



Direction des études

Promotion 2007-2009
« Willy BRANDT »

« Options d'approfondissement »

Groupe n° 16 :

LES ENJEUX DE GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION

5 élèves

Février 2009

Exemplaire personnel de : M.



Lettre de mission groupe n°16

Thème général : Précarité et pauvreté en France **Sous-thème : Les enjeux de gouvernance des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion**

Objet : Amélioration de la coordination de l'action de l'Etat et de ses partenaires dans la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

L'inclusion sociale et la solidarité active contre la pauvreté sont au cœur de la stratégie du Gouvernement qui a fait de la réduction de la pauvreté l'un de ses objectifs prioritaires, dont la création récente du Revenu de solidarité active (RSA) par la loi du 1^{er} décembre 2008 est l'un des éléments essentiels.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion mobilise de nombreuses politiques publiques. Celles-ci doivent en effet permettre d'intervenir simultanément sur différents facteurs de précarité et de vulnérabilité, notamment la pauvreté monétaire ou les difficultés rencontrées dans l'accès au logement, à la santé ou à l'emploi.

Les conditions de mise en œuvre de ces politiques de lutte contre la pauvreté ont profondément évolué du fait de la décentralisation.

Si l'Etat continue à jouer un rôle de garant de l'équité territoriale et de définition du cadre national, et s'il reste un intervenant majeur en matière de gestion de l'urgence et de la crise sociales, il n'est plus l'acteur principal. Le Conseil général est défini par les textes comme le chef de file de l'action sociale sur son territoire. Il dispose notamment par le biais de la gestion du Revenu minimum d'insertion (RMI) et de la fixation de prestations extra-légales ou du Fonds de solidarité logement (FSL), d'outils d'interventions importants.

A travers leurs différents services sociaux, les autres collectivités sont aussi des acteurs importants, en particulier les communes mais aussi plus indirectement les Conseils régionaux par le biais de leur compétence en matière de formation professionnelle. Ce paysage est complété par l'intervention des organismes de Sécurité sociale et les missions remplies, au profit des acteurs publics ou de leur propre initiative, par les associations.

La multiplicité des intervenants sur ce champ et la diversité de leurs modalités d'action découlent de la volonté de prendre en compte la pauvreté dans toutes ses dimensions. La réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dépend fortement de l'articulation entre les dispositifs institués dans les territoires par l'Etat, les Conseils généraux, les communes, leurs établissements de coopération intercommunale et les associations.

Dans ce contexte, la clarification des modalités de gouvernance mises en œuvre par les acteurs, dans la mesure où celles-ci peuvent avoir des conséquences directes sur les résultats de ces politiques, leur efficacité et leur efficience, constitue un enjeu essentiel.

Vous établirez un diagnostic sur l'adaptation de l'organisation actuelle de l'action publique à l'évolution ainsi qu'au caractère systémique de la pauvreté et formulerez des propositions de nature à les rendre plus efficaces.

Vos propositions porteront en particulier sur le rôle que l'Etat doit assurer à l'échelle nationale et les missions sur lesquelles il pourrait faire porter en priorité ses efforts. Vous interrogerez la mise en cohérence par l'Etat de ses objectifs stratégiques avec les leviers d'intervention dont il dispose, à l'échelon central en particulier. Vous examinerez notamment la cohérence entre l'organisation et les outils dont dispose la Direction générale de l'action sociale et le rôle de « chef de file » qui lui est attribué dans le pilotage de ces politiques.

Au-delà de l'organisation et du fonctionnement des services de l'administration centrale, vous identifierez les fonctions que l'Etat doit se donner pour objectif de remplir à l'échelle nationale comme sur les territoires (pilotage, régulation, coordination, soutien, expertise, évaluation, contrôle...). Dans ce cadre, l'analyse des modalités actuelles d'intervention de l'Etat déconcentré et de leur articulation avec celles des autres acteurs publics ou opérateurs de service public nourrira vos réflexions et propositions.

Vous étudierez, à partir des priorités stratégiques arrêtées, les modalités d'optimisation par l'Etat de son intervention dans ce champ marqué par la dispersion des compétences et le manque de principes communs régissant leur articulation. Vous pourrez également examiner la possibilité de redistribuer certaines compétences ou du moins de réorganiser leurs modalités de mise en œuvre à l'échelle territoriale.

Dans ce cadre, vous formulerez notamment des propositions de principes de gouvernance territoriale susceptibles d'encadrer la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage publique partagée en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Votre rapport devra être remis au plus tard le 6 février 2009.

Fait à Strasbourg, le 15 janvier 2009

Vu, le 15 janvier 2009

Vu, le 15 janvier 2009

SOMMAIRE

Introduction	4
Première partie : analyse et diagnostic.....	6
1 Les acteurs publics sont confrontés à un phénomène aux multiples dimensions	6
1.1 La définition de la pauvreté et de l'exclusion s'est élargie	6
1.2 L'action publique s'articule autour de principes partagés, sans stratégie commune de mise en œuvre	8
2 Ces politiques mobilisent des acteurs multiples et des compétences dispersées.....	8
2.1 L'intervention de nombreux acteurs dessine un paysage complexe.....	8
2.1.1 Les collectivités territoriales sont des intervenants majeurs	8
2.1.2 L'Etat entend conserver un rôle de pilotage des politiques	10
2.1.3 Les organismes de sécurité sociale développent leurs propres dispositifs d'action sociale	11
2.1.4 Les associations se situent entre la gestion de dispositifs et l'interpellation	12
2.1.5. La dispersion des compétences génère un morcellement de la prise en charge....	14
2.2 Les tentatives de rationalisation sont contrecarrées par les logiques divergentes des acteurs.....	14
2.2.1 L'intervention de l'Etat sur les territoires est insuffisamment intégrée	14
2.2.2 L'Etat territorial a perdu l'essentiel de ses leviers d'action directs	15
2.2.3 Les politiques menées en propre par les collectivités redessinent la répartition des compétences	16
2.2.4 L'Etat territorial n'investit pas suffisamment ses compétences de contrôle.....	16
3 Le rôle de régulateur n'est assuré par aucun acteur	17
3.1 La lutte contre la pauvreté et l'exclusion n'est le « cœur de métier » d'aucune institution.....	17
3.2 Aucun acteur n'assure véritablement la coordination et la régulation de la mise en œuvre de ces politiques	19
3.2.1 L'Etat revendique un rôle de pilote qu'il n'assume qu'imparfaitement	19
3.2.2 Les outils actuels de coordination ne permettent pas de construire des réponses intégrées	20
3.3 L'observation et l'évaluation sont insuffisamment organisées	22
3.3.1 Les moyens d'observation déployés souffrent de leur dispersion.....	22
3.3.2 L'évaluation n'est pas systématisée, notamment pour les expérimentations.....	23

