

## CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2022

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

**Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème sanitaire et social rencontré par une collectivité territoriale.**

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

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

### À 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 initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ 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 sujet comprend 37 pages.**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.**

*S'il est incomplet, en avertir le surveillant.*

Vous êtes attaché territorial, adjoint à la directrice des solidarités de la ville d'Admiville (35 000 habitants).

Les élus souhaitent renforcer l'action locale en matière de lutte contre la pauvreté, en coopération étroite avec les partenaires institutionnels et associatifs du territoire.

Dans cette optique, la directrice des solidarités vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur les collectivités territoriales et la lutte contre la pauvreté.

### Liste des documents :

- Document 1 :** « Evaluation de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (extraits) » - Marion Marty, Thierry Paux - Juillet 2021 - *Inspection générale des affaires sociales* - 3 pages
- Document 2 :** « Après la crise sanitaire, l'urgence sociale » - *lagazettedescommunes.com* - 7 septembre 2020 - 2 pages
- Document 3 :** « Être pauvre en France en 2018 : de qui et de quoi parle-t-on ? » - *franceculture.fr* - 12 septembre 2018 - 3 pages
- Document 4 :** « Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 » (extraits) - Marie-Hélène Boidin Dubrule, Stéphane Junique - *Conseil économique, social et environnemental* - Juin 2019 - 4 pages
- Document 5 :** « Le mal-logement à l'épreuve des municipales » (extraits) - L'Etat du mal-logement en France 2020. Rapport annuel #25 - *Fondation Abbé Pierre* - Janvier 2020 - 3 pages
- Document 6 :** « Lutte contre la pauvreté : les communes en première ligne » - *Banque française mutualiste - bfm.fr* - 6 juillet 2018 - 1 page
- Document 7 :** « Lutte contre la pauvreté en Meurthe-et-Moselle. Synthèse des conférences territoriales de développement social » - 4 avril 2019 - 2 pages
- Document 8 :** « Comment les maires peuvent réduire les inégalités » - *inegalites.fr - Observatoire des inégalités* - 9 mars 2020 - 3 pages
- Document 9 :** « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. Propositions du groupe de travail n°6 : piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires » (extraits) - 15 mars 2018 - 2 pages
- Document 10 :** « Plan pauvreté : toutes les mesures qui concernent les collectivités locales » (extraits) - *courrierdesmaires.fr* - 14 septembre 2018 - 1 page

- Document 11 :** « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021 » (extraits) - *Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté* - Octobre 2021 - 2 pages
- Document 12 :** « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et des jeunes. Recueil d'actions innovantes au sein du réseau » (extrait) - *Unicef, AMF, ADF* - 2013 - 2 pages
- Document 13 :** « Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté » - Julien Blasco, Sébastien Picard - *Insee Références* - 27 mai 2021 - 3 pages
- Document 14 :** « Articles L3211-1 et L3211-1-1 du code général des collectivités territoriales » - *legifrance.fr* - Consulté le 23 mai 2022 - 2 pages
- Document 15 :** « Le micro-crédit personnel » (extraits) - *ville-arles.fr* - Consulté le 23 mai 2022 - 1 page

**Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.**

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

## Evaluation de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (extraits)

Marion MARTY, Thierry PAUX - juillet 2021

### SYNTHÈSE

[1] Par lettre de mission du 11 septembre 2020, le ministre des solidarités et de la santé a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de conduire au premier semestre 2021 une mission d'« *évaluation de la contractualisation entre les collectivités territoriales et l'Etat dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté* » dans la perspective, notamment, où ce dispositif serait prolongé au-delà de 2022.

[2] La mission a souligné l'intérêt de l'outil contractuel pour mettre en commun l'ensemble des compétences au service de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté, en particulier dans le contexte social lié à la crise sanitaire du COVID-19, et a proposé des évolutions, tant sur le contenu que sur le processus technico-administratif d'élaboration et de suivi de ces contrats, pour concilier les attentes des collectivités territoriales, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

[3] Pour établir ses constats et ses propositions, la mission a mené plus de 70 auditions et rencontré plus de 150 personnes : personnes concernées, associations, collectivités territoriales (départements, métropoles), services de l'Etat au niveau central et déconcentré... Elle a notamment procédé à des déplacements ou des entretiens à distance avec les acteurs de 10 territoires : 6 départements (Seine-Saint-Denis, Charente, Pas-de-Calais, Meurthe-et-Moselle, Gard, Communauté européenne d'Alsace) et 4 métropoles (Lyon, Toulouse, Aix-Marseille, Nancy). Elle a complété cette approche d'une analyse systématique des documents contractuels à sa disposition, des synthèses régionales et de quatre enquêtes en ligne adressée aux services de l'Etat départementaux et régionaux<sup>1</sup>, aux départements et aux métropoles.

[4] L'évaluation conduite par la mission s'inscrit en complémentarité des travaux d'évaluation des effets de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) menés par France Stratégie.

[5] Selon l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 9,3 millions de personnes vivaient en 2018 en-dessous du seuil de pauvreté monétaire<sup>2</sup>, fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian, soit 1 063 euros par mois pour une personne seule. Le taux de pauvreté s'établissait ainsi à 14,8 %. Parmi les personnes en situation de pauvreté, les enfants de moins de 18 ans (21 %) et les inactifs non retraités (dont les étudiants) sont surreprésentés (32,7 %).

[6] Dans ce contexte, le Président de la République a présenté, le 13 septembre 2018, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) 2018-2022, à l'issue d'une vaste concertation qui a duré près d'un an. Cette stratégie nationale s'inscrit dans la continuité du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale mis en œuvre entre 2013 et 2017 mais cible certains publics spécifiques. L'ambition affichée par cette stratégie est en effet de lutter contre la reproduction des inégalités dès le plus jeune âge et de favoriser la sortie de la pauvreté et l'autonomie par le retour à l'emploi. La stratégie est dotée d'un budget de 8,5 milliards d'euros pour la période 2019-2022.

---

<sup>1</sup> Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), directions régionales de l'économie, de l'emploi et des solidarités (DREETS)

<sup>2</sup> INSEE Références, *France, portrait social*, édition 2020

(...)

[8] La déclinaison territoriale de cette stratégie repose sur une contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales, les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE). Ces conventions sont directement inspirées des conventions d'appui aux politiques d'insertion conclues à partir de 2017 entre l'Etat et les départements dans le cadre du fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI), doté de 50 M€ par an. Le budget alloué par l'Etat pour le financement des actions contractualisées s'élève à 735 M€ sur 2019-2022, soit 9 % du budget total de la stratégie, avec un co-financement à hauteur d'au moins 50 % de la part des collectivités.

[9] Des conventions avec les départements, chefs de file en matière d'action sociale dans les territoires, ont ainsi été conclues à l'été 2019. Elles prévoient des objectifs socles, inclus dans toutes les conventions, notamment la prévention des sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance (ASE), la mise en place d'un accueil social inconditionnel de proximité et d'une démarche de référent de parcours, la réduction des délais d'orientation des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et la mise en place d'une garantie d'activité départementale. L'atteinte des objectifs socles est mesurée à l'aide d'indicateurs nationaux. Ces conventions prévoient également que des actions puissent être menées à l'initiative des départements. Le dispositif contractuel a été étendu en 2020 aux régions et aux métropoles mais sans prévoir d'objectifs socles, les actions contractualisées étant exclusivement d'initiative locale.

[10] La mission a constaté le fort taux d'adhésion des collectivités à ces conventions : 99 départements et 21 métropoles en sont signataires. Les collectivités étaient intéressées par les crédits apportés par l'Etat, certes modestes au regard des budgets d'aide et d'action sociales qu'elles supportent mais néanmoins attractifs, ainsi que par la perspective de construire des nouvelles relations partenariales avec l'ensemble des services et opérateurs de l'Etat impliqués dans ces politiques. En revanche, seules cinq régions ont adhéré à la démarche en raison de montants financiers jugés trop faibles au regard d'autres dispositifs existants, notamment les pactes régionaux d'investissement dans les compétences.

[11] La mission relève une ambiguïté dans les ambitions portées par l'Etat : les conventions conclues avec les collectivités territoriales relèvent à la fois d'une logique de contrats de moyens, en soutien aux initiatives locales, et d'une logique de contrats de performance, avec des objectifs et des indicateurs définis nationalement. L'ambiguïté réside également dans la volonté de contractualiser avec l'ensemble des collectivités au nom du principe d'égalité ou de réserver ces contrats aux collectivités les plus volontaires. Ces hésitations ont pesé sur les orientations retenues pour la mise en œuvre de ces contrats, qui concentrent aujourd'hui les critiques. Elles trahissent la difficulté pour l'Etat d'intervenir dans le champ de politiques largement décentralisées.

[12] Le processus administratif et budgétaire mis en place est considéré comme inadapté par la plupart des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités. Parmi les principaux griefs formulés par les collectivités, figurent : le caractère annuel des engagements financiers de l'Etat, la délégation trop tardive des crédits au regard du calendrier budgétaire des collectivités, l'absence de fongibilité des crédits entre les actions contractualisées, ainsi que le nombre élevé et la complexité des indicateurs. Ce processus est jugé, par certaines d'entre elles, excessivement lourd au regard des bénéfices de la contractualisation, et les conduit à s'interroger sur l'intérêt de se réengager dans un tel dispositif au-delà de 2022 si celui-ci était reconduit à l'identique.

[13] En outre, l'insatisfaction porte également sur le pilotage local des contrats par l'Etat. Si l'Etat départemental a eu des difficultés initiales à s'approprier l'outil contractuel compte tenu de ses ressources très limitées, l'intervention de l'échelon régional, incarné par les CLP, n'est pas toujours bien accepté. Enfin la multiplicité des appels à projets (AAP) et des appels à manifestation d'intérêt (AMI) portés par l'Etat sur des thématiques proches de celles faisant l'objet des conventions décourage l'ensemble des acteurs locaux.

[14] La mission a cependant constaté que la contractualisation avait permis de réelles avancées. Dans la plupart des collectivités, la préparation et le suivi des conventions ont produit des changements de pratiques notables, en favorisant notamment une meilleure transversalité entre les services, un suivi plus resserré des actions et la modernisation des systèmes d'information dans le champ de l'insertion. Dans un certain nombre de territoires, la contractualisation a également permis de renforcer les liens existants entre l'Etat et les collectivités au service de projets communs. Ces liens ont été particulièrement utiles pour faire face à l'urgence sociale liée à la crise sanitaire, notamment dans le champ de l'aide alimentaire.

[15] La mission a tenté de dresser un premier bilan de la contractualisation au regard des actions mises en œuvre, de l'effet levier des financements apportés par l'Etat et de l'impact pour les personnes concernées. Cette évaluation est rendue difficile en raison des circonstances de mise en place de ces conventions et du contexte de crise sanitaire qui a pesé sur la deuxième année d'exécution. De surcroît, les conventions ne prévoient pas d'indicateurs d'impact pour les actions retenues. L'évaluation de l'impact de la contractualisation sur les personnes bénéficiaires ne peut être réalisée qu'au travers des indicateurs sociaux recueillis annuellement par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Ces indicateurs sont toutefois trop globaux pour mesurer finement l'effet propre des actions contractualisées. De surcroît, les premiers effets positifs de la contractualisation sont susceptibles d'avoir été neutralisés par ceux, négatifs, résultant de la crise sanitaire et économique.

[16] L'évaluation des actions relevant du socle commun d'objectifs est complexifiée par l'absence de diagnostics locaux et de trajectoires de progrès, la volatilité des indicateurs et les marges d'interprétation que certains référentiels nationaux laissent aux collectivités. Le premier bilan de ces actions est ainsi en demi-teinte. Certains résultats semblent encourageants mais sont à relativiser au regard du faible nombre de départements ayant correctement rempli leurs indicateurs :

- Concernant la prévention de sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance (ASE), 77 % des jeunes devenus majeurs en 2020 ont fait l'objet d'une prise en charge dans le cadre du référentiel de la stratégie pauvreté contre 64 % en 2019 ; ce taux masque toutefois de réelles disparités territoriales ;
- Concernant la démarche d'accueil social inconditionnel de proximité (ASIP), le taux moyen de couverture territoriale – au regard du critère d'accessibilité d'un lieu d'accueil à moins de 30 minutes en transport – s'établit à près de 100 % fin 2020 ;
- Concernant l'orientation des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), plus de la moitié des nouveaux entrants (53 %) sont orientés en moins d'un mois en 2020 contre 46 % en 2019.

