblocage : entre 2 semaines et 2 mois selon les accompagnateurs.

Liste non exhaustive d'objets de microcrédit :

- Achat, location ou réparation d'un véhicule (voiture, scooter…),
- Achat d'un appareil électroménager (premier achat ou remplacement d'un appareil consommant trop d'énergie),
- Paiement d'une formation professionnelle ou de frais de scolarité,
- Paiement d'un permis de conduire,
- Paiement de soins de santé pas ou mal remboursés (soins dentaires, lunettes),
- Paiement d'une caution,
- Rachat de crédits,
- Achat d'un bien de consommation (télévision, ordinateur).

Comment procéder ?

L'emprunteur ne sollicite pas directement son banquier pour obtenir un microcrédit. Il est nécessaire de passer par un accompagnateur, généralement un acteur associatif. Le nombre d'accompagnateurs ne cesse aujourd'hui de croître.

Ces intermédiaires servent à rassurer les banquiers, pour qui « on réduit le risque bancaire par l'introduction d'un accompagnateur formé », constate Jean-Michel Goubard, directeur de la *mission locale du Pays d'Alençon* qui permet aux jeunes de ce territoire d'utiliser le dispositif depuis la fin 2008. « S'il y a un souci de remboursement, les banques peuvent passer par les associations », ajoute Ghislaine Conan.

Les accompagnateurs, conventionnés par la *Caisse de Dépôt*, permettent également aux emprunteurs d'avoir, toujours selon Ghislaine Conan, « une autre relation aux banques : les bénéficiaires sont très souvent des gens en difficulté avec leur banque. Par ce dispositif, ils comprennent que les banques ne sont pas là pour les enfoncer mais pour les aider. »

L'octroi d'un microcrédit passe toujours par l'accompagnateur. Celui-ci reçoit l'emprunteur, étudie sa demande et estime son reste à vivre, puis il monte le dossier avant de le présenter en commission aux banques locales accordant des microcrédits. L'accompagnateur est chargé ensuite de suivre avec l'emprunteur le bon déroulement du remboursement.

Dès le premier rendez-vous, l'éducation aux crédits et à la prudence fait partie des attributions des accompagnateurs. La lutte contre l'endettement passe ainsi par eux : le microcrédit « pourrait éviter l'engrenage », estime ainsi Marina Martin, qui gère à la fois les microcrédits et les dossiers de surendettement à l'UDAF (Union départementale des Associations familiales) d'Ille et Vilaine.

Passer par un accompagnateur présente un autre avantage. Alors que les banques fonctionnent souvent avec un barème standard pour évaluer la solvabilité de l'emprunteur, les accompagnateurs calculent de façon précise le reste à vivre de l'emprunteur, en général 6,50 euros par jour pour une personne seule. Marina Martin insiste sur ce point : « Nous ne fonctionnons pas avec la règle de 33% de taux d'endettement, tout dépend de la relation entre les ressources et les charges. Le minimum à vivre n'est pas le même pour tout le monde. »

Où s'adresser ?

- Missions locales (pour les 16-25ans),
- Centres communaux d'action sociale,
- Associations familiales (les UDAF, les Familles Rurales),
- Associations de solidarité (Secours Catholique, Restos du cœur, Croix Rouge, …),
- Association spécialisées (Cresus, Habitat et Humanisme, « Parcours confiance » une association de la Caisse d'Épargne),
- Certaines agences d'intérim,
- Foyers de jeunes travailleurs,
- Certains crédits municipaux,
- Plus de précision par département sur France Microcrédit (site de la Caisse des Dépôts et Consignations).

[…]

Tremplins et coups de pouce : une réponse solidaire aux précarités

Action menée par le CCAS de Saint André lez Lille, Banque d'expériences de l'action sociale locale

Contexte

Dernière mise à jour de la fiche : 26/04/2010 - Date de début de l'action : 01/01/1996

De par sa vocation, le Centre Communal d'Action Sociale de la ville de Saint André lez Lille est amené à recevoir les personnes de sa commune qui, pour une raison ou pour une autre, se trouvent dans une situation difficile. Il est ainsi naturellement un observatoire des différentes formes de précarité, à sa charge de trouver les solutions adaptées à chaque problème en activant son réseau partenarial.