Deuxième partie : enjeux et recommandations	24
4 La gouvernance doit s'organiser autour de nouveaux principes d'action.....	24
4.1 La logique de blocs de compétences ne constitue pas une réponse pertinente	24
4.2 Une clarification des fonctions relevant de chaque type d'acteur doit précéder toute évolution des compétences.....	25
5 L'Etat doit, à ses différents échelons, assurer la régulation de ces politiques.....	27
5.1 L'Etat central doit réinvestir ses fonctions de législateur, d'expert évaluateur et de garant.....	27
5.1.1 Renforcer l'association des acteurs à l'élaboration de la norme	27
5.1.2 Renforcer et rationaliser les moyens d'expertise et d'évaluation	28
5.1.3 Garantir effectivement les droits des usagers et l'équité territoriale.....	30
5.2 Un échelon régional renforcé doit assurer ce rôle de régulateur dans les territoires	31
5.2.1 Faire des DRJSCS un outil d'évaluation de la performance, de conseil et de suivi .	31
5.2.2 Permettre une meilleure péréquation entre départements	32
5.2.3 Renforcer le niveau régional dans ses capacités de contrôle, d'inspection et de substitution	32
6 La création d'un service public départemental de l'inclusion sociale (SPDIS) doit permettre de rénover la gouvernance locale	34
6.1 Le SPDIS doit assurer une meilleure coordination de l'action publique.....	34
6.1.1 Instituer un outil de pilotage intégré des politiques de lutte contre la pauvreté....	34
6.1.2 Confier au conseil général devra être l'animateur du SPDIS.....	35
6.1.3 Confier à l'Etat le rôle de garant du respect des principes de gouvernance.....	36
6.1.4 Faire évoluer l'attribution des compétences en matière de grande exclusion ?	36
6.2 Le SPDIS devra se doter de nouveaux outils d'intervention.....	37
6.2.1 Elaborer des systèmes d'information partagés	37
6.2.2 Développer une offre d'ingénierie sociale à destination des associations	38
6.2.3 Clarifier la commande publique en développant appels d'offre et contrats uniques	39
6.3 Ces mesures doivent amener des simplifications pour l'utilisateur.....	39
6.3.1 Instituer, dans le cadre du SPDIS, un référent unique pour chaque usager	39
6.3.2 Proposer l'expérimentation d'un guichet unique d'accueil et d'orientation	40
Conclusion	41
Synthèse des principes d'action et propositions	42

Annexes

Annexe n°1 :	Mesurer la pauvreté et l'exclusion	47
Annexe n°2 :	Dispositifs de coordination et de planification départementale, l'exemple de l'insertion et du logement	49
Annexe n°3 :	Mesure de la contribution des acteurs aux politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion	51
Annexe n°4 :	Propositions pour l'amélioration des relations financières entre l'Etat et les hébergeurs (exemple du programme 177)	54
Annexe n°5 :	Nouvelle architecture de la fonction d'expertise et d'évaluation.....	56
Annexe n°6 :	La réorganisation de l'Etat local en matière sociale dans le cadre de la RGPP	57
Annexe n°7 :	De la Direction générale de l'action sociale à la Direction générale de la cohésion sociale	59
Annexe n°8 :	Modalités de gouvernance dans les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.....	62
Annexe n°9 :	Modalités de gouvernance dans le département du Gard.....	65
Annexe n°10 :	Modalités de gouvernance dans le département de la Seine Saint-Denis .	67
Annexe n°11 :	Liste des personnes rencontrées	69
Annexe n°12 :	Bibliographie.....	73
Annexe n°13 :	Liste des sigles utilisés	76

INTRODUCTION

Plus de sept millions de personnes vivent aujourd'hui dans notre pays avec moins de 817 euros par mois¹, ce qui représente 12% de la population française. Selon les enquêtes d'opinion conduites régulièrement par différents instituts, le taux de Français qui redoutent de devenir un jour sans domicile fixe est supérieur à 60%². Même si ce dernier chiffre met surtout en évidence une inquiétude de l'opinion publique, il révèle cependant la prise de conscience qu'un accident de la vie, une maladie, un licenciement ou une rupture familiale peuvent très vite précipiter un individu dans le besoin, la précarité, la pauvreté, voire dans la rue. La crise actuelle ne fera sans doute que renforcer cette appréhension.

Les pouvoirs publics, en particulier l'Etat et les collectivités territoriales, mobilisent des moyens importants et mettent en place des outils toujours plus élaborés pour lutter contre ces phénomènes. Les dispositifs d'action publique conçus depuis une vingtaine d'années ont eu pour objectif de s'attaquer aux multiples déterminants de la pauvreté et de l'exclusion. Phénomènes « complexes », « multifactoriels » ou « systémiques », quel que soit le terme que l'on retienne pour qualifier les processus d'exclusion et de basculement dans la pauvreté, tous renvoient à leur caractère imbriqué et à la nécessité de les traiter en mobilisant différents leviers d'intervention, notamment en matière de minima sociaux, d'emploi, de logement ou d'accès à la santé.

De ce fait, une multitude d'acteurs (étatiques, institutionnels, associatifs, etc.) interviennent dans ce domaine. Le partage des compétences est parfois difficilement lisible, d'autant plus qu'au-delà des répartitions de principe des responsabilités, l'organisation qui est finalement mise en place sur les territoires varie sensiblement en fonction des situations locales et de l'état des relations entretenues par les différents acteurs.

Divers rapports³ ont élaboré un constat sévère sur l'illisibilité ou le caractère ingouvernable du système en vigueur. A juste titre, cette complexité des politiques mises en place est dénoncée comme renforçant les inégalités entre des individus qui ne disposent pas tous des mêmes capacités pour se repérer dans un paysage institutionnel aussi touffu. De ce fait, la question de la gouvernance, entendue comme « *modalité de conception, de mise en œuvre et de régulation d'une action publique par des acteurs autonomes et interdépendants* »⁴, devient un enjeu de premier plan.

¹ Ce qui correspond au seuil européen de pauvreté, soit 60% de la médiane des niveaux de vie.

² Par exemple le sondage réalisé par TNS – Sofres pour le Ministère du logement et de la ville en octobre 2008.

³ Dans les derniers mois, notamment le rapport du Sénat, La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager, sous la présidence de M. Christian DEMUYNCK, ou sur la décentralisation celui de M. Alain LAMBERT sur Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Dans une autre optique, le rapport annuel 2007/2008 de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) souligne également la nécessité de clarifier les compétences et de mieux les coordonner.

⁴ Pour reprendre la typologie développée dans le rapport Emergence, enjeux et risques de la gouvernance territoriale des politiques sociales (HERBILLON, 2008), quatre idées structurent ce concept :

- l'intervention d'un ensemble d'acteurs autonomes qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ;
- des frontières et des responsabilités moins claires entre l'Etat et société, entre secteur public et secteur privé ;
- la nécessité de recourir à des formes spécifiques de pilotage pour gérer l'interdépendance étroite entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective ;
- la nécessité pour l'Etat d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective, négocier et convaincre plus qu'imposer.

En matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la qualité de l'intervention globale de la puissance publique et les résultats de cette intervention sont, en effet, aujourd'hui intrinsèquement dépendants de la capacité des acteurs à conjuguer et coordonner leurs efforts, fédérer leurs moyens et les orienter vers des buts définis en commun.

S'interroger sur les enjeux de gouvernance de ces politiques publiques ne revient pas seulement à essayer de « mettre de l'ordre » ou à tracer des lignes de partage de responsabilités plus claires. Il s'agit certes d'une question importante mais l'enjeu central paraît résider dans l'élaboration de principes de gouvernance qui permettent de coordonner les interventions nécessairement multiples et imbriquées de différents acteurs, afin d'apporter des réponses plus efficaces aux situations individuelles et collectives de pauvreté et d'exclusion.

Ce rapport vise dans un premier temps à présenter de manière synthétique la répartition des compétences dans ce champ, à analyser les modalités actuelles de mise en œuvre de ces politiques et à en souligner certaines redondances et dysfonctionnements. Le diagnostic montre combien ce partage théorique des rôles a laissé de côté certaines fonctions essentielles pour la conduite de l'action publique. Ainsi de la fonction de régulateur de ces politiques qui n'est assumée par aucun acteur, même si elle est parfois revendiquée par tel ou tel qui se qualifie de « pilote » ou d'« animateur ».