[17] Les démarches de référent de parcours, de garantie d'activité départementale ou de formation des travailleurs sociaux sont moins abouties, reflétant la diversité des approches retenues par les départements et des degrés d'appropriation variables des référentiels nationaux.

(...)

# Après la crise sanitaire, l'urgence sociale

Lagazettedescommunes.com - 7 septembre 2020

Par Catherine Maisonneuve, Emeline Le Naour

---

Après la déflagration sanitaire, l'urgence est désormais sociale. Au pic de circulation du Covid-19, les communes les plus pauvres ont été davantage concernées par l'excès de mortalité <sup>(1)</sup>, en raison du surpeuplement des logements et de la nature des emplois occupés. Maintenant, ce sont le choc financier et ses conséquences sur ces mêmes populations qui inquiètent les professionnels. « Dans l'immédiat, il faut mettre en place des solutions pour amortir le choc social », plaide Benoît Calmels, délégué général de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas).

En plus du public fragilisé déjà identifié, les structures sociales ont constaté l'arrivée de nouveaux profils confrontés à la difficulté alimentaire. « L'un de nos CCAS a quasiment doublé le nombre de colis alimentaires. Il y avait des étudiants confinés sur leur lieu d'étude, des familles, des retraités, des autoentrepreneurs et des artisans qui se sont retrouvés sans revenus du jour au lendemain », reprend Benoît Calmels.

### La précarité s'aggrave

---

Un état des lieux alarmant partagé par Claude Baland, président des Banques alimentaires. Le réseau, qui compte 79 structures en France, a été rapidement mis à contribution, et près de 400 nouvelles associations et CCAS ont sollicité un partenariat. « Ces derniers mois, sur 100 nouvelles personnes bénéficiant d'une aide alimentaire, 35 se trouvaient au chômage », illustre Claude Baland. Les différentes antennes ont dû faire face à une hausse d'environ 30 % de la demande, avec très peu de bénévoles pour assurer la distribution en raison du confinement. Un effet ciseaux en partie compensé par l'implication des collectivités et le soutien des entreprises.

Dans le Gers, (...) « les familles se sont retrouvées avec les enfants qui ne pouvaient plus aller à la cantine et devaient manger trois fois par jour à la maison. Beaucoup de personnes étaient employées en intérim dans l'agroalimentaire et leurs finances n'ont pas pu suivre », témoigne Pierre Buffo, responsable de la Banque alimentaire du Gers. Et si les observateurs redoutent une lame de fond bien plus désastreuse que celle de 2008, elle reste encore difficile à évaluer. « Il est compliqué de dire combien de ces bénéficiaires vont demeurer dans l'aide sociale. Ce dont nous sommes sûrs, c'est que de plus en plus de personnes vont basculer dans la précarité. Je pense aussi aux travailleurs qualifiés qui vivaient avec un ou plusieurs crédits à rembourser », prévient Benoît Calmels, évoquant, en toile de fond de cette aggravation de la précarité, les licenciements à venir. (...)

### Sombres perspectives d'embauches

---

Des répercussions économiques déjà visibles au travers des derniers chiffres communiqués sur le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA).

D'après l'Assemblée des départements de France (ADF), l'augmentation des nouveaux bénéficiaires est inédite. « Dans certains départements, les inscriptions au RSA ont atteint 20 % d'augmentation », constate, inquiet, Frédéric Bierry, chargé de la commission « solidarité et affaires sociales » à l'ADF et président (LR) du département du Bas-Rhin.

Du côté du gouvernement, la mise en œuvre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, lancée il y a deux ans, peine à trouver un second souffle au sortir de la crise et du remaniement ministériel. (...)

## Trous dans la raquette

---

Pour certains observateurs, cette segmentation des politiques sociales risque de rater ses buts. « Nous n'avons pas manqué de saluer les objectifs fixés par cette stratégie, mais il y a des trous dans la raquette, notamment concernant les jeunes entre 18 et 25 ans, qui ne perçoivent aucune aide », pointe Benoît Calmels, (...). Et d'ajouter : « Il faut tout remettre à plat et que les acteurs du secteur social et les collectivités soient écoutés pour que les arbitrages et les choix budgétaires du gouvernement soient les plus pertinents possibles. »

Un recadrage du champ d'intervention que n'exclut pas Marine Jeantet, déléguée interministérielle chargée de la stratégie « pauvreté ». « Nous élaborons une synthèse de ce qui s'est déroulé durant la crise pour voir comment parer les angles morts. (...) »

Après les départements, c'est désormais au tour des métropoles – volet « insertion » – et des régions – volet « formation » – de se lancer dans la contractualisation.

### FOCUS

#### **Christophe Devys, président du collectif Alerte [\(2\)](#)**

« La crise sanitaire a exacerbé les inégalités et rendu plus criante la grande pauvreté. De nombreuses personnes vivent dans des situations de précarité extrêmes et ne peuvent supporter le moindre aléa, comme ceux générés pendant le confinement. Les associations ont travaillé avec les départements, les CCAS, les collectivités, mais aussi les services de l'Etat, pour fournir des réponses d'urgence, proches, bien souvent, d'une aide humanitaire, par exemple dans le domaine de l'aide alimentaire. (...) Il convient d'adopter rapidement des mesures structurelles pour faire évoluer leur situation et leur permettre de vivre dignement, alors que s'annonce une crise sociale sans précédent. »

# Être pauvre en France en 2018 : de qui et de quoi parle-t-on ?

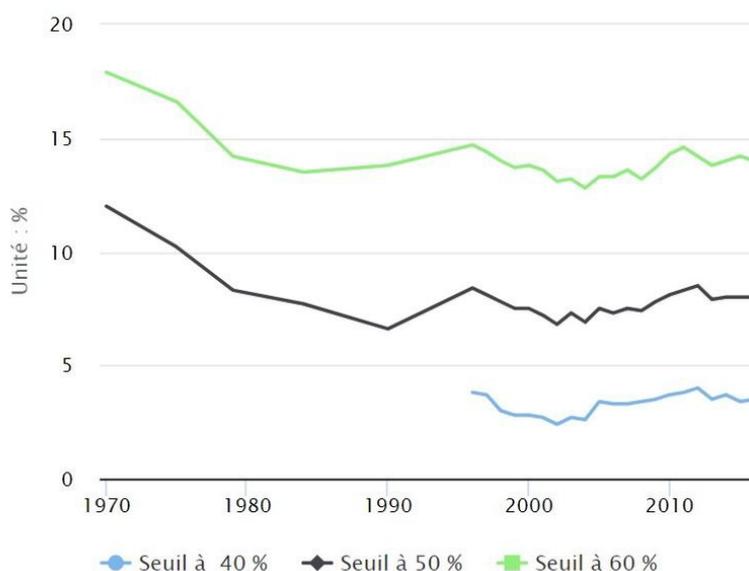
Franceculture.fr

12/09/2018 - Par [Maxime Tellier](#)

La France comptait 8,8 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté en 2016 d'après l'Insee, soit 14% de la population. Mais que signifie précisément "être pauvre" en France aujourd'hui ? La réponse varie selon les indicateurs et les ressentis.

"Être pauvre, c'est disposer de peu. Définir la pauvreté revient à définir ce que représente ce peu", explique le directeur de l'Observatoire des inégalités, Louis Maurin, sur le site Internet de l'association. (...)

## Le taux de pauvreté ne baisse plus depuis le tournant des années 2000



Evolution du taux de pauvreté depuis 1970 (aucune donnée disponible de 1970 à 1990 pour le seuil à 40%)

Crédits : Insee, Observatoire des inégalités

Pour mesurer le phénomène de la pauvreté, il faut d'abord en cerner l'ampleur. En France, l'Insee a adopté en 2008 la définition la plus large du **seuil de pauvreté\*** en situant son commencement à 60% du **revenu médian\*** (voir définitions en fin d'article). C'est la définition européenne de la pauvreté (utilisée par l'institut Eurostat), différente de celle qui était appliquée auparavant, à 50% du revenu médian. (...)

Plus la définition est large et plus elle mélange des populations diverses, allant de l'extrême pauvreté aux couches populaires. Mais dans tous les cas, en conservant la même définition sur la durée, il est possible de mesurer des évolutions dans le temps. Sur le long terme, la situation s'améliore grâce à la forte baisse de la pauvreté entre les années 1970 et le début des années 1990 : le seuil de pauvreté est ainsi passé de 12% en 1970 à 6,6% en 1990 (seuil calculé sur la base de 50% du revenu médian).

Mais depuis, les choses ont empiré : "Les années 2000 et 2010 constituent un tournant de notre histoire sociale", note l'Observatoire des inégalités ; le taux de pauvreté n'a plus baissé durablement depuis 1990 (...).

## Être pauvre au quotidien, c'est se priver

Rencontrez-vous des difficultés financières pour faire chacune des choses suivantes ?

Base : Ensemble – En %



Les problèmes d'alimentation : marqueur de pauvreté • Crédits : Secours populaire et Insee

Mais au delà des chiffres et des grandes tendances macroscopiques, la pauvreté est avant tout affaire de ressenti pour ceux qui la vivent au quotidien. C'est d'ailleurs le parti-pris du dernier baromètre publié par le Secours populaire avec l'Ipsos en septembre 2018 : "C'est un sondage dans lequel nous donnons la parole aux Français sur la façon dont ils vivent et perçoivent la pauvreté, à travers leur propre expérience ou via les personnes qu'ils peuvent côtoyer", explique Richard Béninger, secrétaire national du Secours populaire. "Cette année, nous avons mis l'accent sur les problèmes liés à l'alimentation. Plus de 80% des sondés nous disent qu'avoir des difficultés pour s'alimenter est un marqueur de pauvreté.", précise-t-il. (...)

« Dans les foyers modestes, plus de la moitié d'entre eux n'arrivent pas à payer la cantine ! C'est une tendance confirmée par nos 80 000 bénévoles, dont certains travaillent dans l'Education nationale. Et bien souvent, les dépenses de nourriture deviennent la variable d'ajustement face à toutes les autres dépenses contraintes comme le logement, la santé, l'électricité... Il y a un problème quantitatif : on saute un repas (notamment chez les étudiants auprès desquels le Secours populaire installe des antennes et distribue de l'aide alimentaire dans les campus) et un problème qualitatif : les gens achètent les produits les moins chers, les plus caloriques, les pâtes, les chips, on prend alors de mauvaises habitudes alimentaires. On est loin du discours sur les cinq fruits et légumes par jour ! Une situation difficile à vivre et excluante lorsque vous entendez à longueur de journée qu'il faut manger équilibré ».

**Richard Béninger, secrétaire national du Secours populaire**

Faire attention sans cesse à son budget et se priver est le quotidien des personnes en situation de pauvreté. En 2015, le Secours populaire avait aussi calculé ce qui restait à ceux qui fréquentent l'aide alimentaire du SPF, une fois les dépenses contraintes soustraites : *"5 euros 60 par jour !", s'exclame Richard Béninger, "c'est un budget impossible à gérer pour répondre aux besoins les plus vitaux"*. En dehors de l'alimentation, l'Observatoire des inégalités a dressé une liste de toutes les privations auxquelles il faut se résoudre lorsque l'on est pauvre : retards de paiement pour 8,3% des Français (impossibilité de payer à temps à plusieurs reprises) ; impossibilité de maintenir le logement à bonne température pour 5,7% des personnes ; 24,1% qui ne peuvent payer une semaine de vacances par an ; acheter des vêtements neufs (13,6%) ; offrir des cadeaux (9%), etc.

Lorsque l'on est pauvre, on sait aussi que l'on vivra moins longtemps : **6,4 années d'espérance de vie en moins entre les cadres et les ouvriers en 2013, stable par rapport à 2008** d'après l'Observatoire des inégalités. Par ailleurs, l'espoir de s'en sortir par l'ascension sociale est mince en France : l'OCDE a calculé qu'il fallait six générations pour que les descendants d'une famille en bas de l'échelle des revenus (les 10% les plus bas) se hissent au niveau du revenu moyen, soit 180 années. (...)

La pauvreté est un phénomène qui se vit au sein de la famille également : les deux tiers des personnes pauvres vivent dans un ménage avec des enfants, 40% sont en couple et 25% dans une famille monoparentale. Du côté des inégalités entre sexes, la différence n'est pas si nette : **52% sont des femmes et 48% des hommes**.