Jusqu'à il y a quelques années, le public aidé était essentiellement un public dépourvu de ressources issues du travail, pour lequel seuls les revenus de « l'assistance » étaient présents et également un public retraité qui du temps de leur activité auraient pu justifier du terme de « travailleur pauvre », percevant de faibles pensions de retraite, ils nécessitaient un soutien financier pour couvrir une facture plus importante que prévue ou supporter les dépenses liées aux aléas de la vie.

Depuis quelque temps et de façon significative, le CCAS constate l'arrivée d'un autre public, salarié, venant le solliciter afin d'obtenir un soutien financier permettant le règlement de factures, la possibilité d'assurer une fin de mois décente ou de trouver la solution à un problème de logement : accès à un logement social, souhait d'une mutation vers un logement plus adapté à la composition familiale. Ces salariés relèvent souvent d'une situation de surendettement liée à l'accumulation de prêts rendus faciles à la fois par leur statut et les effets d'annonce de crédits alléchants.

Des jeunes, ou entamant leur vie professionnelle par un enchaînement de CDD souvent à temps partiel, ou dépourvus de revenus et non éligibles au RMI, sans qualification professionnelle viennent frapper à la porte du CCAS. A ces deux publics vient s'ajouter celui qui, suite au moindre accident de la vie, (séparation, divorce) se retrouve dans une situation difficile où le salaire ne permet plus de faire face aux besoins de la vie courante et qui très vite se retrouve en situation difficile, allant jusqu'à la perte du logement et l'arrivée en structures d'hébergement, le public retraité étant de plus en plus nombreux à faire part de ses difficultés face à l'augmentation du coût de la vie. Le repérage de ces populations s'est fait naturellement dans le cadre des partenariats existants entre le CCAS et les structures intervenant localement : missions locales, unités territoriales de prévention et d'action sociale (UTPAS), structures d'insertion, centres d'hébergement,… interpellant le CCAS pour proposer ou compléter la prise en charge du public accueilli.

Paradoxalement, le repérage de ces populations a également été facilité par la mise en place de la Loi de Lutte contre les exclusions mettant en place des dispositifs, ô combien positifs pour les personnes qui peuvent en bénéficier : aides pour l'accès ou le maintien dans le logement, pour le maintien des énergies, … dispositifs dont ces populations sont exclues compte tenu des conditions d'attribution. Le repérage s'exerce différemment pour la population retraitée, qui dévoile plus tardivement ses difficultés, assumant, en premier lieu, les dépenses à caractère obligatoire avant de satisfaire des besoins du quotidien qu'elle s'oblige à considérer comme secondaires. Le maillage de cette population, rendu possible par la présence, dans les quartiers, de bénévoles référents intervenant dans le cadre d'une action menée par le CCAS, nous a permis de constater, chez ce type de public, une aggravation de la situation en matière de pouvoir d'achat.

Le Centre communal d'action sociale a pu, sans doute favorisé par la taille moyenne de la commune, et la mixité de la population, intégrer depuis plusieurs années ce public dans ses actions et développer des aides adaptées aux difficultés rencontrées dans tous les domaines de la vie quotidienne : fin de mois difficile, logement, emploi, famille, santé.

Description

Le CCAS a pour éthique d'apporter le même service et les mêmes aides à sa population précarisée qu'elle soit active ou inactive. Le conseil d'administration du CCAS a, depuis plusieurs années, infléchi sa politique d'aide facultative en ne la réservant pas uniquement aux bénéficiaires des minima sociaux mais en appliquant avec souplesse un barème revu chaque année à la hausse et permettant d'intégrer dans l'octroi des aides, les petits salaires.

Les aides facultatives à destination des aînés

- Une double tarification pour les personnes bénéficiant des services de restauration à domicile ou en foyer

Ce principe tient compte des ressources des intéressés. C'est ainsi qu'il prend en charge, pour certains usagers, la différence entre le coût du repas, facturé au CCAS par le prestataire, et la participation demandée, allant parfois

jusqu'à assurer une gratuité pendant une période définie pour permettre à l'intéressé de faire face à une situation particulière.

- Une participation financière aux dépenses liées à l'entretien de l'habitat des personnes non imposables.

Nombre de retraités, qui vivent en maison individuelle, négligent l'entretien de leur jardinet ou des petites réparations, non seulement à cause du vieillissement mais également faute de ressources suffisantes. Le CCAS leur a permis de combler cette lacune en recourant aux services d'un employé familial. Cette prestation a pu être développée grâce à une convention avec une association locale.