La présentation de cette radiographie des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne décrit pas simplement la complexité, l'imbrication des dispositifs et la relative illisibilité qui en découle mais vise à analyser quels sont les déterminants de cette situation, en faisant la part de ce qui relève de la complexité du champ en lui-même et de ce qui procède d'une gouvernance imparfaite de ces politiques.

Sur la base de ces éléments de diagnostic, nourris notamment de visites territoriales effectuées dans cinq départements⁵ et dont les synthèses de quatre d'entre elles sont présentées en annexe, le rapport propose un certain nombre de pistes d'évolutions, décomposées en principes d'actions et en propositions. Plutôt qu'une analyse en terme de regroupement de compétences ou de dispositifs dans les mains de tel ou tel acteur, la démarche conduite a eu pour objectif d'interroger les fonctions que devrait remplir chacun des intervenants publics pour mettre en œuvre ses politiques dans un champ aussi complexe.

Dans cette optique, la notion de régulateur paraît centrale et interroge en particulier l'Etat, en tant que légiste, expert et évaluateur et garant de la mise en œuvre de ces politiques. Le rapport propose des pistes pour renforcer son rôle de régulateur, dans la perspective de mieux connaître, évaluer, contrôler les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et, si nécessaire, intervenir avec les outils dont il dispose pour assurer l'équité des réponses apportées aux situations de précarité.

En ce qui concerne la mise en œuvre et la gestion de ces politiques, le rapport souligne la nécessité de créer un dispositif territorial de gouvernance plus structuré, dont l'animation serait confiée au conseil général. Cette structure réunirait les acteurs disposant de compétences en ces domaines, ce qui nécessitera une forte implication de l'Etat. Elle permettrait d'apporter des réponses individuelles adaptées aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion.

⁵ Bas-Rhin et Haut-Rhin, Paris, Seine Saint-Denis, Gard.

PREMIERE PARTIE : ANALYSE ET DIAGNOSTIC

1 LES ACTEURS PUBLICS SONT CONFRONTES A UN PHENOMENE AUX MULTIPLES DIMENSIONS

Les formes de l'action publique sont très dépendantes de la définition que l'on donne des phénomènes pris en charge. Ainsi, les mutations de la société salariale apparues dans les années 1980 ont engendré de nouvelles vulnérabilités (chômage de masse, crise du logement, exclusion des soins, etc.) Le prisme de l'exclusion tente de les décrire, en complément d'une approche visant, par le biais de dispositifs redistributifs, à prendre en charge la pauvreté monétaire. **La lutte contre ces phénomènes multifactoriels relève de différents domaines d'action publique** et nécessite la recherche d'outils innovants mais souvent situés à la marge des dispositifs existants, ce qui conduit à une diversité, un enchevêtrement et partant une complexité des politiques mises en œuvre.

1.1 La définition de la pauvreté et de l'exclusion s'est élargie

- **Un élargissement progressif des notions de pauvreté et d'exclusion**

Les recherches académiques ont depuis longtemps mis l'accent sur le caractère polysémique mais aussi instable de la notion d'exclusion. Certains chercheurs ont d'ailleurs préféré les termes de « *disqualification* »⁶ ou encore de « *désaffiliation* »⁷. Progressivement, l'exclusion s'est imposée comme le prisme à travers lequel sont décrites les formes de vulnérabilités actuelles⁸, la notion de pauvreté renvoyant plutôt à l'insuffisance des revenus (Cf. annexe n°1). **Mais il n'existe pas de définition unique de l'exclusion parce que la frontière entre le « dedans » et le « dehors » n'est pas univoque**⁹ : selon que l'on parle de pauvreté monétaire, d'absence de qualification, de personnes sans abri, de difficultés d'accès aux droits sociaux, les approches ou les indicateurs sont très différents¹⁰.

Encadré n°1 : Des définitions différentes de la pauvreté et de l'exclusion

Rapport de l'ONPES (définition de la pauvreté retenue au niveau européen) : sont considérées comme pauvres « les personnes dont les ressources matérielles, culturelles et sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat dans lequel elles vivent ».

Cour des comptes : dans son rapport sur la grande exclusion (2007) : « L'exclusion est un processus de marginalisation, plus qu'une réalité figée, par lequel un individu, ou un groupe, est rejeté hors d'un ensemble social donné, et ne peut plus participer à son fonctionnement collectif. Les origines de l'exclusion sont diverses et peuvent se cumuler. Le facteur d'exclusion réside souvent dans la perte d'un emploi ou de protection sociale, à une situation de grande pauvreté, (...) à une fragilisation ou une absence de liens familiaux (ex : divorce, perte d'un être cher) et d'échanges sociaux ».

Loi de lutte contre les exclusions de 1998¹¹ : « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».

⁶ FRETIGNE, Cédric : *Sociologie de l'Exclusion*, Paris, 1999.

⁷ CASTEL, Robert : *Les Métamorphoses de la Question sociale*, Paris, 1997.

⁸ PAUGAM, Serge: *L'Exclusion, l'Etat des Savoirs*, Paris, 1996 ; la généralisation de ce prisme n'est d'ailleurs pas seulement observable en France et en Europe.

⁹ TOURAINE, Alain : « *Face à l'exclusion* » in BAUDRILLARD, Jean (dir.) : *Face à l'Exclusion*, Paris, 1991.

¹⁰ C'est la raison pour laquelle l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) préconise le recours à un ensemble d'indicateurs pour mesurer ce phénomène.

¹¹ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Au-delà des définitions que l'on pourrait retenir, un consensus semble exister aujourd'hui sur le fait que la pauvreté et l'exclusion sont **des processus complexes dont les causes sont multiples et interdépendantes**. En effet, la perte d'un emploi ou le chômage de longue durée n'en sont pas les seules causes. Une longue maladie peut être à l'origine de difficultés financières et de la perte d'un logement. Un accident biographique peut engendrer un cumul de difficultés qui, si elles ne sont prises à temps, deviennent insurmontables. Les nouvelles formes de pauvreté et l'exclusion décrivent donc un processus dont les causes font système entre elles, les facteurs de vulnérabilité se renforçant mutuellement.

En termes de politiques publiques, il en découle deux conséquences contradictoires. La première est que les politiques de lutte contre l'exclusion s'inscrivent clairement dans le champ de l'action sociale en tant que cette dernière constitue un filet de sécurité. La seconde est que les politiques de lutte contre l'exclusion, parce qu'elles doivent agir simultanément sur un ensemble de facteurs, relèvent d'un grand nombre de politiques publiques et n'appartiennent à aucun domaine en particulier. Le code de l'action sociale et des familles (CASF) reflète cette ambiguïté de positionnement : la lutte contre les exclusions y est présentée successivement comme une composante de l'action sociale (art. L116-1) mais aussi comme une priorité, identifiée de façon autonome par rapport à l'ensemble des politiques de la nation (art. L115-2).