L'absence de diplôme et l'origine sociale comptent beaucoup également : deux tiers des personnes pauvres n'ont pas plus qu'un CAP ; à peine 10% des personnes démunies ont un diplôme supérieur à bac +2. Lorsque le ménage est constitué de personnes actives, les deux tiers d'entre elles appartiennent à la catégorie des ouvriers ou des employés mais l'essentiel (70%) des pauvres sont inactifs ou chômeurs. Les immigrés sont beaucoup plus fragiles que les Français : en 2013, 37% des personnes vivant dans un ménage immigré étaient sous le seuil de pauvreté contre 14% pour l'ensemble de la population.

Mais du point de vue du Secours populaire, si la pauvreté ne frappe qu'une partie de la population, *"la réponse des responsables politiques doit être globale et s'adresser à l'ensemble de la société"*, précise Richard Béninger, *"cette question ronge l'ensemble des Français et ne concerne pas seulement ceux qui la vivent dans leur chair. Dans notre étude, nous avons constaté une hausse inédite des personnes inquiètes ou angoissées pour l'avenir : 80% des personnes interrogées pensent que leurs enfants connaîtront une situation de pauvreté. En 2006 quand nous avons commencé ce baromètre, seul un tiers des Français faisaient ce constat. (...)"*

### Les chiffres de référence

**Seuil de pauvreté** : 1 026 euros par mois pour une personne seule selon la définition française et européenne calculée sur la base de 60% du revenu médian. Avant 2008, le seuil de pauvreté était fixé à 50% du revenu médian par l'Insee, ce qui vaut 855 euros par mois (données de 2016).

**Revenu médian** : 1 710 euros par mois en 2016 (la moitié de la population gagne moins, la moitié gagne plus).

**RSA mensuel** : 550 euros pour une personne seule sans enfant.

**SMIC mensuel** : 1 170 euros net, le Salaire minimum de croissance correspond au salaire minimum légal que le salarié doit percevoir.

## DOCUMENT 4

« **Éradiquer la grande pauvreté à l’horizon 2030** » (extraits) - *Conseil économique, social et environnemental* - Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique

### *Préconisations*

## **I - INSTAURER UN REVENU MINIMUM SOCIAL GARANTI, ASSURANT UN REVENU STABLE AUX PERSONNES EN SITUATION DE GRANDE PAUVRETE**

« *La faim, la peur de ne pas pouvoir nourrir ses enfants, cela tétanise*<sup>5</sup>. »

Le fonctionnement actuel des minima sociaux pose de sérieux problèmes : nombreux et trop complexes, ils ne sont compréhensibles pour personne, pas même pour celles et ceux qui les perçoivent et peuvent faire naître un puissant sentiment d'injustice. D'un montant variable et trop faible, conditionnés à la répétition de démarches administratives, ils découragent près d'un ou une allocataire sur trois, qui finit par ne plus les demander.

Pour atteindre l'objectif d'éradication de la grande pauvreté, il est donc capital, non pas de réduire les minima, mais au contraire d'en simplifier l'accès, sans contreparties, pour éviter la stigmatisation des bénéficiaires, pour garantir des ressources et des conditions de vie décentes si essentielles à l'insertion : pouvoir se déplacer pour se rendre aux entretiens d'embauche et sur le futur lieu de travail, pouvoir faire face aux dépenses contraintes, pouvoir faire garder ses enfants, être en bonne santé pour occuper un poste de travail - donc pouvoir se loger, s'alimenter correctement, se soigner. (...).

La question de la forme que pourrait prendre une fusion des minima sociaux, ainsi que du cadre et des objectifs de cette fusion, a donné lieu à un avis du CESE en avril 2017 intitulé *Revenu minimum social garanti*<sup>6</sup> :

« *Notre assemblée estime que chaque personne en situation de fragilité sociale et économique doit avoir droit à un revenu garanti et stable qui se présente comme une prestation sous condition de ressources. Ce revenu doit être versé à toutes les personnes quelle que soit la partie du territoire sur laquelle elles vivent* ».

Le cœur de cette préconisation a été repris dans un avis de mars 2019 - « *Fractures et transitions : réconcilier la France*<sup>7</sup> » (...).

Synthèse des principales dispositions des recommandations n°1 à 13 de l'avis sur le RMSG et 3 de l'avis Fractures et transitions.

(...)

### **Préconisation 1: instaurer un revenu minimum social garanti**

**Le CESE demande l'instauration d'un revenu minimum social garanti (RMSG) qui se substituera à sept des huit minima sociaux existants : revenu de solidarité active (RSA), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation adulte handicapé (AAH), allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), allocation supplémentaire vieillesse (ASV), allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), allocation veuvage (AV).**

**Les prestations familiales et les allocations logement devront être maintenues hors du champ de ce futur revenu.**

**Le RMSG constituera le socle de droit commun. Il sera attaché à la personne et sera accessible, sous certaines conditions, dès dix-huit ans pour les jeunes qui ne sont ni en étude, ni en emploi, ni en formation. Pour ces derniers, ce dispositif sera assorti d'un accompagnement et de la contractualisation avec un dispositif d'insertion.**

**Pour le CESE, un principe simple pourrait être retenu pour en fixer le montant : personne en France ne devrait vivre avec moins de 50 % du revenu médian<sup>1</sup>.**

**Toute personne percevant le RMSG a droit à un accompagnement social et à un accompagnement vers et dans l'emploi avec un objectif d'autonomisation.**

**Le CESE précise également que pour les bénéficiaires de l'ASPA et l'AAH, un complément spécifique sera nécessaire pour tenir compte de leur situation.**

**Le RMSG doit être expérimenté de manière approfondie, en associant les personnes concernées à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de l'expérimentation. Cette évaluation prendra en compte toutes les dimensions économiques et sociales.**

## **II - RECONNAITRE UN DROIT EFFECTIF A L'ACCOMPAGNEMENT**

**A - Tendre vers la désignation d'un référent de parcours, « tiers de confiance » pour les bénéficiaires**

(...)

Relevant de nombreux acteurs, actrices (État, collectivités, associations, organismes de Sécurité sociale, offices HLM, mutuelles, service public de l'emploi...), l'accompagnement des personnes fonctionne en silos, selon une logique de dispositifs segmentés par

thématiques (le logement, l'endettement, la parentalité, la scolarité...) et par publics (jeunes en difficultés, chômeurs et chômeuses de longue durée...). Il peut, selon la nature des difficultés rencontrées, impliquer un nombre important de professionnelles et de professionnels.

Cette situation est source à la fois de rupture dans les parcours et de non-recours. (...)

L'article 29 de la loi pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018 prévoit : « À titre expérimental, les administrations, les établissements publics de l'État et les organismes de sécurité sociale dont la liste est fixée par décret ainsi que les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux qui en font la demande peuvent instituer, pour des procédures et des dispositifs déterminés, un référent unique à même de faire traiter des demandes qui lui sont adressées pour l'ensemble des services concernés. »

Enfin, la généralisation « des démarches de premier accueil social inconditionnel de proximité et de référent de parcours » figure au titre des objectifs qui constituent le socle de la contractualisation entre l'État et les départements dans le cadre du déploiement de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Quatre départements, l'Ariège, le Bas-Rhin, Paris et le Pas-de-Calais, ont expérimenté la démarche du référent de parcours. « Ce professionnel, qui dispose d'une vision globale des interventions sociales qu'il coordonne, assure la continuité du parcours d'insertion de la personne accompagnée et la cohérence des actions qui lui sont proposées. » (...)

Le CESE souligne l'intérêt de ces démarches plurielles. Il sera attentif à leur évaluation à l'aune de l'objectif de « zéro personne sans accompagnement » fixé dans son avis consacré aux personnes vivant dans la rue.

**Préconisation 13 : renforcer l'accompagnement en mettant en place les référents de parcours et en initiant le « dossier social unique »**

**Le CESE soutient le renforcement de l'accompagnement par le déploiement de travailleuses sociales et travailleurs sociaux référents de parcours pour les personnes accompagnées, avec leur participation active. Il appelle cependant à la vigilance sur trois points essentiels :**

**- les personnes accompagnées doivent pouvoir choisir de bénéficier ou non d'un référent de parcours et donner leur accord sur la durée de l'accompagnement, afin de favoriser une véritable relation de confiance. Selon l'évolution de leur projet et de la relation nouée, un changement de référent de parcours doit être possible ; (...)**

(...)

# Chapitre 1 Entre pauvreté et grande pauvreté : une réalité multidimensionnelle insuffisamment traduite par les seules statistiques

Article paru dans l'hebdomadaire « La Vie », 7 février 2019

« Fatima et Fabrice Pano ont emménagé dans un studio meublé, il y a six ans, situé au rez-de-chaussée d'un petit immeuble de quatre étages à Saint-Ouen, en Seine-Saint-Denis, à proximité du périphérique parisien, mal entretenu il pâtit d'une absence totale de ventilation. « L'humidité est telle que l'eau dégouline le long des murs et sur les fenêtres, ce qui fait la joie des limaces qui ont trouvé refuge chez nous et sortent, comme les souris, à la tombée de la nuit », L'air est âcre, la moisissure est partout, sur les murs, sur les draps, les couvertures, et même sur les vêtements. La minuscule salle de bains est elle-même envahie par les champignons. Et le système électrique défectueux ne permet même pas d'allumer un convecteur pour chauffer et « sécher » l'appartement.

Le studio où ils habitent est si petit (15m<sup>2</sup> pour 5 personnes) qu'ils passent leur temps sur le grand lit qui occupe la moitié de la pièce...

Peu à peu les problèmes de santé s'accumulent pour toute la famille, asthme chronique pour les parents qui amène à la perte d'emploi pour le papa et saturnisme et affections respiratoires pour les enfants. »

## I - LES NOUVEAUX VISAGES DE LA GRANDE PAUVRETE

(...) Depuis le début de ce siècle, de nombreuses catégories de personnes basculent dans la grande pauvreté : des jeunes, des familles monoparentales, des personnes handicapées, des personnes sans diplôme, des personnes en emploi précaire, des chômeuses et chômeurs de longue durée, des migrants ou migrantes et des Roms... Il suffit parfois, en effet, de peu pour passer d'une situation de précarité à la pauvreté avec un rapide enchaînement des difficultés : un décès, un divorce ou une séparation, la sortie du domicile parental, un accident, l'annonce d'un handicap, l'absence de titre de séjour régulier, le chômage, le passage à la retraite, qui déstabilisent le budget du ménage, entraînent endettement, soucis de santé, isolement social. La grande pauvreté peut être engendrée par un cumul de ces vulnérabilités (...).

## DEUXIÈME CAHIER

# Le mal-logement à l'épreuve des municipales

(...)

**L**a Fondation Abbé Pierre plaide pour faire de la question de l'habitat un enjeu majeur des prochaines élections municipales et intercommunales, puisque le vote désigne non seulement les conseillers municipaux mais aussi, par un scrutin fléché peu lisible, ceux qui siègeront dans les instances communautaires.

Les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en charge du mal-logement peuvent-elles être surmontées ? Dans ce chapitre, les responsables locaux pourront venir puiser autant de bonnes pratiques, très concrètes et à la mesure de leurs responsabilités, pour construire leurs programmes et leur mandature à venir, au service de toute leur population, en particulier les personnes mal logées.

L'action locale contre le mal-logement est indispensable pour faire face aux inégalités territoriales face aux prix de l'immobilier, qui se double d'une implication très inégale des collectivités.

## LES MAL-LOGÉS FACE AUX INÉGALITÉS TERRITORIALES

### L'immobilier creuse des fractures nouvelles.

La hausse des prix a d'abord été assez uniforme dans l'Hexagone, la décennie 2000 aboutissant

en moyenne à leur doublement, mettant toujours plus de ménages sous pression financière pour se loger. Après une légère correction en 2008, les prix sont repartis à la hausse de manière très divergente selon les territoires : la décennie 2010 a vu les plus chers devenir encore plus chers et les inégalités territoriales s'enraciner dans une « métropolisation » qui concentre les richesses dans les grandes aires urbaines, en particulier les plus attractives.

Mais **le mal-logement n'épargne aucun territoire. On retrouve partout différentes de ses dimensions avec une intensité et des formes variables.** De façon schématique, vivre en zones tendues entraîne des taux d'effort supérieurs, des risques d'expulsion accrus et une difficulté très forte d'accès au logement, qui se traduisent par des phénomènes de sans-abrisme et de bidonville. En zones détendues, si les taux d'effort sont moindres, la prévalence de la précarité énergétique et de l'habitat indigne reste forte, avec la particularité d'être bien moins visible qu'en ville et de disposer de moins de dispositifs publics pour repérer et combattre ces phénomènes.