- Un service de transport accompagné à faible coût.

Ce service permet aux retraités de se déplacer à des fins personnelles, de se rendre à leurs rendez vous médicaux, lorsque la prise en charge ne peut se faire par la sécurité sociale, évitant ainsi des dépenses souvent répétitives liées à d'autres modes de transport.

Les aides facultatives à destination des foyers

- La délivrance de chèques services.

Il s'agit d'un « plus » dans pour le foyer qui donne davantage de souplesse dans la gestion du budget familial : couvrant une partie des dépenses alimentaires, elle lui permet de régler les charges courantes.

- La gratuité des cantines scolaires, la prise en charge des études, des frais de garderie péri-scolaire ou de centre aérés et une aide financière pour les "classes de découverte".

Ces mesures permettent de réduire les charges qui pèsent sur les budgets des parents. Afin de lever un frein lors du retour à l'emploi, le CCAS prend également en charge, temporairement, les dépenses supplémentaires liées aux frais de garde des enfants.

Ces aides sont accessibles bien sûr aux personnes bénéficiant des minima sociaux mais également aux gens du voyage dont les enfants sont scolarisés sur la commune, aux personnes en attente de régularisation hébergées temporairement dans des structures implantées sur la commune (La Halte Saint Jean – Foyer Emmaüs, Le Cliquennois, La Phalecque).

Chaque situation qui ne rentre pas dans les barèmes fixés fait l'objet d'un examen particulier en commission de secours, cette commission qui se réunit chaque lundi permet ainsi, par sa régularité, d'agir dans des délais raccourcis et de donner le coup de pouce nécessaire pour estomper la difficulté rencontrée. Cette commission composée de membres du conseil d'administration et de la directrice du CCAS intervient pour les dépenses de vie courante, pour l'aide aux paiements des factures d'énergie, pour pallier les délais de carence entre des versements d'organismes différents mais également s'adapte à des nouveaux besoins comme : l'aide à la mobilité, la prise en charge du coût du transport, des frais liés à la restauration lors de la reprise d'un travail. Pour ce faire, il accorde des secours financiers sous forme de dons ou d'avances remboursables en fonction des situations.

Parallèlement, le CCAS propose également un micro-crédit social et des chantiers d'insertion.

Moyens

- la directrice du CCAS,
- la responsable du Département Aides légales / Aides facultatives,
- la responsable du Département Insertion Emploi Formation,
- la responsable du Département logement,
- la responsable du Département seniors,
- les membres du Conseil d'Administration du CCAS siégeant lors de la commission de secours.

Bilan

S'engager vers un public qui risque de se marginaliser faute de revenus suffisants, donner le coup de pouce pour éviter une dégradation des situations en s'adaptant aux besoins des « nouveaux précaires » sont des enjeux que le CCAS a intégré dans ses missions.

Le CCAS a épuisé en 2008 la totalité de son budget d'aide facultative. Si celui-ci a été revu à la hausse pour 2009 permettant de maintenir les actions et services mis en place en continuant son soutien à tout public fragilisé, il a besoin d'une lisibilité plus complète des besoins à venir de la population, il se doit de travailler avec l'ensemble de ses partenaires sur la mise en place d'un observatoire permettant de mettre en place des actions innovantes et préventives avec pour objectif de répondre durablement aux différentes formes de précarités.

Estimation CCAS

Les actions mises en place sont facilement transposables et peuvent être partagées par d'autres CCAS. L'implication et la motivation se doivent en effet d'être identiques pour l'ensemble des services sociaux dont l'objectif commun est de lutter contre toutes les formes d'exclusion en considérant chaque situation avec équité.

EPISOL : épicerie sociale lodévoise

Action menée par le CCAS de Lodève, Banque d'expériences de l'action sociale locale

Contexte

Dernière mise à jour de la fiche : 29/04/2009 - Date de début de l'action : 22/10/2002

Sur Lodève, les associations caritatives locales sont confrontées à une demande alimentaire et matérielle croissante surtout de la part d'un public en grande précarité avec l'apparition d'une population de plus en plus jeune. Néanmoins, la ville de Lodève s'inscrit dans une démarche dynamique et volontaire en mettant en place différentes actions de prévention et d'accompagnement social.