- **Un champ d'action dont le périmètre et les outils n'ont cessé d'évoluer**

Le périmètre des politiques de lutte contre l'exclusion s'étend progressivement pour prendre un compte un ensemble toujours plus large de déterminants de la pauvreté : l'absence d'emploi, de qualification et l'insuffisance de revenus ont été les premiers facteurs identifiés qui ont conduit, avant même que la loi ne se réfère à la notion d'exclusion, à l'adoption du revenu minimum d'insertion (RMI). Le surendettement a été pris en compte à partir de la loi Neiertz¹², puis les questions liées à la santé et à l'accès aux droits (lois de 1998 et 2002-2¹³) ; enfin celles de l'hébergement et du logement¹⁴. Les termes même de politique de lutte contre l'exclusion ne sont apparus explicitement qu'au moment de la codification de la loi de 1998 dans le CASF. Il s'agit donc d'une politique publique encore plus jeune que l'exclusion elle-même.

Encadré n°2 : Le champ de la lutte contre les exclusions selon l'article R115-1 du CASF

« Outre le revenu minimum d'insertion, le dispositif de réponse à l'urgence sociale et de lutte contre la pauvreté comprend notamment des mesures d'accueil et d'hébergement d'urgence mises en œuvre dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté et la précarité, les actions menées à partir des centres d'hébergements et de réinsertion sociale (CHRS), l'aide à la prise en charge des factures d'impayés d'eau et d'énergie, les dispositifs locaux d'accès aux soins des plus démunis, les mesures prévues pour la prévention et le règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, les plans d'action départementaux pour le logement des personnes »

La loi de 1998 constitue d'ailleurs une étape importante dans l'élargissement du périmètre. Pour la première fois, la nécessité d'une prise en charge globale des personnes y est affirmée. En effet, l'exclusion concerne des personnes aux profils très différents de ceux que l'action sociale prenait en charge pendant les Trente glorieuses : face au cumul des vulnérabilités, **l'accompagnement et les parcours** (d'insertion dans l'emploi, vers le logement autonome etc.) ont autant d'importance que les dispositifs eux-mêmes. La nécessité de coordonner les acteurs intervenants sur chacun de ces déterminants ou sur des publics particuliers apparaît incontournable.

¹² Adoptée le 31 décembre 1989, la loi n°89-1010 a notamment instauré les commissions de surendettement.

¹³ Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 réformant l'action sociale et médico-sociale.

¹⁴ Le titre du projet de loi relatif au logement et à la lutte contre les exclusions, déposé par Mme Christine BOUTIN, ministre du logement, traduit une nouvelle préoccupation : inscrire les parcours dans un continuum cohérent allant de l'hébergement au logement social et accordant une large place à la prévention des expulsions.

1.2 L'action publique s'articule autour de principes partagés, sans stratégie commune de mise en œuvre

La définition d'une approche large de la notion de pauvreté et d'exclusion est allée de pair avec la volonté de constituer une doctrine partagée. Elle s'articule autour de la définition de droits fondamentaux dont devrait pouvoir bénéficier l'ensemble des citoyens. C'est l'apport notamment de la loi de 1998, de la loi du 18 janvier 2005 relative à la cohésion sociale et de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. On peut identifier en leur sein cinq principes d'action majeurs :

1. **Développer des réponses globales** pour agir simultanément sur tous les éléments qui favorisent l'inclusion sociale, en prenant en compte l'ensemble des droits fondamentaux que sont l'accès au droit, à l'éducation, à l'emploi, au logement, à la santé, la lutte contre les discriminations, l'intégration des personnes immigrées, la culture et les loisirs¹⁵ ;
2. **Rompre avec une logique d'assistance** et développer le capital humain en promouvant le retour à l'emploi¹⁶, l'autonomie ainsi que l'exercice de l'ensemble des droits et devoirs ;
3. **Favoriser la mobilisation de tous les acteurs et l'évaluation des personnes** en situation de pauvreté ;
4. **Mettre en place des dispositifs de suivi** qui permettent d'adapter la réponse de l'action publique aux parcours des personnes et individualiser au maximum les interventions ;
5. **Identifier**, en amont, les éléments qui concourent à la vulnérabilité des personnes.

Ces principes sont, pour la plupart, relativement consensuels parmi les acteurs publics et les associations. Pour autant, au-delà d'un socle d'objectifs stratégiques généraux et comme le souligne l'un des rapports d'évaluation de la loi de 1998¹⁷, on constate la faiblesse de la déclinaison des objectifs stratégiques définis par la loi en objectifs opérationnels appropriés par les acteurs locaux.

2 CES POLITIQUES MOBILISENT DES ACTEURS MULTIPLES ET DES COMPETENCES DISPERSÉES

La répartition des compétences arrêtée dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est le produit de l'étape actuelle de décentralisation et de la sédimentation de dispositifs. Malgré des tentatives de rationalisation, incarnées dans la volonté initiale de constituer des « blocs de compétences » ou la création d'agences d'intervention de l'Etat dans certains secteurs, cette répartition institutionnelle des missions confiées à chaque acteur conduit à une très forte imbrication des responsabilités.

2.1 L'intervention de nombreux acteurs dessine un paysage complexe

2.1.1 Les collectivités territoriales sont des intervenants majeurs

- **Le conseil général, chef de file de l'action et de l'insertion sociales**

¹⁵ Cette dimension transversale est notamment mise en avant par la loi d'orientation du 29 juillet 1998, qui, suite au rapport de Mme Geneviève DE GAULLE-ANTHONIOZ, préconise une approche intégrée, allant jusqu'à englober la culture, les loisirs, le sport, les vacances au sein de ces droits fondamentaux.

¹⁶ Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, dont l'un des trois axes reposait sur le retour à l'emploi des personnes en situation de précarité (cf. exposé des motifs de la loi).

¹⁷ VILCHIEN, Danielle, PUYDEBOIS, Cédric, LESAGE, Gérard : Evaluation de l'impact de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, rapport de synthèse, IGAS, mars 2007.

Le conseil général développe une politique se fondant sur deux volets : les prestations d'aide sociale et l'action sociale. Pour les prestations, il a la charge de l'aide sociale à l'enfance (ASE), de l'aide aux personnes handicapées et aux personnes âgées, et de l'insertion sociale et dans l'emploi. Pour l'action sociale, il est responsable du financement et de la gestion du fonds d'aide aux jeunes, et peut expérimenter des compétences en matière de protection judiciaire de la jeunesse. Par ailleurs, il est également responsable du fonds de solidarité pour le logement (FSL). Le conseil général est donc un acteur majeur en matière d'insertion sociale et professionnelle, ainsi que d'action sociale. Ces compétences ont été renforcées par trois lois récentes :

- La loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ;
- La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007, qui confie au conseil général la prise en charge des personnes en situation de tutelle ou de curatelle (mesure d'accompagnement social personnalisé) ;
- La loi n°2998-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion.

Encadré n°3 : Un exemple de nouvelle gouvernance : le cas particulier de la mise en œuvre du RSA

La mise en place du RSA a été marquée par la volonté d'un renouveau en matière de relations entre l'Etat et les départements, tant en matière de financement que de pilotage et de gouvernance¹⁸. Prenant en compte l'approche multifactorielle de la pauvreté, elle mène à un renforcement des conseils généraux. Mais elle a également donné à l'Etat déconcentré les moyens de renforcer son investissement par rapport à la situation dans laquelle il se trouvait à la suite de la décentralisation du RMI en 2004. Les modalités de mise en œuvre de cette prestation ont souligné la nécessité de repenser l'articulation locale des divers intervenants : Etat déconcentré, conseils généraux mais également caisses d'allocations familiales (CAF), caisses mutuelles sociales agricoles (CMSA) et Pôle Emploi.