Les inégalités et les ségrégations spatiales se jouent au sein des territoires, de manière bien plus subtile qu'à travers des oppositions binaires entre « les zones rurales » et « les métropoles », par exemple. Les collectivités ont donc un rôle crucial à remplir pour les résorber.

## UNE DÉCENTRALISATION FAVORABLE À LA PRISE EN CHARGE DU MAL-LOGEMENT AU NIVEAU LOCAL POUR DES RÉSULTATS CONTRASTÉS.

Depuis près de 40 ans, la territorialisation de l'action publique s'est imposée pour rendre plus efficace la politique de l'habitat, prenant appui sur le renforcement de la coopération intercommunale et l'élargissement des compétences des collectivités en matière d'habitat.

Celles-ci ne s'en sont pas toutes saisies. Certaines villes s'emparent de la question du logement depuis plusieurs mandats, utilisent les outils à leur disposition et se dotent d'une administration compétente qui porte le sujet au-delà des alternances politiques. D'autres intercommunalités, comme celles de Marseille et Paris, sont trop empêtrées dans des égoïsmes communaux pour mener une politique solidaire et cohérente à l'échelle de la métropole. Soumis à des inégalités territoriales fortes, **les mal-logés subissent donc également une implication très inégale de la part de leurs élus.**

Le paysage est particulièrement contrasté avec des collectivités pionnières qui peuvent se mobiliser rapidement et efficacement ; des collectivités peu sensibles aux questions de l'habitat ou dont l'histoire les empêche de concevoir une politique locale pertinente à l'échelle intercommunale ; des zones blanches où la question n'est pas portée, par indifférence ou par absence de services et d'opérateurs en capacité de révéler les besoins et d'intervenir.

## UNE GOUVERNANCE LOCALE AU MILIEU DU GUÉ

**À ce stade de la décentralisation**, le logement reste une compétence éclatée dans un « mille-feuille » institutionnel, dans lequel **les responsabilités se diluent**. Il en résulte aussi des zones de flou sur certains sujets majeurs et une segmentation de l'action publique chronophage. Pour produire des logements sociaux, pour loger les personnes sans-abri, ne serait-ce que les héberger, pour traiter l'habitat indigne... les renvois de balles entre municipalité, département, État, Justice,

organismes Hlm, etc., freinent l'action publique. L'État oriente les politiques locales de l'habitat, fixe un cadre d'intervention et impose des objectifs et des indicateurs parfois déconnectés des territoires et sans avoir les moyens d'intervention nécessaires à leur accompagnement et à la garantie de l'égalité territoriale. **Le décalage entre les objectifs ambitieux fixés au niveau national et les moyens alloués est systématiquement soulevé par les acteurs locaux.** Les règles nationales sont souvent vécues comme « aveugles » aux spécificités locales. Les décalages sont d'autant plus prégnants que la politique du logement se caractérise par une succession ininterrompue de réformes, sans être vraiment accompagnées. Mais la critique récurrente de « l'État » est aussi souvent mise en avant pour justifier l'immobilisme et la défense des égoïsmes locaux.

**On pourrait donc adapter les normes et les dispositifs à la diversité des situations locales** : maintenir un cadre national clair, en renforçant les obligations mais aussi les moyens d'agir localement, de la régulation des plates-formes de location touristique aux aides fiscales à l'investissement locatif.

Le premier message de la Fondation Abbé Pierre s'adresse donc à l'État : **maintenir et amplifier les responsabilités des EPCI en matière d'habitat et associer action immobilière et action sociale pour prêter attention aux ménages prioritaires, aux attributions et à la mixité.** Mais les intercommunalités ne pourront pas s'imposer comme l'acteur de référence des politiques du logement sans une véritable légitimité démocratique, qui lui fait encore défaut.

Le deuxième message est adressé aux collectivités : **coopérer pour dépasser l'émiettement des compétences.** Elles trouveront dans ce chapitre un aperçu, loin d'être exhaustif, des outils à leur disposition sur 15 grandes questions liées au mal-logement, pour peu qu'ils soient volontaristes, inventifs, constants et courageux.

(...)

**D**éclinaison locale des priorités d'accès au parc social et participation à la définition de principes communs d'attribution à l'échelle intercommunale, enregistrement des demandes, accompagnement et information des demandeurs, réservation de logements, instruction des dossiers, présidence d'organisme Hlm, voix délibérative en commission d'attribution... **Le maire et ses agents occupent une position centrale** dans le processus d'accès aux logements sociaux.



## **FAIRE LA TRANSPARENCE SUR LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX**

Les demandeurs se confrontent à des procédures, des délais d'attente et des priorités d'accès souvent incompréhensibles. À toutes les étapes de la procédure, la complexité règne trop souvent et aboutissent parfois à des décisions défavorables aux ménages sans domicile, très pauvres ou stigmatisés. Or, les communes et les intercommunalités ont **les moyens d'améliorer la situation**. Clarifier, compléter et harmoniser l'information délivrée aux demandeurs, élaborer des outils de suivi et respecter le formalisme des échanges réduisent les dysfonctionnements. La formation des services d'instruction des demandes et des membres des commissions d'attributions doit éviter les mauvaises pratiques, illégales ou abusives (discriminations, attributions hors plafonds, préférence communale...). C'est **l'occasion de combattre les préjugés** (« capacité à habiter ») qui nuisent au respect des deux quotas d'attributions aux demandeurs prioritaires et à très bas revenus hors QPV (25 %).

Instrument de transparence dans les attributions, **la cotation des demandes**, devenue obligatoire d'ici au 31 décembre 2021, offre l'opportunité de dégager une méthode commune, objective et lisible d'ordonnancement de la demande de logement social. Les expériences montrent tout l'intérêt de la démarche, qui pousse les acteurs locaux à trouver des réponses claires à de nombreuses questions (garantie de la priorité des critères légaux, place de l'ancienneté, transparence post-cotation, choix de son logement). **Si la grille adoptée localement privilégie clairement les personnes sans domicile, elle servira utilement une politique de Logement d'Abord.**

**La location « active » permet de passer un cap supplémentaire dans la transparence** de l'offre pour répondre aux préoccupations grandissantes que posent les refus de logements par les demandeurs et la vacance de logements sociaux. Cette pratique, encouragée par la loi ALUR et qui se développe (en Isère, à Paris, à Lyon...), offre une place aux demandeurs dans le processus d'attribution : ils candidatent sur des propositions de logements sociaux mises en ligne par les bailleurs.

D'autres expériences montrent que des solutions similaires peuvent **fluidifier les demandes de mutations**, qui représentent une part importante de la demande de logement social. Les bourses au logement qui se multiplient (Île-de-France, Montpellier, Bordeaux...) produisent par exemple des résultats satisfaisants, surtout lorsqu'elles sont organisées inter-bailleurs. ■

(...)



## Lutte contre la pauvreté : les communes en première ligne

*Banque française mutualiste - bfm.fr - Par Marie-Laure Hardy - le 06/07/2018*

**Fin 2017, le gouvernement a lancé une concertation pour élaborer de nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté en France. Les premières recommandations préconisent un renforcement du rôle des communes.**

**La France compte environ 9 millions de personnes touchant moins de 1 015 euros par mois, ce qui correspond au seuil de pauvreté.** Un phénomène renforcé par l'immigration et l'arrivée massive de réfugiés dormant dans des abris de fortune. Année après année, les gouvernements successifs promettent d'éradiquer ce fléau, sans succès. Un plan pluriannuel contre la pauvreté, adopté en 2013(2), a été à l'origine de plusieurs mesures : revalorisation des prestations familiales et des minima sociaux comme le RSA, amélioration de l'accès aux soins grâce à la généralisation progressive du tiers payant, ou encore mise en place de la prime d'activité dès 2016.

### **Le renforcement des intercommunalités**

L'organisation de la politique sociale française a été revue en 2015 par la loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). Elle a notamment clairement redéfini les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. **Le département a ainsi été consacré comme chef de file de l'action sociale.** L'autre changement majeur concerne le renforcement des intercommunalités. Passées de 5 000 à 15 000 habitants, elles sont désormais organisées autour de bassins de vie.

La loi reconnaît donc clairement que la réduction de la pauvreté passe aussi par des actions locales, et ce n'est qu'un début. En octobre 2017, Emmanuel Macron a lancé le chantier de la « stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes ». Objectif : mener des concertations pour prolonger le plan pluriannuel de 2013 qui s'achève (...). Les premiers rapports ont été remis au gouvernement en mars 2018. Parmi les conclusions, des recommandations pour « piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires ». Le texte constate que l'action sociale reste dispersée entre les collectivités territoriales, les organismes de Sécurité sociale et l'État départemental. Pour y remédier, il préconise de créer une collectivité à l'échelon départemental, assumant l'ensemble des compétences sociales en lien avec les communes. Il s'agirait donc de piloter la politique sociale à partir des territoires, l'État conservant un rôle de régulateur national.

### **Vers un rôle accru des communes**

Autre recommandation du rapport : garantir un accueil de proximité sur l'ensemble du territoire à travers le bloc communal. En effet, les personnes en précarité ont très souvent des difficultés de mobilité. Le maire doit donc être le premier interlocuteur pour toutes les questions sociales du quotidien. Les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux (CIAS) sont désignés pour remplir cette triple mission d'accueil, d'information et d'orientation des administrés. Les communes pourraient donc bientôt avoir la responsabilité de trouver des solutions de proximité pour remédier à la pauvreté.

Enfin, depuis la révision de la loi SRU en 2013, « Les communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 habitants en Île-de-France – appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, doivent disposer de *25 % de logement social d'ici 2025.* » En cas de carence, un large arsenal de sanctions est prévu par le législateur afin d'inciter les communes à agir.

## FICHE PRESSE

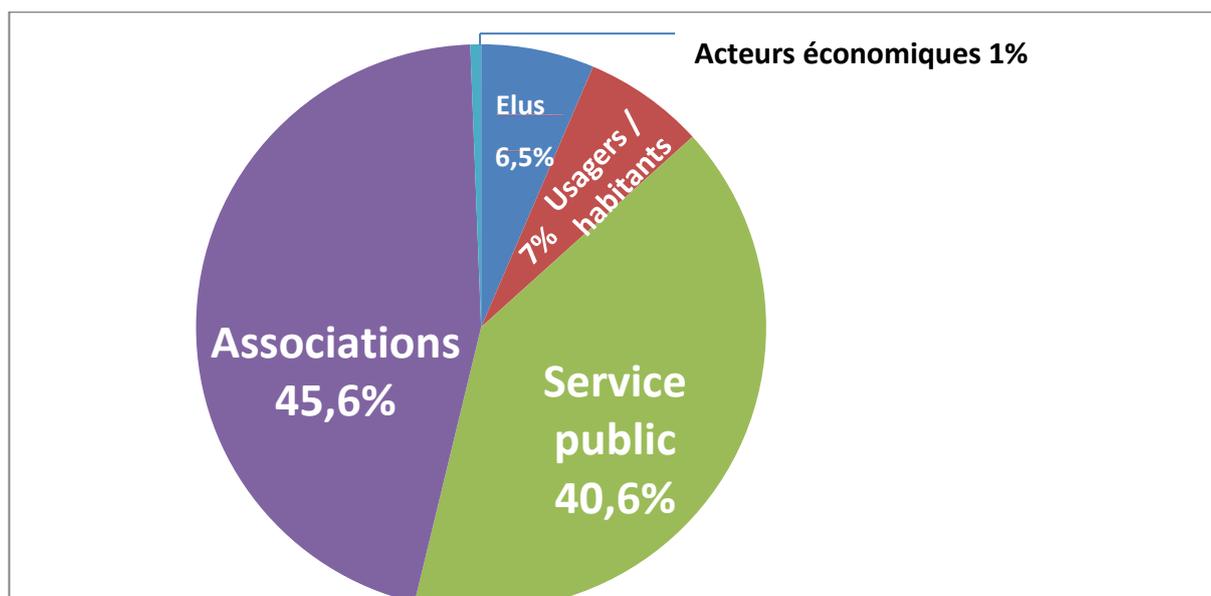
Nancy, le jeudi 4 avril 2019

# Lutte contre la pauvreté en Meurthe-et-Moselle

## Synthèse des conférences territoriales de développement social

La CTDS (Conférence Territoriale de Développement Social) est une instance territoriale animée conjointement par l'Etat et les départements. Département démonstrateur dans le cadre du plan national de lutte contre la pauvreté, la Meurthe-et-Moselle a organisé six rencontres dans les territoires de Briey, Lunéville, Grand Nancy, Terre de Lorraine et Val de Lorraine ainsi que des partenaires institutionnels et associatifs de l'action sociale (CAF, associations caritatives etc...).