L'épicerie solidaire est au centre de ses priorités. L'idée d'une épicerie solidaire, baptisée EPISOL, est venue, entre autres, d'une volonté de rompre avec les systèmes d'assistanat. C'est dans cette logique que, dès début 2001, le Centre Communal d'Action Sociale de la ville de Lodève a porté ce projet, soutenu par un ensemble de partenaires institutionnels et associatifs. La complémentarité qu'apporte EPISOL au travail des différentes associations caritatives locales et aux missions des travailleurs sociaux assure l'efficacité de cette action. En effet, une des particularités de cette épicerie solidaire est de réunir l'ensemble des organismes sociaux et des associations caritatives autour d'un même projet.

Dès le 1er janvier 2002, un emploi-jeune a été recruté par le CCAS de Lodève pour assurer la mise en place de la coordination de l'ensemble des partenaires, pour élaborer les modalités de fonctionnement et d'attribution, pour la recherche et l'aménagement d'un local et enfin pour démarcher les fournisseurs, rechercher les financements et les bénévoles. EPISOL a ainsi pu ouvrir ses portes le 22 octobre 2002.

Description

EPISOL est une épicerie proposant des denrées alimentaires et des produits d'hygiène et d'entretien vendus à moindre coût à des personnes en difficulté leur permettant ainsi de réaliser des économies pour atteindre un objectif déterminé et d'utiliser l'aide alimentaire pour favoriser leur insertion socio professionnelle. Ce dispositif présente différents objectifs :

Rendre l'usager acteur de son propre développement
L'aide apportée par l'épicerie est un passage entre une situation d'urgence et la pratique d'une vie économique normale. Elle place l'usager en situation d'acteur et de consommateur, ce qui le responsabilise davantage et redonne une certaine dignité. La précarité atteint les personnes dans les actes les plus fondamentaux de la vie, à commencer par l'alimentation. Il semble important, d'un point de vue pédagogique, qu'une aide alimentaire ne se traduise pas uniquement sous forme de colis. Par le biais d'EPISOL, La personne retrouve le geste de choisir ses produits elle-même. Par ailleurs, la participation financière demandée à l'usager en échange des denrées permet une implication réelle de l'usager dans le dispositif.

Créer du lien social et de la convivialité
Cette épicerie n'est pas qu'un lieu de vente mais aussi un endroit chaleureux, propice au dialogue et aux rencontres, notamment entre bénéficiaires, ce qui permet de rompre l'isolement dans lequel se trouvent les personnes en difficulté.

Favoriser l'équilibre alimentaire
L'épicerie offre également au bénéficiaire la possibilité de se nourrir à moindre coût, de manière équilibrée et avec plaisir, à travers les conseils des bénévoles dans le choix des produits pour l'élaboration de menus et de recettes mais aussi grâce à des affiches de prévention sur des conseils sur les différents repas, les risques du sucre…

Approvisionnement et prix des denrées :
Afin de permettre le choix des produits pour les bénéficiaires, plusieurs sources d'approvisionnement sont possibles. Une convention a été signée avec la Banque Alimentaire de l'Hérault (BADH) et l'Association Nationale de développement des Epiceries Solidaires (ANDES) qui approvisionne EPISOL en fonction du nombre de demandeurs. Pour compléter l'alimentaire et avoir des produits d'hygiène et d'entretien, des produits sont achetés dans une grande surface (discount). Concernant les fruits et légumes, EPISOL se fournit chez un commerçant local.

Les produits de la Banque Alimentaire et de l'ANDES sont revendus à 10 % de la valeur marchande. Les produits achetés par EPISOL sont revendus à 30 % de leur coût en supermarché (produits d'hygiène et d'entretien).

Accès au service :
Pour bénéficier d'EPISOL, un demandeur doit constituer un dossier auprès d'un travailleur social ou d'un responsable d'une association caritative. Un dossier d'accès est alors constituée afin d'évaluer les revenus, étudier chaque situation sociale et calculer le reste à vivre **(Somme des ressources – somme des charges) / nb de personnes au foyer / 30 jours**.