Il a été décidé de tirer parti du cadre institutionnel existant pour spécialiser chacun des réseaux sur le métier qu'il exerce en priorité : l'accompagnement vers et dans l'emploi est confié à Pôle emploi et le service du RSA aux organismes débiteurs. Cela, tout en permettant l'ouverture des droits au RSA et le suivi des droits dans les antennes du SPE pour les bénéficiaires en recherche active d'emploi. Il est également prévu que d'autres complémentarités soient recherchées avec les centres communaux d'action sociale (CCAS) et, éventuellement, d'autres organismes agréés par les conseils généraux.

Dans la suite du Grenelle de l'Insertion¹⁹, cette réforme a confirmé la compétence des départements comme chef de file des politiques d'insertion, qui restent définies dans le programme départemental d'insertion (PDI). En complément de cet outil nouveau, un pacte territorial pour l'insertion peut répondre au besoin d'interventions mieux coordonnées au niveau local dans la construction des dispositifs d'insertion. Ces outils de contractualisation impliquent pour l'Etat de revoir son positionnement, comme partenaire des conseils généraux. Financier d'une partie du dispositif, il devra mobiliser ses opérateurs et services déconcentrés et assurer une bonne coordination avec les partenaires investis.

Ce pacte, nécessairement élaboré dans le cadre d'un PDI préalable, « peut »²⁰ associer plusieurs partenaires : l'Etat, au titre des contrats aidés et du cofinancement des structures d'insertion par l'activité économique (IAE) et des projets locaux, les organismes du Service public de l'emploi (SPE) dont en premier lieu Pôle emploi et la ou les mission(s) locale(s), les représentants des Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et des Maisons de l'emploi, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, les organismes compétents en matière d'insertion sociale, les organisations syndicales représentatives, les chambres consulaires, les autres collectivités concernées et les associations de lutte contre l'exclusion.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confère au conseil général, en outre, le rôle de chef de file de l'action sociale²¹, car il constitue une institution en capacité de répondre aux besoins sociaux et de taille suffisante pour garantir la cohérence d'ensemble des politiques mises en œuvre.

¹⁸ Livre vert Vers un revenu de solidarité active, Martin HIRSCH, février 2008.

¹⁹ Grenelle de l'Insertion, Rapport général, mai 2008.

²⁰ Article 262-2 du CFAS.

²¹ Le CFAS dispose que « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent ».

- **L'échelon communal, porteur de l'action sociale de premier niveau**

La commune constitue le premier échelon administratif de proximité en matière d'action sociale, une porte d'entrée principale pour les personnes défavorisées. Le centre communal, voire intercommunal, d'action sociale (CIAS)²² met en œuvre tout ou partie des missions sociales de la commune, en complémentarité avec les directions communales en charge de l'action sociale. Leurs compétences en matière d'action sociale recouvrent des dispositifs sociaux légaux et des politiques sociales extra légales, fondées sur la clause générale de compétence des communes²³. Ses missions peuvent être de quatre ordres : instruction des demandes de l'aide sociale légale et transmission aux autorités compétentes (le conseil général pour le RMI par exemple) ; aide sociale facultative (fourniture de colis, prêts sans intérêt, secours d'urgence) qui constitue souvent le cœur de la politique sociale de la commune ; délégation de compétences sociales sur le territoire communal par conventions avec le conseil général ; gestion d'établissements et services (CHRS notamment).

Le CCAS est soumis à l'obligation réglementaire²⁴ annuelle d'élaboration d'une analyse des besoins sociaux. Elle peut être réalisée sur un territoire communal ou intercommunal, et permet de réaliser un diagnostic social du territoire ; elle fait ensuite l'objet d'une analyse partagée permettant de faire émerger des pistes d'actions et des préconisations. Le constat que fait notamment l'Union nationale des CCAS est que ces analyses sont très différemment conduites d'une commune à l'autre, ne serait-ce que parce que la réalisation complète de ce diagnostic a un coût élevé que les petites communes ont parfois du mal à consentir.

- **Le conseil régional, acteur principal de l'insertion professionnelle**

Le conseil régional ne dispose pas de compétences en propre dans le domaine social. Toutefois, sa compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage en fait un acteur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 l'a doté d'une compétence générale en ces domaines, que la loi n°2004-809 du 13 août 2004 a étendue. Il est responsable de l'organisation des actions de formation professionnelle à l'attention de deux publics fragilisés : les demandeurs d'emploi et les personnes de moins de 26 ans rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle. Ces compétences en matière de formations sanitaires et sociales lui permettent d'intervenir en direction des étudiants pauvres par l'octroi notamment de bourses et de secours, complétés par les écoles de formation.

2.1.2 L'Etat entend conserver un rôle de pilotage des politiques

Par les textes, l'Etat revendique une fonction de pilote à la fois stratège et opérateur, comme l'indique le Document de politique transversale (DPT) « Inclusion sociale »²⁵ : *« L'inclusion sociale emporte des réponses coordonnées des différents acteurs dont l'Etat est le principal au regard de sa mission de régulation sur l'ensemble du territoire (...). Il lui appartient également d'être l'initiateur de politiques en direction des populations les plus à la marge ou confrontées à des risques spécifiques ».*

²² Selon la loi, chaque commune devrait disposer d'un CCAS. Selon l'INSEE on en dénombre 24 000 en France, tandis que l'Union nationale des CCAS (UNCASS) considère qu'environ 5 000 CCAS sont véritablement actifs comme structures de pilotage locales des politiques sociales, en particulier dans les communes moyennes et grandes.

²³ Les missions du CCAS sont définies par l'article L.123-5 du CASF: *« Le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées ».*

²⁴ Article R.123-1 du CASF.

²⁵ Le DPT « Inclusion sociale » a été institué par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) du 6 juillet 2004 ; il est annexé à la Loi de finances initiale (LFI).

Cette présentation confère plusieurs rôles à l'Etat :

- Un rôle de **coordination** des politiques d'inclusion ;
- Un rôle d'**élaboration de la norme** et de fixation du niveau des minima sociaux ;
- Un rôle de **financeur** : au total, et avec toutes les réserves liées à l'exercice même de consolidation de chiffres épars, près de 31Mds€ sont inscrits au PLF 2009 au titre de l'inclusion sociale ; sur le seul programme 109, « aide à l'accès au logement », l'Etat mobilise près de 5Mds€; de même, il consacre 4,3Mds€ à l'accès et au retour à l'emploi (programme 102), ou encore 490M€ à la protection maladie (voir annexe n°3)²⁶ ;
- Une compétence directe s'agissant de la **prise en charge de certains publics ciblés** parmi lesquels les personnes sans domicile, les étrangers en situation irrégulière (Aide médicale d'Etat), et du financement de l'hébergement d'urgence et de réinsertion.

Dans les faits pourtant, **la capacité de pilotage de l'Etat est limitée**. En effet :

- Même lorsque l'Etat est le financeur principal d'un dispositif, il n'en est plus le gestionnaire unique ; ainsi par exemple, en matière d'hébergement, lorsqu'existe une convention de délégation des aides à la pierre à une collectivité ou à un EPCI (environ la moitié de ces aides), l'Etat ne prend en charge que les frais de fonctionnement des centres²⁷ ;
- Son organisation administrative n'identifie pas de pilote incontesté, susceptible d'assurer la coordination interministérielle entre les 27 programmes et les 56 actions du DPT.