Plus de 650 personnes ont participé à ces rencontres.



Lors de ces réunions, chaque territoire a produit des propositions détaillées d'actions à mettre en place dans le département pour lutter en proximité contre la pauvreté.

### Et après ?

- A partir de ce mois d'avril, un fascicule reprenant les contenus des rencontres sera transmis à l'ensemble des participants courant mai.
- Session publique de juin du conseil départemental : présentation à l'assemblée d'un avenant à la convention de décembre enrichie des CTDS

Au total, 153 fiches actions ont été rédigées.

Elles permettent de formuler 128 propositions réparties en 6 thématiques distinctes :

- l'accès aux droits,
- la lutte contre les ruptures territoriales et les ruptures numériques ;
- l'accès à l'alimentation et aux produits de première nécessité ;
- l'engagement citoyen, lutte contre l'isolement et les échanges solidaires ;
- l'aide à la parentalité ;
- l'identification des jeunes invisibles.

- Ce qu'il faut retenir**
- Bonne participation (quantitativement et qualitativement)
  - Une bonne diversité d'acteurs associatifs et une bonne représentation des acteurs institutionnels des territoires (CCAS, CIAS...)
  - Une participation des usagers et habitants appréciée dans les Ateliers
  - Des temps qui ont contribué à renforcer la connaissance des acteurs à l'échelle territoriale.
  - Manque de temps : ateliers souvent ressentis trop courts
  - Trop faible participation des acteurs économiques et des élus locaux.

## Développement des thématiques

- **Accès aux droits : 41 propositions.** Parmi les sujets, les mesures d'accompagnement personnalisé (MASP), destinées à aider des adultes dont les facultés ne sont pas altérées, mais qui sont en grande difficulté sociales, la création de postes de médiateurs, etc.
- **Lutte contre la fracture numérique et territoriale : 31 propositions.** Sujet majeur : la dématérialisation, qui crée un frein à l'accès et au maintien des droits des personnes notamment dans les zones mal desservies.
- **Accès à l'alimentation et aux produits de première nécessité : 27 propositions.** Parmi les priorités, l'expérimentation conduite en Terres de Lorraine dans le cadre du projet alimentaire territorial (PAT), des propositions d'épiceries solidaires mobiles, la coordination des acteurs caritatifs et l'éducation (produits locaux, circuits courts, bio).
- **Aide à la parentalité : 9 propositions.** Forte recherche pour améliorer les liens entre acteurs publics de l'éducation, familles et associations. Volonté également « d'aller vers les familles fragiles » et de développer des liens avec les usagers.
- **Engagement citoyen, lutte contre l'isolement et échanges solidaires :** dans deux territoires (Lunévillois et Terres de Lorraine), 14 propositions ont été formulées.
- **En Val de Lorraine, l'identification des « jeunes invisibles » a été évoquée.** Une des pistes à suivre est la création d'un réseau multi-acteurs pour les jeunes hors des réseaux de formations.

# Comment les maires peuvent réduire les inégalités

9 mars 2020

Les communes fournissent un ensemble de services publics de base indispensables à leurs habitants : entretien des écoles, de la voirie, gestion de l'état civil, etc. Elles vont bien au-delà – parfois en agissant à un niveau intercommunal [ 1 ]– et disposent de nombreux instruments d'action pour améliorer la qualité de vie et réduire les inégalités dans des domaines essentiels. Les maires ont de quoi mener des politiques ambitieuses dans ce domaine. Encore faut-il qu'ils s'en saisissent.

## 1- Des services pour tous ?

L'organisation d'activités périscolaires et de loisirs en général par les mairies permet aux plus jeunes des familles modestes d'accéder à des services qui leur seraient hors de portée s'ils devaient en payer le véritable prix. La qualité de ces services est déterminante dans la vie des enfants. Le soutien aux maisons de quartiers ou de la jeunesse et aux associations qui travaillent avec les jeunes constitue un élément clé de ce dispositif.

À l'autre bout de la chaîne des âges, l'hébergement et les activités proposées (souvent via le centre communal d'action sociale) aux personnes âgées a la même fonction : elle permet aux plus modestes d'accéder à des services inaccessibles sinon. Le vieillissement de la population va rendre cette fonction encore plus importante dans les années qui viennent. Si cette activité est laissée aux entreprises, les inégalités entre personnes âgées seront accrues, les plus modestes en étant écartées. Les options politiques prises par les maires [ 2 ] dans les années qui viennent auront un impact énorme pour les personnes en perte d'autonomie.

La manière dont est organisée l'offre culturelle (médiathèques, école de musique, salles de spectacles, etc.) a des conséquences directes dans la démocratisation de l'accès la culture. Malheureusement l'action municipale se contente en France le plus souvent de subventionner les établissements culturels avec de faibles contraintes concernant le public reçu. Le pilotage de ces institutions est souvent laissé à des professionnels peu sensibles à leur ouverture sociale. Ces services sont le plus souvent sur-utilisés par les plus diplômés [ 3 ] car l'offre leur est destinée. Le cas le plus typique est représenté par les « conservatoires » de musique destinés à une élite.

L'existence d'un réseau de transports en commun de qualité est peu important pour ceux qui ont les moyens d'avoir recours à la voiture, mais essentiel pour les plus modestes. Les horaires, la desserte des quartiers, les tarifs ont un impact direct sur la capacité de déplacement pour se rendre au travail ou accéder aux services éloignés. Faut-il mettre de l'argent dans la qualité (la fréquence et le nombre de lignes) ou pour réduire le prix (la gratuité par exemple, voir ci-dessous) dans les transports en commun : le débat promet d'être intéressant.

Enfin, la politique de la petite enfance joue à un double niveau. Le soutien par les communes à l'accueil des jeunes enfants est d'abord un élément qui a un impact sur développement de l'enfant lui-même. La qualité du service détermine la qualité des premières années de la vie. En même temps, la possibilité d'avoir accès à un mode de garde pour un coût modeste rend moins difficile l'activité professionnelle des femmes, et, partant, réduit les inégalités entre les femmes et les hommes.

## 2- Quels prix pratiquer ?

L'accès à ces équipements dépend d'abord des prix pratiqués. Certaines communes tiennent compte des ressources du foyer (par exemple, pour la cantine, les transports, le sport, etc). D'autres accordent des réductions en fonction d'un statut (demandeur d'emploi, allocataire de minima social, personne âgée). Une partie des services ou équipements sont gérés directement par les mairies, d'autres sont délégués au secteur privé. En matière d'inégalités, tout dépend alors des règles concernant les tarifs (niveau du prix, existence de tarifs sociaux, etc.) qui sont imposées (ou non) à l'entreprise qui mettra en œuvre le service.

Ces politiques tarifaires sont très inégales selon les maires. L'un des thèmes d'actualité dans le débat est la tarification des transports en commun, et une éventuelle gratuité. Dans le même domaine, on pourrait s'interroger sur la gratuité des cantines scolaires : pourquoi l'enseignement primaire est-il gratuit mais pas le repas qui est pris au sein de l'école ? Tout est question de choix : les finances des communes sont limitées. Si le « tout gratuit » conduit à réduire d'autres services municipaux, le bilan n'est pas forcément positif en matière d'inégalités.

## 3- Logements et urbanisme : un pilier

La politique locale du logement permet aux plus démunis d'accéder à des conditions dignes d'habitat et organise la répartition des catégories sociales sur le territoire. En 2016, le quota de 20 % de logement sociaux imposé par la loi dans les grandes villes ou agglomérations n'était respecté que par la moitié des villes assujetties [ 4] Un grand nombre de maires ont refusé l'arrivée de catégories populaires sur leur territoire, quitte parfois à payer des pénalités.

La politique du logement social est confrontée à un dilemme. Elle doit à la fois loger les plus pauvres et éviter que ne se constituent des enclaves où la pauvreté est concentrée. L'urgence sociale et la mixité ne sont pas faciles à mettre en œuvre conjointement dans un parc où le logement social est souvent concentré dans des quartiers bien délimités de la commune. La qualité des logements et de leur environnement compte autant que leur nombre. Dans certaines communes, les logements sociaux ne correspondent plus aux normes d'habitation : dégradés, éloignés de toutes activités, mal desservis par les transports, etc. Certains se retrouvent ainsi inoccupés.

Au-delà du logement social, les plans d'urbanisme édictés par les communes favorisent l'implantation d'activités et de services dans les quartiers d'habitation et ont un impact sur la ségrégation spatiale. Dans les plus grandes villes surtout, le choix de tel ou tel quartier pour construire une bibliothèque, une crèche ou une piscine aura un impact sur le public qui s'y rendra. La mixité sociale dépend pour beaucoup de la mixité « fonctionnelle » qui relève de l'urbanisme (emplois, commerces, culture, loisirs, écoles, transports, etc.) plus que du seul logement.

## 4- Action sociale : l'urgence pour les plus modestes

Les dépenses d'action sociale des communes, menées principalement par les centres communaux d'action sociale (CCAS), atteignaient plus de 9 milliards d'euros en 2018 [ 5] Une goutte d'eau dans l'ensemble des prestations sociales au niveau national (environ 600 milliards d'euros) mais ce sont des dépenses libres, non contraintes par des prestations obligatoires nationales (comme les allocations logement ou familiales), qui peuvent être adaptées aux besoins spécifiques des habitants de la commune. Pour les plus démunis, le CCAS est souvent l'ultime recours avant la rue.

Les CCAS sont plus ou moins engagés dans la lutte contre les inégalités, mais beaucoup favorisent l'accès aux droits sociaux des personnes vulnérables, handicapées ou âgées en les aidant à monter leurs dossiers de demande de prestation auprès des caisses d'allocations familiales, par exemple. Ils gèrent aussi parfois des équipements et services destinés à la petite enfance, notamment les crèches, les haltes-garderies ou encore les centres aérés. Les CCAS gèrent 40 % des établissements d'hébergement des personnes âgées : l'existence d'une offre de qualité pour les plus modestes est essentielle (Voir plus haut).

Doit-on aller plus loin dans le soutien aux plus modestes ? On pourrait imaginer que des communes décident de mettre en place un revenu minimum local, comme cela a été fait par exemple à Grande-Synthe dans le Nord.

En particulier pour les plus jeunes qui, entre 18 et 25 ans, n'ont le droit à des allocations que sous des conditions très restrictives (voir notre article « Pour la création d'un revenu minimum unique »). Une telle politique serait coûteuse pour les finances locales pour les villes qui voudraient agir seules, mais la question se pose, faute d'action au niveau national.

## 5- Réduire les inégalités au sein de l'emploi communal

Les communes et communautés de communes emploient 1,5 million d'agents, soit plus d'un quart de la fonction publique en 2017 [ 6 ]. Un tiers des fonctionnaires communaux sont recrutés sur contrat et non pas par la voie du concours. Ces contractuels sont soumis à un statut plus précaire et moins égalitaire que leurs collègues, tant par rapport à l'avancement qu'au mode de recrutement qui renforce le risque de favoritisme, voire de népotisme.

Ces agents ne disposent d'aucune indemnité de fin de contrat, contrairement aux CDD du privé qui touchent une prime de précarité. Mais l'univers des contractuels est composé de deux types d'emplois : d'une part des cadres bien rémunérés (c'est d'ailleurs le contrat qui leur permet de déroger aux règles de rémunération de la collectivité) et renouvelés régulièrement, d'autre part des précaires peu qualifiés, employés dans des conditions encore plus mauvaises que dans le secteur privé.

Les communes peuvent également agir dans le domaine de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Si la fonction publique communale est féminisée à plus de 60 %, seuls 30 % des emplois de direction sont occupés par des femmes (lire notre article « Dans la fonction publique, les femmes restent souvent des exécutantes »). Dans la fonction publique territoriale, les femmes exercent essentiellement dans le domaine du social, filière féminisée à plus de 90 %.