La commission examine le dossier lorsque le RAV est inférieur à 8 euros/jour/pers et décide de son adhésion et de la durée d'accès à EPISOL (de 1 mois à 3 mois, renouvelable 1 fois). Le référent et le demandeur définissent ensemble les objectifs que celui-ci désire atteindre durant la période d'admission, en lien avec son insertion sociale et/ou professionnelle. Ainsi, l'économie réalisée sur le poste alimentaire doit servir à compenser un autre poste budgétaire (EDF, loyer, déplacement dans le cadre d'une formation ou d'une embauche, achat d'électroménager, aide à l'installation dans un premier logement...). L'examen du dossier de la personne se fait dans sa globalité c'est-à-dire que l'on va s'attarder aussi bien sur sa situation financière que sur sa situation sociale.

Le panier est donc attribué au nouveau bénéficiaire en fonction de la composition familiale et de son reste à vivre. Le panier correspond à la valeur réellement dépensée par le bénéficiaire.

Exemple : Pour une personne seule avec un RAV de 0 euro = un panier de 4 euros par semaine = 40 euros en supermarché.

Pour une famille de 4 personnes avec un RAV de 3 euros = un panier de 4.90 euros par semaine = 50 euros en supermarché.

Suivi individuel :
La démarche de venir chaque semaine est nécessaire pour assurer un suivi optimal et ainsi permettre au travailleur social d'accompagner la personne dans sa globalité et l'aider régulièrement à atteindre ses objectifs.

Moyens

Les locaux d'EPISOL sont situés dans le bâtiment appartenant au CCAS. La superficie occupée est d'environ 120 mètres carrés. Le CCAS prend en charge les dépenses afférentes au local (électricité, téléphone, eau, femme de ménage).

Moyens humains :

- 1 conseillère ESF à 1/2 ETP. Elle assure la coordination entre les différents partenaires, accueille le public, manage l'équipe de bénévoles, assure le suivi des objectifs des bénéficiaires et leur propose un accompagnement hebdomadaire, recherche des financements et des partenaires donateurs.
- 1 adjoint administratif (2 jours par semaine) gérant le stock et l'administratif.
- 2 agents des services techniques de la Ville, chargés d'aller chercher les denrées alimentaires à la banque alimentaire tous les 15 jours et au supermarché discount 1 fois par mois.
- 7 bénévoles participant à l'accueil du public sur les 2 demi-journées d'ouverture au public. Lors d'échanges avec les usagers, ils s'efforcent de repérer d'autres problématiques sociales liées à la situation du bénéficiaire et en référent à la conseillère ESF le cas échéant. Ils peuvent notamment donner des conseils nutritionnels et assister les usagers dans le choix de leurs produits.

Budget 2008 : 30 000 euros

Bilan

Un bilan positif tout au long des années car les bénéficiaires sont acteurs de leur propre insertion qu'elle soit sociale ou professionnelle et par conséquent les objectifs établis lors de l'élaboration du dossier EPISOL sont de plus en plus atteints à la fin de l'accès.

Une des forces d'EPISOL est l'élément de coordination qui s'est créé autour de ce projet. Qu'ils soient associatifs ou institutionnels, bénévoles ou salariés, les partenaires travaillent ensemble pour un public qui ne cesse d'évoluer depuis 2002.

Aujourd'hui, l'épicerie rencontre de plus en plus de bénéficiaires salariés, en situation de surendettement, des travailleurs pauvres, des jeunes sans ressources et des personnes âgées retraitées depuis de nombreuses années, et le nombre de bénéficiaires ne cesse d'augmenter depuis 2007.

Jusqu'à ce jour, la collecte de la Banque alimentaire de l'Hérault (BADH) réalisée en novembre 2008 nous permet de fournir une alimentation variée, mais la baisse de quantité des produits fournis par la BADH nous oblige à acheter de plus en plus de produits de base en supermarchés et augmente notre budget alimentaire.

Estimation CCAS

L'ensemble des travailleurs sociaux a un retour très favorable des bénéficiaires qui constatent notamment une évolution de leur situation. Les travailleurs sociaux ont été surpris par l'assiduité et la régularité de fréquentation des bénéficiaires. Par ailleurs, le travail effectué à l'épicerie est reconnu dans l'ensemble du département.

EPISOL sert de modèle pour la création d'épiceries sociales. Ainsi de nombreux CCAS ont déjà fait appel à la structure afin d'avoir davantage d'informations sur son fonctionnement et de tenter de reproduire l'expérience dans leurs communes. Forte de son succès, la ville de Lodève souhaite élargir cette expérience dans le cadre de l'intercommunalité dès 2010.