Encadré n°4 : Les compétences de l'Etat dans le CASF (article L.121-7)

« 1° Les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes résidant sur le territoire pour circonstances exceptionnelles (L.111-3) et au titre de la prestation spécifique de dépendance (L.232-6);

2° Les frais d'aide médicale de l'Etat, mentionnée au titre V du livre II ;

3° Alinéa abrogé (dépenses de RMI) ;

4° L'allocation simple aux personnes âgées, mentionnée à l'article L.231-1 ;

5° L'allocation différentielle aux adultes handicapés, mentionnée à l'article L.241-2 ;

6° Les frais d'hébergement, d'entretien et de formation professionnelle des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle, mentionnés aux articles L.344-3 à L.344-6 ;

7° Les frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail, mentionnés aux articles L.344-2 à L.344-6 ;

8° Les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion, mentionnées aux articles L. 345-1 à L. 345-3 ;

9° L'allocation aux familles dont les soutiens indispensables accomplissent le service national, mentionnée à l'article L. 212-1 ;

10° Les frais d'accueil et d'hébergement des étrangers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 »

Cet article est le décalque inversé de l'article L121-1 qui confie aux conseils généraux le rôle de chef de file en matière d'action sociale : l'Etat ne conserve donc que des compétences non seulement résiduelles mais surtout négatives, c'est-à-dire, pour celles qui concernent directement l'exclusion, basées sur le fait que seule la solidarité nationale peut prendre en charge les dépenses sociales des personnes sans domicile et les frais de leur hébergement.

2.1.3 Les organismes de sécurité sociale développent leurs propres dispositifs d'action sociale

Qu'il s'agisse de prestations directes, d'accompagnement ou d'aides extra légales, les organismes de sécurité sociale (CAF, CMSA, caisses régionales d'assurance maladie - CRAM) déploient, chacun dans le cadre de ses compétences, des services sociaux de proximité qui s'adressent de plus en plus à des publics fragiles.

²⁶ Le programme 157 « handicap et dépendance » est doté de 8,6Mds€ Il finance la prise en charge des personnes âgées et atteintes d'un handicap afin d'éviter qu'elles ne basculent par ailleurs dans la pauvreté et l'exclusion.

²⁷ Il existe une exception : en matière d'accès aux soins des plus démunis (lits halte soins santé, permanences d'accès aux soins de santé), l'Etat agit seul.

- **Les CAF, interlocuteurs de proximité pour les publics fragiles**

A côté des CCAS, les CAF apparaissent de plus en plus comme des acteurs de proximité dans la lutte contre l'exclusion. Elles développent leur activité à partir d'un ensemble de prestations sociales (allocations familiales, aides au logement, aides aux personnes handicapées, RMI, allocations de parent isolé -API- et désormais RSA), d'interventions d'action sociale²⁸ et pour certaines (sur la base de conventions), de l'accueil des demandeurs au titre du droit au logement opposable (DALO). Les missions des CAF s'articulent désormais autour de trois pôles (famille-enfance, logement et solidarité-intégration) qui, à des degrés divers, concernent les publics fragiles. Par ailleurs, dans le cadre de la gestion du RSA, les CAF assureront, à partir de juillet 2009, pour le compte des conseils généraux, le premier contact avec les demandeurs, instruiront les demandes et auront en charge le paiement. Elles pourront également opérer une pré-orientation des bénéficiaires vers les services en charge de l'accompagnement social. En terme de moyens, les CAF disposent d'un important réseau d'assistantes sociales et peuvent mobiliser **le fonds national d'action sociale** de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) doté l'an dernier de près de 4Mds€(sous forme d'aides extra légales notamment).

- **Le rôle des Caisses primaires d'assurance maladie dans l'accès à la santé**

Depuis 2000, les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) se positionnent dans le domaine de la lutte contre la précarité, objectif inscrit dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), notamment au travers de l'accès aux soins et de la prévention des exclusions. Pour ce faire, les services sociaux des CRAM²⁹ mobilisent **le fonds d'action sanitaire et sociale** et versent des prestations extra-légales³⁰. Sous l'impulsion de la CNAMTS, ils ont développé, depuis avril 2007, une action volontariste de prévention de l'exclusion notamment au travers de deux des quatre programmes qui structurent leur activité : l'accès à l'emploi des personnes invalides et le maintien dans l'emploi des personnes souffrants d'affection de longue durée (ALD) ou en arrêt maladie de plus de 90 jours. Sur ces programmes, les services sociaux travaillent souvent par signalement des médecins-conseil et en partenariat avec le Service public de l'emploi (SPE), de nombreuses associations (orientations des usagers, information des bénéficiaires de minima sociaux) et des administrations (par exemple avec l'administration pénitentiaire pour les sortants de prison).

2.1.4 Les associations se situent entre la gestion de dispositifs et l'interpellation

En 2005, la France comptait 164 000 associations intervenant dans le secteur social, l'action humanitaire ou la santé, qui représentaient 15% du nombre total des associations³¹, 26% de l'ensemble des salariés associatifs et près de 100 000 bénévoles y exerçant des fonctions et des responsabilités diverses. Les associations du secteur social sont les plus dépendantes des financements publics³². Ce secteur est très hétérogène ; y cohabitent des gestionnaires de dispositifs, des associations qui se positionnent sur le terrain de l'interpellation et de la citoyenneté, des réseaux de dimension nationale et d'autres intervenant uniquement localement.

²⁸ Financements de secours, prêts d'honneur, prêts ménagers mobiliers, gardes d'enfants, fonds de solidarité logement. La CAF aide également les familles les plus modestes à partir l'été en vacances.

²⁹ 3000 assistants sociaux, mis à disposition des CPAM.

³⁰ 723M€ en 2008. Seule une part de ce fonds (environ 300M€ l'an dernier) est consacrée aux aides directes aux patients défavorisés dont la CPAM prend en charge le ticket modérateur, le forfait journalier et parfois des soins dentaires ou oculaires.

³¹ *Les chiffres clé du secteur associatif*, Secrétariat d'Etat aux sports, à la jeunesse et à la vie associative, 2007.

³² Les fonds publics représentent 66,7% de leur budget contre 50,7% pour l'ensemble du secteur : Etat 18%, Conseils généraux 17%, organismes sociaux 15%, communes 11%. Source : stat-info N°07-04, novembre 2007.

Les associations interviennent **dans de multiples champs d'activité** : hébergement, centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), travail de rue (maraudes), appui et accompagnement à l'accès aux droits (DALO, accès aux soins), IAE, formation des chômeurs de longue durée, prévention et prise en charge en matière de santé (alcoolisme, consommation de psychotropes), vêture, alimentation (soupes populaires, Banque alimentaire, Restos du cœur). Beaucoup d'entre elles interviennent à la croisée de ces divers domaines. En outre, de nombreuses structures, intervenant dans d'autres domaines sont, de fait, partiellement ou totalement insérées dans ce champ d'activité, tels les foyers de jeunes travailleurs qui assument souvent la mission de CHRS.

En matière de gouvernance, les associations gestionnaires et en particulier celles qui sont responsables de structures d'accueil et d'hébergement doivent faire face à deux difficultés de nature différente. La première est liée à l'afflux de personnes à prendre en charge, qui a induit le développement rapide de nombre de structures. Toutes n'étaient pas prêtes à affronter cette mutation, et certaines ont connu des difficultés administratives et financières³³.