Les niveaux de rémunération sont très encadrés au niveau communal mais rien n'empêche une commune de favoriser, par le biais de primes notamment, les personnes du bas de l'échelle et de réduire ainsi les écarts. Les mairies peuvent également mener des politiques de formation des employés communaux les moins qualifiés et de réduction de la précarité. **La commune constitue-t-elle un territoire pertinent pour lutter contre les inégalités ?**

Les communes n'ont pas toutes les cartes en main. Fiscalité, emploi, éducation, santé : sur un grand nombre de mécanismes de réduction des inégalités, les communes ont des marges de manœuvre étroites. Toutefois, elles disposent d'outils très concrets pour favoriser l'égalité d'accès au logement abordable, aux transports, aux loisirs et à la culture notamment. Vivre dans un environnement urbain de qualité, accéder aux transports en commun, pouvoir offrir à ses enfants des loisirs intéressants avec des professionnels qualifiés, faire garder ses jeunes enfants ou pouvoir terminer sa vie dans des conditions matérielles satisfaisantes quand on est âgé sont des sujets moins médiatisés que les impôts, la réussite scolaire ou l'accès aux soins, mais n'en ont pas moins une importance considérable au quotidien. Hormis les plus démunis, rares sont les Français qui savent même ce qu'est un « CCAS », alors qu'il constitue une bouée de sauvetage pour un grand nombre de personnes.

La proximité des élus avec leurs administrés dans les petites ou moyennes communes leur offre la capacité de répondre au plus près aux besoins des habitants, de faire un peu de cas par cas, quand c'est possible. Même si, il est vrai, l'existence d'une myriade de toutes petites communes limite la capacité d'intervention et l'efficacité des plus petites. En mutualisant les moyens, les communes se donnent des marges de manœuvre potentielles pour combattre les inégalités. À condition tout d'abord qu'au sein des regroupements, les communes favorisées jouent le jeu de la solidarité envers celles qui le sont moins. À condition aussi que cette gestion mutuelle préserve du lien de proximité entre les services sociaux et les administrés.

La campagne électorale de l'année 2020 est placée sous le signe de l'écologie. Les candidats rivalisent de propositions dans ce domaine et, dans les grandes villes, sont massivement impliqués dans la création de « forêts » urbaines. La politique de lutte contre les inégalités sociales et la précarité passe au second plan des programmes de la plupart des candidats des grandes villes. Ces programmes, forgés par des couches moyennes et aisées, répondent souvent à leurs propres préoccupations. Ce n'est pas un bon signe pour les politiques municipales qui seront mises en œuvre dans les six prochaines années.

## DOCUMENT 9

Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL N°6 PILOTER LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE A

PARTIR DES TERRITOIRES - 15 mars 2018

(...)

## **2. Assurer la gouvernance à partir des territoires et des personnes concernées tout en préservant un rôle de régulateur national de l'État**

### **2.1. Amplifier la participation et l'engagement des citoyens dans la prévention et la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes dans les territoires**

#### **Développer la participation et l'engagement citoyen des personnes en situation de pauvreté**

**Favoriser l'engagement citoyen des personnes en situation de pauvreté**, c'est rompre l'isolement, remobiliser et valoriser les compétences personnelles et professionnelles, reprendre confiance en soi, développer ses réseaux de relations. Le volontariat associatif constitue ainsi un cadre approprié pour faciliter l'engagement bénévole et volontaire, notamment des personnes les plus pauvres, dès lors que les normes qui en limitent l'accès à ces personnes à ce statut sont assouplies.

#### **Mobiliser les énergies citoyennes et les initiatives de tous et de chacun pour combattre la pauvreté**

Les portes de l'action publique doivent être grandes ouvertes aux citoyens pour qu'ils en deviennent des co-réalisateur aux côtés des élus et des agents de la fonction publique. C'est non seulement la clé d'un véritable progrès démocratique mais plus encore celle de la vitalisation du Vivre ensemble : une République bienveillante ne peut exister pleinement que sur la base d'une société engagée où la citoyenneté n'est pas seulement des droits et des devoirs mais aussi la capacité à prendre des initiatives qui construisent notre avenir commun.

Conjuguer l'engagement citoyen avec le service public en associant une grande partie de la population à la réponse à des besoins sociaux essentiels, urgents, parfois vitaux qu'on ne peut plus se permettre de laisser en souffrance c'est le pari que notre pays a su faire en son temps en impliquant les familles pour offrir un cadre sécurisant et épanouissant aux enfants en danger.

## 2.2. Garantir un accueil de proximité sur l'ensemble du territoire à travers le bloc communal

**Garantir l'accueil social inconditionnel de toute personne quels que soient son statut administratif, son origine géographique et son territoire de résidence.**

Si l'échelon départemental est l'organisateur de tout accueil social au travers des schémas d'accessibilité entre autres, le parcours des personnes en précarité demeure marqué par des difficultés de mobilité alors que **le maire reste bel et bien identifié comme premier interlocuteur social de quotidien**. Aussi, ce sont les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux (CIAS) qui sont devenus les échelons les plus pertinents pour remplir cette triple mission d'accueil, d'information et d'orientation.

Le CCAS ou, le cas échéant, le CIAS, exerçant les missions d'action sociale, les personnes pourront trouver sans rendez-vous une écoute de premier niveau qui permette de déterminer la nature des problèmes rencontrés et l'orientation vers les services ou les institutions les plus à même d'apporter une réponse et un suivi. (...)

### Des CCAS et des CIAS à même de développer des solutions spécifiques aux problématiques de terrain

**Les CCAS et les CIAS sont à même de développer des solutions de proximité pour les personnes**, en termes de réponse sociale à travers quatre de leurs missions obligatoires (instruction des dossiers d'aide légale, tenue d'une liste des bénéficiaires de ces aides, domiciliation et surtout analyse des besoins sociaux) mais également par leur capacité à réunir les acteurs de terrain dans leur diversité (associations, entreprises).

À travers leur clause de compétence générale, les CCAS/CIAS peuvent organiser des réponses spécifiques aux problématiques de terrain en créant, ou en favorisant la création, d'établissements et de services spécifiques. Cette gestion « à la carte » doit s'exécuter dans le cadre de la stratégie d'organisation portée par le Conseil Départemental.

**L'intercommunalité sociale permet d'accroître la réponse sociale sur les territoires communaux**, surtout ruraux, par la mutualisation des moyens nécessaire en termes de création de service mais également dans le cadre du financement des analyses des besoins sociaux (ABS). Toutefois les récentes études montrent que les CIAS qui fonctionnent le mieux sont ceux qui n'ont pas supprimés les CCAS de l'intercommunalité, ceux-ci exerçant la mission spécifique de premier accueil. Afin de développer l'intercommunalité sociale il convient de permettre l'expérimentation de CIAS territorialisés, composés des seules communes souhaitant la création d'un CIAS au sein d'un EPCI.

## 2.3. Favoriser et animer la solidarité des engagements à l'échelon départemental

En appui des communes et de leurs CCAS, des EPCI (communautés de communes, d'agglomérations et métropole) et de leurs CIAS, **l'échelon départemental est le bon niveau des solidarités en raison de son positionnement conjuguant proximité et recul par rapport aux enjeux territoriaux : ni trop loin, ni trop proche.**

Toutefois, force est de constater que bien que la loi NOTRe ait confirmé le conseil départemental comme collectivité de la solidarité et de nouveau positionné la collectivité départementale comme chef de file de l'action sociale, le mouvement de décentralisation n'a en réalité pas été achevé concernant la responsabilité de solidarité. Celle-ci reste éclatée entre les collectivités territoriales, les organismes de Sécurité sociale et l'État départemental qui ont chacun conservé des leviers d'actions et une organisation propre. (...)

# Plan pauvreté : toutes les mesures qui concernent les collectivités locales

*Courrierdesmaires.fr - 14/09/2018 par Emilie Denêtre*

(...) Annoncé il y a an, attendu avant l'été mais repoussé à la rentrée, le « Plan Pauvreté » a enfin été révélé, ce jeudi 13 septembre, au Musée de l'Homme à Paris par le Président, Emmanuel Macron, en personne. Chiffré à 8,5 milliards d'euros sur 4 ans (2,1 milliards consacrés à l'investissement social et à la prévention de la pauvreté, plus de 2,5 milliards à l'accompagnement vers l'emploi et 3,9 pour la revalorisation de la prime d'activité), le plan devrait entrer en vigueur dès le 1er janvier 2019.

Parmi les mesures annoncées ce jeudi, et qui devraient directement impacter les collectivités territoriales, certaines étaient déjà connues des acteurs locaux (...).

## **Places en crèches et tarif social à la cantine**

Comme cela avait été acté au mois de juillet dernier, (...), 30 000 places en crèches seront créées d'ici la fin du quinquennat (...). « Certaines communes, situées dans les quartiers politiques de la ville pourront ainsi investir dans de nouvelles crèches avec un reste à charge estimé à 10% » explique-t-on à l'Élysée.

Par ailleurs, pour les enfants d'âge scolaire, le gouvernement compte inciter les communes, rurales et/ou pauvres, à mettre en place des tarifications sociales pour la cantine avec un plafond bas situé à 1 euro. (...)

## **Aide sociale à l'enfance (ASE) et aide aux départements**

Le président a par ailleurs insisté sur la nécessité de « sécuriser » l'entrée dans la vie des jeunes les plus fragiles, « comme ceux de la protection de l'Enfance » pour mieux lutter contre la pauvreté. En effet, selon le cabinet de la ministre de la Santé, 25% des SDF sont passés par l'aide sociale à l'enfance. L'idée serait donc d'accompagner ces jeunes jusqu'à leurs 21 ans... en leur trouvant des solutions d'emploi, de logement ou de formation. Soulignant le « remarquable engagement des départements », Emmanuel Macron a évoqué une « contractualisation financière » avec ces derniers pour les accompagner dans cette mission nouvelle avec, à cette fin, la mobilisation de « 50 millions d'euros ». Un geste qui devrait en partie soulager les dépenses des départements en hausse structurelle en la matière.

À l'instar de la scolarisation obligatoire dès 3 ans, Emmanuel Macron instaure donc « l'obligation de formation jusqu'à 18 ans » avec un repérage plus accru des « décrocheurs scolaires » mais aussi un accompagnement renforcé de ces derniers qui sera mené en aval par les missions locales. Ces dernières, financées entre autres par les collectivités locales, devraient donc voir leur budget abondé par l'État.

(...)

## **Les associations d'élus locaux regrettent le manque de concertation**

« Dans l'ensemble des pays européens, ce plan aurait été co-construit » déplore l'association des Régions de France (ARF), (...). Regrettant l'absence de concertation avec les collectivités, « alors que les collectivités jouent un rôle un important dans plusieurs compétences évoquée par le Président », l'ARF s'inquiète surtout d'une possible uniformisation des actions en faveur de l'insertion et ce, alors que « la mise en place de politiques différenciées selon les territoires constitue un facteur majeur de réussite ». (...)

# STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : LE POINT SUR LA MISE EN ŒUVRE 2018-2021 (extraits)

## UN CADRE D' ACTIONS RENOUVELÉ AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES : LA CONTRACTUALISATION

La territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté implique la mobilisation des compétences de l'ensemble des collectivités territoriales, qu'il s'agisse :

- > des conseils départementaux, chefs de file de l'action sociale,
- > des conseils régionaux, notamment en matière de lutte contre le décrochage scolaire et l'illettrisme, de politiques de jeunesse, de formation, d'économie sociale et solidaire, de mobilité, de formation des travailleurs sociaux et des personnels médico-sociaux,
- > des métropoles, en matière d'habitat, de politique de la ville, d'insertion et des compétences le cas échéant déléguées par le conseil départemental - gestion du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), du Fonds de solidarité logement (FSL), prévention spécialisée - et plus généralement des intercommunalités,
- > des communes, notamment en matière de petite enfance, de restauration scolaire et d'action sociale plus globalement.

Les conventions de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi formalisent les engagements conjoints des collectivités et de l'État en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le budget dédié représente **plus de 730 M€** sur quatre ans (2019-2022), soit 8,5 % du budget total de la stratégie pauvreté, avec une trajectoire de croissance annuelle des crédits consacrés à ce dispositif.

### FOCUS

#### LES MESURES DE LA CONTRACTUALISATION AVEC LES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX

Les conventions conclues avec les départements comportent deux volets :

- > Un volet commun à toutes les conventions comportant des mesures visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance, l'accompagnement vers l'emploi ou l'insertion socio-professionnelle des allocataires du revenu de solidarité active et un meilleur accès aux droits des personnes grâce à la généralisation des démarches de premier accueil social inconditionnel et de référents de parcours. Dans certains départements, des crédits supplémentaires ont été affectés à la création ou au renforcement de maraudes mixtes et/ou d'actions de prévention spécialisée.
- > Un deuxième volet est laissé à l'initiative des collectivités pour financer des projets spécifiques innovants répondant aux besoins du territoire et s'inscrivant dans le cadre des objectifs de la stratégie pauvreté.