La seconde difficulté tient au positionnement de ces associations vis-à-vis des pouvoirs publics. Le tissu associatif doit concilier deux logiques différentes : un positionnement de délégataire de service public, pour lequel il met en œuvre une politique publique mais également des politiques propres. Ce secteur articule ses interventions selon deux principes directeurs, qui peuvent entrer en contradiction avec l'approche des pouvoirs publics : l'accueil inconditionnel des personnes (les dispositifs des services sociaux n'accordant leurs secours qu'à des ayant droits) et leur accompagnement (selon une démarche globale centrée sur la personne³⁴). Cette difficulté est renforcée par les ambiguïtés de la commande publique : d'un côté il est demandé aux associations de proposer de nouveaux modes de prise en charge et d'innover, de l'autre, elles sont censées inscrire leur action dans des cahiers des charges précis.

Du côté des acteurs publics sont relevées deux lacunes importantes dans leurs relations aux associations :

- Une difficulté à **contrôler et évaluer le travail de ces structures** ; que ce soit au sein des conseils généraux, des mairies ou des préfetures, les tentatives de systématisation d'une évaluation de l'intervention associative restent inabouties ;
- Une difficulté pour les maîtres d'ouvrage publics à échapper à une situation dans laquelle ils se perçoivent comme « *prisonniers de l'offre associative*³⁵ », sans réelle possibilité d'élargir le champ des délégataires potentiels, au-delà des prestataires habituels.

Certaines associations remplissent, en outre, une **fonction d'interpellation** des pouvoirs publics, par laquelle elles participent de l'élaboration de la norme. Elles se sont, à cette fin, parfois organisées en fédérations (fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), union nationale inter fédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)³⁶, et les plus importantes d'entre elles ont été à l'origine et fortement associées à l'élaboration de plusieurs lois majeures dans ce domaine (ATD-Quart-Monde ou la Fondation Abbé Pierre, notamment). Au milieu des années 1990, de nouveaux acteurs associatifs, investis dans une action d'interpellation publique sont apparus : DAL, AC !, les Enfants de Don Quichotte etc. Ces mouvements ont en commun de ne pas gérer de structure mais d'alerter l'opinion, les pouvoirs publics ainsi que les autres associations.

³³ Par exemple l'association « Cœur des haltes » en matière de stabilisation (cf. GAL, Christian et al : Contrôle de l'association cœur des haltes, IGAS 2004).

³⁴ C'est notamment sur ces principes que M. Xavier EMMANUELLI a conçu le SAMU social parisien en 1991.

³⁵ Entretien avec Mme Marie-Christine DOKHELAR, Conseillère référendaire à la Cour des comptes.

³⁶ Elles ont été largement encouragées dans ce sens par la Direction générale de l'action sociale (DGAS), qui cherchait des interlocuteurs capables de relayer sa volonté de professionnalisation et de structuration du secteur.

Les méthodes développées par ces mouvements (occupation d'immeubles, campements) leur ont permis de devenir des acteurs incontournables de la lutte contre l'exclusion (plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (PARSA), loi DALO suite à l'occupation des berges du Canal Saint-Martin).

2.1.5. La dispersion des compétences génère un morcellement de la prise en charge

La répartition des compétences entre acteurs dessine donc un paysage complexe où les intervenants sont nombreux et leurs champs d'intervention respectifs nécessairement appelés à partiellement se recouper. Cette complexité est directement **reportée sur les bénéficiaires**. Ils doivent se repérer dans un paysage touffu de compétences et de modalités d'intervention, ce qui rend, de fait, plus difficile l'accès aux droits sociaux et la prise en compte dans toutes ses dimensions de la situation des plus exclus.

Encadré n°5 : Le morcellement de la prise en charge :

Exemple d'une famille parisienne hébergée en hôtel*

La Famille K est composée de trois personnes : N, 35 ans, sa mère, 62 ans et un fils de 3 ans. Entre le salaire de D, la pension de sa mère, et diverses allocations, la famille dispose de 2 300€ de revenus mensuels. La famille, vit en hôtel depuis quatre ans. Initialement prise en charge par le 115, elle est régulièrement visitée par un travailleur social du Samu social. Chaque mois, la famille se rend également à la Direction de l'aide sociale à l'enfance, percevoir l'ASE qui lui permet de payer une partie du prix de la chambre (1 350€). L'enfant, qui souffre de troubles psychomoteurs y est également suivi par un éducateur et soigné par une équipe spécialisée de l'hôpital de la Pitié Salpêtrière. La famille est suivie par une assistance sociale de secteur (Centre d'action social de la Ville de Paris - CASVP) et plus irrégulièrement de la CAF. Enfin, s'agissant de l'accès aux soins, c'est la PASS de l'hôpital Bichat qui met à jour les droits à la couverture maladie universelle (CMU) et oriente D vers la PMI et les soins. Au total, pas moins de 7 travailleurs sociaux interviennent auprès de la famille K à des titres divers. A l'exception de l'assistante sociale de secteur et de l'éducateur de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé, aucun d'entre eux ne se connaît.

*Exemple présenté en décembre 2008 par une assistante sociale du CASVP.

2.2 Les tentatives de rationalisation sont contrecarrées par les logiques divergentes des acteurs

2.2.1 L'intervention de l'Etat sur les territoires est insuffisamment intégrée

En matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'Etat est dans une situation paradoxale. Il reste un acteur financier majeur (cf. annexe n°3), mais dont la visibilité n'est pas à la mesure de son poids budgétaire.

L'une des explications de ce paradoxe réside dans l'éclatement de ses modalités d'action entre ses administrations et plusieurs opérateurs, initialement conçus pour rendre plus efficace l'intervention de l'Etat, telles l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ou dans le secteur sanitaire les Agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et les futures Agences régionales de santé (ARS). Pôle emploi constitue également l'un des outils de l'Etat intervenant dans ce champ mais bénéficie d'une certaine autonomie dans la mise en œuvre des objectifs assignés par la puissance publique et les partenaires sociaux. D'autres structures de type partenarial existent également, notamment des groupements d'intérêt publics (GIP) associant l'Etat et les collectivités. La mise en œuvre d'une large part de ces politiques est enfin déléguée à des associations qui jouent un rôle de maîtrise d'œuvre.

Cette diversité des structures-support de l'intervention de l'Etat pose une série de questions en terme de lisibilité de la gouvernance. Elles ont été créés pour offrir plus de souplesse et de réactivité que l'administration en tant que telle. Pourtant, l'examen de leur fonctionnement pose deux types d'interrogations :

- La première, liée au fait que toute structure développe **ses propre logiques d'acteur**, d'organisation, de fonctionnement, de justification de son intervention ; les querelles de périmètre entre la Délégation interministérielle à la ville et au développement urbain (DIV), l'ACSé et l'ANAEM, la difficulté à coordonner le travail de ces opérateurs sont une illustration de cette question ;
- La seconde, due au fait que si ces structures sont sous la tutelle d'un ministère chef de file, la traduction territoriale de cette notion est très hétérogène ; bien que les préfets soient les délégués territoriaux de nombre de ces agences (ACSé, ANRU), ils n'ont qu'une très faible marge pour orienter leurs interventions territoriales ; de ce fait, aucune vision consolidée de l'intervention de l'Etat sur un territoire ne peut être élaborée³⁷ ; les préfets interrogés sur les leviers à leur disposition tendent à ne mentionner que ceux gérés par les services déconcentrés, notamment les crédits pour l'hébergement d'urgence ou ceux liés à la politique de la ville, délégués par l'ACSé.

L'une des conséquences de cet éclatement réside dans la vision souvent extrêmement limitative qu'entretiennent les représentants des collectivités de l'intervention de l'Etat dans ce domaine, dans la mesure où leurs références sont bien l'Etat territorial et le préfet. Les agences sont quasiment vues comme des entités autonomes vis-à-vis desquelles il convient de mettre en œuvre une stratégie spécifique de conviction. Le préfet n'est parfois associé à ces procédures que comme appui à des demandes déjà formulées.