La contractualisation a concerné au départ les conseils départementaux, chefs de file de l'action sociale. Initiée en 2018 par 10 territoires « démonstrateurs », elle a été généralisée en 2019. Elle a été étendue en 2020 aux conseils régionaux et aux métropoles.

Si la période de conventionnement (2019-2021) a été impactée par la crise sanitaire et économique en 2020-2021 ce qui a pu ralentir la progression de certaines mesures, les résultats 2020 des actions contractualisées avec les conseils départementaux sont encourageants et témoignent de la dynamique locale, tant sur la prévention des « sorties sèches » de l'aide sociale à l'enfance (ASE), le maillage territorial des structures offrant un premier accueil social de proximité à moins de 30 minutes en transport, que les délais d'orientation des nouveaux allocataires du RSA.

La contractualisation a été par la suite étendue aux conseils régionaux et aux métropoles. Toutefois, le lancement des conventions en 2020, pendant la crise sanitaire, a conduit à ne pas définir de socle obligatoire pour laisser les partenaires libres de leurs priorités, au regard des enjeux propres au territoire.

## FOCUS

### LA CONTRACTUALISATION AVEC LES MÉTROPOLIS ET LES CONSEILS RÉGIONAUX

Les **22 métropoles** ont contractualisé avec l'État autour de quatre priorités principales et de projets immédiatement impactants pour les personnes concernées :

- > **les personnes les plus précaires** : accueil de jour à Montpellier, chantier d'insertion pour la préparation des repas de personnes à la rue à Grenoble, hébergement avec animaux en caravane à Strasbourg, extension du logement d'abord aux personnes sans ressource à Grenoble, résorption des bidonvilles à Lille, etc.
- > **l'accès aux droits** : accompagnement numérique à Dijon, Amiens et Tours, fabrique numérique solidaire à Aix-Marseille, tiers-lieux contre l'illectronisme à Nantes, points mobilité à Nancy, épicerie solidaire à Toulon, etc.
- > **la jeunesse** : activités péri-scolaires à Aix-Marseille, renforcement de la prévention spécialisée à Toulouse, chantiers éducatifs à Orléans, Brest et Rennes, etc.
- > **l'insertion** : préfiguration de territoires zéro chômeur de longue durée à Rouen et Grenoble, chantiers d'insertion à Clermont, l'accompagnement à l'emploi de femmes victimes de violence à Nantes, etc.

Compte tenu de la crise sanitaire, le soutien au secteur de l'aide alimentaire a également concerné une majorité des conventions métropolitaines en 2020.

Dès 2020 également, **5 conseils régionaux** ont contractualisé avec l'État auxquels devraient s'ajouter de nouvelles régions d'ici fin 2021. Deux thèmes principaux ont émergé des conventions en 2020, la lutte contre le décrochage scolaire et l'insertion des jeunes :

- > Connexion numérique des lycéens en Centre-Val-de-Loire (acquisition d'ordinateurs, aide pour accéder à distance aux contenus pédagogiques) ;
- > « Écoles de production » en Bourgogne-Franche-Comté (écoles préparant des jeunes décrocheurs à des formations diplômantes, associant temps de formation et mises en situation) ;
- > Obligation de formation des 16-18 ans en Nouvelle-Aquitaine (repérage, plateformes de soutien aux décrocheurs, création de référents régionaux d'orientation interlocuteurs des établissements scolaires)

En lien avec le contexte de crise, les Hauts-de-France et la Bretagne ont consacré 1 M€ au soutien aux associations **d'aide alimentaire**.

### **Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et des jeunes. Recueil d'actions innovantes au sein du réseau (extrait) Unicef, AMF, ADF - 2013**

- **COLMAR (68) Ville amie des enfants depuis 2002 – 67 132 habitants / 16 190 enfants :**

- **Les actions du Centre Communal d'Action Sociale :**

Le CCAS accueille quotidiennement des personnes en situation de précarité afin de les aider à faire face à leurs difficultés. En 2011, le CCAS a délivré 29 539 aides au profit de 4 169 ménages colmariens. Les aides sont de nature très diverses et délivrées en fonction des difficultés rencontrées :

- L'aide alimentaire : bons d'achat et colis alimentaires de l'association « La Manne »
- L'aide à l'énergie : participation au paiement de factures de gaz et d'électricité, bons pour l'achat de fioul, bois, charbon, bouteille de gaz. Le CCAS contribue au Fonds de solidarité logement énergie, piloté par le Conseil général à hauteur de 600 € maximum par an.
- L'aide au logement : participation au loyer, assurance habitation, aide ponctuelle à l'acquisition de mobilier, hébergement d'urgence (nuitées à l'hôtel)
- L'aide en faveur des enfants : participation aux frais de colonie de vacances ou du CLSH, aux frais de restauration scolaire ou de garderie périscolaire et aux frais de garde
- Le relogement de familles nomades sédentarisées : la Ville a entrepris la construction de 39 maisons PLAI en collaboration avec l'Office Public de l'Habitat « La Colmarienne du logement ».

Enfin, la Ville soutient et travaille en partenariat avec les associations locales qui œuvrent au quotidien auprès des familles en difficulté sociale.

- **Les aides à la scolarité et à la restauration scolaire :**

La Ville attribue une aide financière aux familles colmariennes dont l'enfant entre pour la première fois en école primaire (CP - 50€ par enfant) et pour la première fois au collège (6<sup>ème</sup> – 75 € par enfant). La Ville subventionne également l'aide personnalisée aux devoirs pour les élèves colmariens en difficultés. Elle vise à compléter les dispositifs déjà existant mis en place par l'Education nationale.

Enfin, la Ville octroie une réduction de 30% du coût de la restauration scolaire dans les écoles maternelles et primaires pour les familles non imposables.

- **Accès à la culture :**

Depuis 2009 au Collège Molière et 2011 dans une classe de CM2 (situés en Zone d'éducation prioritaire), la Ville a mis en places des horaires aménagés pour proposer des cours de théâtre aux élèves intéressés. Deux enseignants du Conservatoire à Rayonnement Départemental interviennent dans les deux établissements pour des cours de pratique théâtrale à raison de deux heures hebdomadaires pour chaque groupe d'élèves, complétés par deux heures d'enseignement théorique assurées par les professeurs du collège. Une compagnie de théâtre locale accueille régulièrement ces élèves avec leurs enseignants pour des rencontres avec une équipe technique, les artistes et des participations à des spectacles.

Depuis 2008, la Ville a développé « Le Ciné-Pass Junior » pour les 6-15 ans (5€ pour bénéficier de 12 entrées gratuites dans les deux cinémas de la Ville) et « Le Culture Pass » pour les 16-23 ans offrant une remise de 50% dans les lieux culturels de la ville partenaires du dispositif (10€ pour un carnet de 12 tickets).

- **FONTENAY-SOUS-BOIS (94), Ville amie des enfants depuis 2004 – 50 082 habitants / 13 021 enfants :**

➤ **La refonte des tarifs sociaux :**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la Ville de Fontenay-sous-Bois a modifié son mode de calcul du quotient familial et a été aligné pour les activités scolaires et périscolaires. Cette refonte a permis d'inclure les frais de restauration scolaire pour les tranches correspondant aux revenus les plus modestes. Résultat : pour 68% des enfants inscrits en restauration scolaire, la refonte a représenté une baisse ou un maintien des tarifs par rapport au mode de calcul antérieur.

➤ **Le Pass solidaire :**

Le Pass solidaire permet l'accès aux activités culturelles, sportives et de loisirs d'enfants de familles aux revenus les plus modestes (quotient familial entre 1 à 5 inclus). Les enfants et les familles bénéficient d'un chéquier d'une valeur de 100 € qu'ils peuvent utiliser pour toutes les prestations proposées par les services municipaux : médiathèque, cinéma municipal, conservatoire de musique et de danse, école d'arts plastiques, équipements sportifs (patinoire, piscine,...), restauration scolaire, centres de loisirs, ludothèques, classes découverte, mini séjours. Ils peuvent également l'utiliser dans les associations culturelles et les clubs sportifs locaux représentant une offre de plus de 60 disciplines.

➤ **Vaccinations gratuites** pour les moins de 6 ans dans le centre de santé municipal.

- **LAMBRES LEZ DOUAI (59) Ville amie des enfants depuis 2007 – 5 039 habitants/1 004 enfants**

La Ville a créé une structure multi-accueil offrant une grande amplitude horaire (de 5h00 à 22h du lundi au vendredi) avec des formules d'accueil adaptées aux besoins des familles (accueils temporaires, permanents ou de courte durée le soir).

- **LANDIVISIAU (29) Ville amie des enfants depuis 2010 – 9 165 habitants / 2 146 enfants : Une politique tarifaire pour permettre l'accès aux loisirs pour tous.**

En 2010, la Ville s'est lancée dans une refonte tarifaire basée sur les quotients familiaux de la Caisse d'Allocations Familiales. En 3 ans, le nombre d'enfants inscrit aux activités du service a augmenté de 35%, et dans le même temps le taux de fréquentation a augmenté de 20% et les coûts de gestion ont diminué de 25 % pour la Ville.

## Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018

En France en 2018, 1,9 million de personnes sont en situation de grande pauvreté et 170 000 sont susceptibles de l'être. Parmi les 1,9 million de personnes vivant en logement ordinaire, en habitation mobile ou sans domicile en situation de grande pauvreté, 35 % sont des enfants, 7 % ont 65 ans ou plus. 24 % vivent dans les DOM, dont 10 % à Mayotte et 14 % dans les quatre autres DOM. De plus, 79 000 personnes vivant en Ehpad ou autre établissement sanitaire ou social et 86 000 vivant en cité universitaire ou foyer ont des revenus particulièrement faibles et sont donc susceptibles d'être en situation de grande pauvreté.

Pour les personnes vivant en logement ordinaire, la grande pauvreté est définie comme la combinaison de faibles revenus et de privations matérielles et sociales sévères. Leur niveau de vie médian est équivalent à 43 % de celui du reste de la population. Elles déclarent sept fois plus de privations matérielles et sociales que les personnes non pauvres.

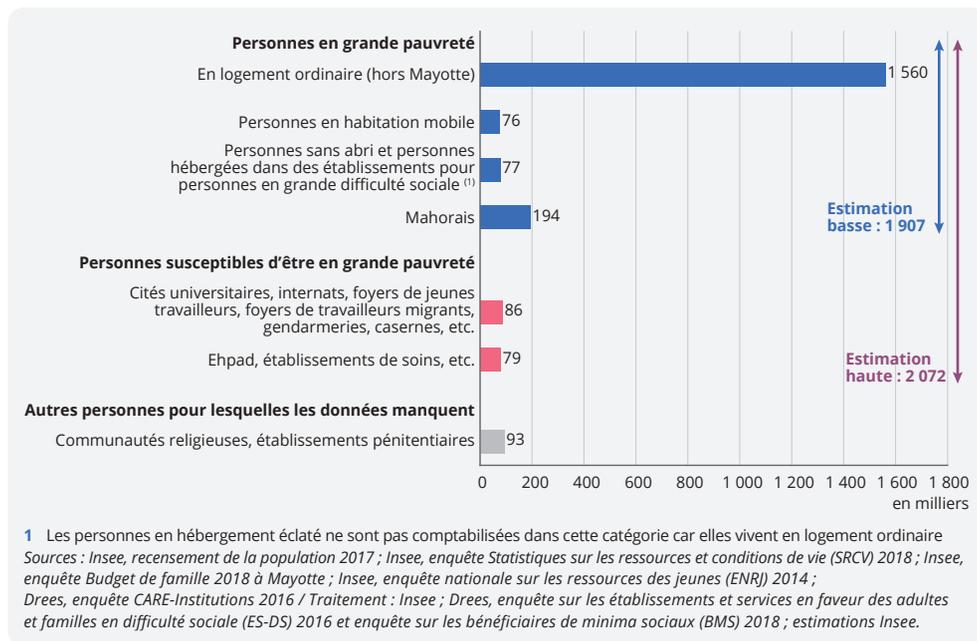
Les adultes en grande pauvreté sont deux fois plus nombreux que les autres à se considérer en mauvaise santé, et un tiers d'entre eux sont limités dans leur quotidien à cause de leur santé. Plus d'un tiers des adultes en situation de grande pauvreté sont au chômage, et un sur cinq est inactif sans être retraité ou étudiant. Cependant, un tiers est en emploi, dont une grande part d'ouvriers et de personnes travaillant à temps partiel ou de manière discontinuée dans l'année.

La grande pauvreté est souvent durable. Sur huit personnes en situation de grande pauvreté, seule une ne subit plus ni pauvreté monétaire, ni privation matérielle et sociale trois ans plus tard, cinq subissent l'une ou l'autre et deux demeurent en situation de grande pauvreté.

La pauvreté est multidimensionnelle. Les définitions de la pauvreté harmonisées au niveau européen se fondent soit sur la faiblesse des revenus, soit sur l'existence de nombreuses privations matérielles ou sociales dans la vie quotidienne. Il n'existe en revanche pas de définition partagée de la grande pauvreté, et ce en dépit de son importance dans le débat social. D'après le rapport présenté au Conseil économique et social français en 1987 [Wresinski, 1987], on parle de grande pauvreté « quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances [...] de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible ». Il s'agit donc d'un état de très grandes difficultés matérielles et sociales, durable, ayant placé les personnes dans une situation où elles ont épuisé les ressources qu'elles pouvaient avoir pour en sortir.

La mesure de la pauvreté se pose de manière différente selon la situation des personnes au regard du logement. Les données disponibles pour mesurer les conditions de vie et les revenus diffèrent selon que la personne vit dans un logement individuel, qu'elle est hébergée dans une collectivité, comme un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ou un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), ou qu'elle est sans abri. Les enquêtes sociales de la statistique publique portent généralement sur les personnes qui vivent en **logement ordinaire**. Or, si celles-ci sont très largement majoritaires (65,0 millions sur les 66,5 millions de personnes habitant en France en 2017), la grande pauvreté touche aussi les personnes qui ont des conditions de logement particulières, voire pas de logement.

## ► 1. Estimation du nombre de personnes en grande pauvreté en 2018



## Entre 1,9 et 2,1 millions de personnes en situation de grande pauvreté

En France hors Mayotte, en 2018, 1,6 million de personnes vivant en logement ordinaire sont en situation de grande pauvreté selon l'approche retenue ici ► **figure 1**. Elles cumulent deux aspects de la pauvreté. D'une part, elles subissent une forme sévère de **pauvreté monétaire** : leur **niveau de vie**<sup>1</sup> est inférieur à 50 % du niveau de vie **médian** de l'ensemble de la population. D'autre part, elles sont en situation de **privation matérielle et sociale sévère**<sup>2</sup> : elles déclarent au moins 7 privations dans leur vie quotidienne parmi une liste de 13 relatives au logement, à l'habillement, aux loisirs, etc., telles que le fait de ne pas pouvoir maintenir son logement à bonne température ou de ne pas avoir un repas contenant des protéines au moins une fois tous les deux jours ► **encadré 1**. Ainsi, selon cette définition, 2,4 % de la population vivant en France hors Mayotte en logement ordinaire est en situation de grande pauvreté, une proportion relativement stable sur 10 ans ► **encadré 2**.

Faute de données équivalentes disponibles, la grande pauvreté ne peut être appréciée de la même façon à Mayotte, territoire où la pauvreté est très prégnante. 194 000 personnes y vivent avec un niveau de vie inférieur à 50 % de la médiane nationale, soit 74 % de la population mahoraise<sup>3</sup> [Merceron, 2020]. Les conditions de vie y sont beaucoup plus défavorables qu'en métropole : en 2017, 164 000 Mahorais vivent dans un logement ne disposant pas du confort sanitaire de base (accès à un point d'eau à l'intérieur du logement, présence de toilettes et d'une baignoire ou douche), alors qu'il est présent dans la quasi-totalité des logements de métropole. En outre, 4 logements sur 10 sont en tôle, et non en dur [Thibault, 2019]. Même si le statut de privation matérielle et sociale ne peut pas être précisément mesuré pour les 194 000 personnes dont le revenu est inférieur à 50 % de la médiane, au vu de ces éléments, la quasi-totalité d'entre elles sont très vraisemblablement en grande pauvreté.

**1** Il est calculé à partir des revenus perçus en année N-1, soit en 2017 pour l'enquête SRCV de 2018.

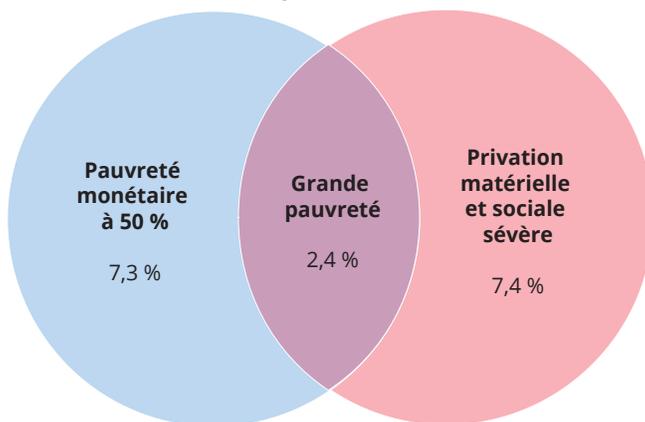
**2** Les privations sont celles déclarées en 2018, année de l'enquête.

**3** On se réfère ici à un seuil de pauvreté national. Dans d'autres publications, un seuil de pauvreté local a également été défini à partir de la distribution des niveaux de vie de Mayotte [Merceron, 2020 et Audoux et al., 2020].

### ► 1. Au-delà de la pauvreté monétaire, la grande pauvreté est définie ici comme le cumul de deux indicateurs

Dans les logements ordinaires, les personnes en situation de grande pauvreté sont définies comme celles qui cumulent pauvreté monétaire au seuil de 50 % du niveau de vie médian et privation matérielle et sociale sévère. Ce cumul témoigne de difficultés plus intenses, que celles-ci soient mesurées seulement par des critères de revenu et de patrimoine, ou par des critères fondés sur les privations matérielles. Ces personnes restent également plus durablement dans cette situation et ont peu de chances d'en sortir à court terme. En 2018, 2,4 % des personnes vivant en logement ordinaire en France hors Mayotte sont ainsi en grande pauvreté ► [figure](#).

#### Taux de pauvreté selon la situation de pauvreté



**Champ :** France hors Mayotte, individus vivant en logement ordinaire.

*Source : Insee, enquête Statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV) 2018.*

Les personnes en situation de pauvreté monétaire ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian ou, dans sa version plus sévère, à 50 % du niveau de vie médian. 14,1 % de la population a un niveau de vie inférieur au premier seuil. Un peu plus de la moitié d'entre elles (7,3 %) a un niveau de vie inférieur au deuxième seuil, correspondant à 930 euros par mois pour une personne seule, 1 953 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, et à 1 209 euros par mois pour une famille monoparentale avec un enfant de moins de 14 ans. Ces personnes disposant de faibles revenus n'ont toutefois pas toutes les mêmes conditions de vie : un tiers de celles vivant sous le seuil de pauvreté à 50 % sont en situation de privation matérielle et sociale sévère, et donc en grande pauvreté. En effet, des personnes pauvres au sens monétaire peuvent bénéficier de ressources non prises en compte dans la mesure des revenus (résidence principale, épargne financière, aide de proches, autoconsommation).

D'autre part, une personne est considérée en situation de privation matérielle et sociale si elle déclare au moins 5 privations parmi une liste de 13 relatives à l'alimentation, l'habillement, le logement, les loisirs ou la vie sociale. C'est le cas de 13,5 % de la population, dont un peu plus de la moitié (7,4 %) est en situation de privation matérielle et sociale sévère, c'est-à-dire qu'elle déclare au moins 7 privations sur 13. Ces personnes subissant des privations matérielles n'ont pas forcément un niveau de vie inférieur aux seuils de pauvreté : un tiers des personnes en privation sévère vit sous le seuil de pauvreté à 50 % et est donc en grande pauvreté. En effet, des personnes non pauvres monétairement peuvent faire face à des privations matérielles si elles n'ont pas accès à des ressources autres que monétaires ou ont des besoins plus importants, du fait de leur état de santé par exemple.

# Code général des collectivités territoriales

Legifrance.fr

- **Partie législative (Articles L1111-1 à L7331-3)**

## TROISIEME PARTIE : LE DÉPARTEMENT (Articles L3111-1 à L3665-2)

### LIVRE II : ADMINISTRATION ET SERVICES DÉPARTEMENTAUX (Articles L3211-1 à L3241-6)

#### TITRE Ier : COMPÉTENCES DU CONSEIL DEPARTEMENTAL (Articles L3211-1 à L3215-2)

(...)

#### Article L3211-1

Modifié par LOI n°2022-217 du 21 février 2022 - art. 128

Modifié par LOI n°2022-217 du 21 février 2022 - art. 134

Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.

Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.

Il a compétence pour promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes.

Il contribue à la politique de sécurité sanitaire dans les conditions prévues à l'article L. 201-10-1 du code rural et de la pêche maritime.

Le président du conseil départemental est compétent pour coordonner le développement de l'habitat inclusif défini à l'article L. 281-1 du code de l'action sociale et des familles, notamment en présidant la conférence prévue à l'article L. 233-3-1 du même code, et l'adaptation des logements au vieillissement de la population.

(...)

#### Article L3211-1-1

Modifié par LOI n°2022-217 du 21 février 2022 - art. 149

I.-Le département élabore un schéma départemental de la solidarité territoriale sur son territoire.

Ce schéma définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions destinées à permettre,

dans les domaines de compétence du département, un développement équilibré du territoire départemental afin de faciliter l'accès aux services et équipements de proximité.

II.- Un projet de schéma est élaboré par le président du conseil départemental. Il est soumis pour avis au conseil régional ainsi qu'aux organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre situés sur le territoire départemental, qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. S'il n'a pas été rendu à l'expiration de ce délai, l'avis est réputé favorable. Au vu de ces avis, le schéma est adopté par le conseil départemental.

Il est mis en œuvre, le cas échéant, par convention.

III.- Le schéma peut être révisé sur proposition du conseil départemental ou de son président.

Dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils départementaux, le président du conseil départemental présente à celui-ci un bilan de la mise en œuvre du schéma. Le conseil départemental peut décider le maintien en vigueur du schéma départemental de la solidarité territoriale ou sa révision partielle ou totale.

La procédure prévue au II est applicable à la révision du schéma.

(...)

# Le micro-crédit personnel

*ville-arles.fr*

Le micro-crédit est un outil permettant d'accompagner les personnes en difficulté financière, qui ne peuvent accéder au système bancaire classique. Géré par le Centre communal d'action sociale (CCAS) de la Ville d'Arles, en partenariat avec le Crédit municipal d'Avignon, le micro-crédit personnel est un prêt garanti partiellement par le Fond de Cohésion sociale.

Il sert à financer des projets personnels d'insertion sociale et professionnelle comme l'achat ou la réparation d'un véhicule, le financement d'une formation qualifiante, le paiement de frais médicaux, etc. Ce dispositif concerne les publics fragilisés : bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA), personnes isolées, personnes âgées...

Le montant du prêt accordé varie de 300 à 3 000 euros et la durée de remboursement de 6 à 36 mois. Le taux fixe s'élève à 3,84 % (...), sans frais de dossier.

Il s'agit d'un prêt accompagné, ce qui signifie que l'emprunteur fera l'objet d'un accompagnement social et budgétaire par le CCAS pendant toute la durée du remboursement.

## **Les bénéficiaires**

---

Le micro-crédit personnel s'adresse aux habitants de la commune d'Arles qui ont des revenus faibles (minima sociaux compris) et qui ne peuvent accéder à un prêt bancaire classique. Il peut s'agir d'allocataires de minima sociaux, de demandeurs d'emploi, de « travailleurs pauvres », d'intérimaires, de retraités, etc. (...)

Les personnes inscrites aux Fichiers de la Banque de France (FCC) peuvent y avoir accès, après examen particulier de leur situation. Toutefois, les personnes inscrites au Fichier national des incidents de remboursement des crédits (FICP) et celles ayant déposé un dossier de surendettement ne sont pas éligibles.

## **La procédure de sélection des dossiers**

---

Le CCAS d'Arles reçoit et sélectionne les candidats en fonction de leur éligibilité et de l'objet du prêt demandé. Un agent instructeur du dossier vous indiquera si le dossier peut être présenté à la banque.

Le CCAS transmet alors le dossier à l'agence arlésienne du Crédit Municipal, qui accorde ou non le prêt. Une réponse est donnée dans un délai de 15 jours environ. Il faudra ensuite ouvrir un compte courant dans cette agence.

Le CCAS assurera l'accompagnement social et budgétaire du bénéficiaire pendant toute la durée du prêt.