2.2.2 L'Etat territorial a perdu l'essentiel de ses leviers d'action directs

Au-delà du fait qu'en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion l'Etat intervienne par le biais d'acteurs multiples sur les territoires, la question se pose des compétences et capacités réelles d'intervention qui subsistent aujourd'hui dans ses services déconcentrés.

La question de la taille critique des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) revient de façon récurrente au cours des entretiens, y compris au sein même de ces administrations. La décentralisation du RMI a constitué une évolution majeure dans la capacité des DDASS à connaître, évaluer et à disposer d'une vision globale des enjeux de l'insertion et de la pauvreté. La perte de cet outil de légitimité et de visibilité et la montée en charge concomitante des administrations des conseils généraux **limitent le périmètre d'intervention des services**, en matière sociale, à la grande exclusion et à l'urgence sociale (hébergement d'urgence et mise en place des schémas afférents, aide à l'accès aux droits, accueil des étrangers dans les CADA). La prochaine création des ARS entraînera, en outre, le départ vers les nouvelles agences de la plus grande partie du personnel, peut-être même la plus qualifiée, des DDASS³⁸.

Affaibli dans ses outils administratifs, l'Etat rencontre aussi des **difficultés à être reconnu comme un partenaire fiable**, notamment vis-à-vis des associations. Nombre d'entre elles lui reprochent de se comporter en « mauvais payeur », particulièrement en ce qui concerne les délais de versement des subventions (nombre d'associations touchant la première part de leur subvention au cours du dernier trimestre).

³⁷ Entretiens avec Mme Christiane BARRET, Préfète déléguée pour l'égalité des chances en Seine Saint-Denis et avec M. Bernard TOMASINI, Préfet de la Région Poitou-Charentes, Préfet de la Vienne.

³⁸ Cette prévision est formulée par les interlocuteurs rencontrés par la mission au sein des DDASS et directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS).

L'Etat est, à ce titre, souvent perçu comme imprévisible. Le principe de conventionnement pluriannuel est régulièrement présenté comme la solution qui devrait être généralisée pour donner aux acteurs associatifs une visibilité de moyen terme, notamment en ce qui concerne la gestion de leurs ressources humaines. Cependant, les contraintes propres à l'annualité budgétaire rendent ces engagements exempts de caractère contraignant. Enfin, les associations reprochent à l'Etat les modifications fréquentes de sa doctrine sur certains dispositifs centraux, les emplois aidés illustrant le caractère imprévisible de la stratégie de l'Etat pour ses partenaires.

2.2.3 Les politiques menées en propre par les collectivités redessinent la répartition des compétences

Il convient de souligner que les tentatives de rationalisation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sont également contrecarrées par la pratique même des collectivités. L'instauration de **prestations extra légales** peut conduire à modifier l'équilibre général de la répartition des responsabilités entre acteurs (par exemple, la Ville de Paris attribue une aide au logement pour les bénéficiaires du RMI). La diversité de ces prestations, dont le paysage actuel est fortement lié à la configuration politique locale, pose des difficultés en matière d'équité entre les territoires et de lisibilité. Elle soulève, en outre, une interrogation sur la cohérence des politiques publiques à destination des plus pauvres, dans un contexte où le RSA suppose la suppression des trappes à inactivité que peuvent constituer les aides facultatives. En l'espèce, un conflit d'objectifs peut apparaître entre les orientations nationales et les dispositifs locaux. Des études ont visé à mieux identifier le poids de ces prestations pour analyser les conditions dans lesquelles le RSA pourrait avoir un caractère incitatif au retour à l'emploi³⁹.

Les modalités de coordination entre acteurs peuvent redessiner la répartition théorique des compétences. Des collectivités délèguent parfois la mise en œuvre de certains volets de ses politiques à d'autres niveaux territoriaux. Les conseils généraux confient ainsi parfois une partie de leurs compétences aux CCAS et CIAS ; ils peuvent également signer des conventions d'objectifs, formalisant le partage des publics et de leur accompagnement, avec ces structures ou leurs unions départementales. Cette démarche vise à coordonner les interventions financières de chaque partenaire en matière de politiques extra légales ou de dispositifs légaux. Ces conventions constituent un outil de coordination pertinent, d'autant plus quand elles associent plusieurs partenaires (par exemple à Tourcoing, où le CCAS, le conseil général du Nord et la CAF sont parties à une convention commune depuis 2004). Cette lisibilité accrue de l'action des pouvoirs publics au niveau local induit cependant en contrepartie un **renforcement de l'hétérogénéité des modes de gouvernance locaux** sur l'ensemble du territoire.

2.2.4 L'Etat territorial n'investit pas suffisamment ses compétences de contrôle

Il convient de s'interroger sur les leviers effectifs que garde l'Etat pour s'assurer que les éléments de sa stratégie, exposés en particulier dans le document de politique transversale inclusion sociale (DPT) ou dans le Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI)⁴⁰, sont bien mis en œuvre sur les territoires.

L'outil traditionnel en la matière est le **contrôle de légalité**. Les documents et décisions des collectivités transmis à la préfecture pour examen sont énumérés à l'article L.3131-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

³⁹ Cf. notamment l'étude sur les dispositifs extra légaux conduite pour le compte du haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté par l'UNCCAS (juin 2008) ou, pour une approche plus économique, l'étude de Denis ANNE et Yannick L'HORTY : Les effets du revenu de solidarité active sur les gains de retour à l'emploi, Centre d'étude des politiques économiques de l'Université d'Evry, Document de recherche, N° 08-11, Evry, novembre 2008.

⁴⁰ PNAI 2008-2010 présenté par la France à la Commission européenne le 30 septembre 2008.

Il s'agit de tous les éléments dont l'assemblée locale aura délibéré ainsi que des décisions conduisant à la mise en œuvre du pouvoir réglementaire dont disposent les collectivités, notamment en matière d'urbanisme. Les décisions prises, par exemple, par un conseil général en matière d'accès à une prestation et qui sont par la suite notifiées à un demandeur ne sont donc pas soumises au contrôle de légalité.

L'Etat ne dispose pas, de ce fait, d'une vue complète sur la politique de prestations mise en œuvre par les collectivités. Certes des recours existent pour les demandeurs (qu'il s'agisse de recours administratifs préalables obligatoires ou de la saisine de la commission départementale d'aide sociale), mais ils sont individuels et ne permettent pas de disposer d'une analyse consolidée. Les visites territoriales menées par la mission ont montré que les collectivités pouvaient définir des orientations locales contrevenant potentiellement au cadre de la loi : certains conseils généraux reconnaissent ainsi qu'ils vont chercher à « réduire la voilure sur l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) », en instaurant un contrôle plus strict des allocataires. Dans cette situation, l'Etat ne dispose d'**aucun moyen de contrôle et d'évaluation réels**. Cette situation contribue à rendre plus instable l'équilibre de la répartition des fonctions entre acteurs.

Parallèlement, les délibérations prises par les collectivités en matière d'aide et d'action sociale ne sont quasiment jamais déférées par les préfets et font de façon presque aussi rare l'objet de lettres d'observation. En matière sociale, l'absence d'intervention est une donnée structurelle, soulevée déjà par le Conseil d'Etat dans son rapport public de 1993 *Décentralisation et ordre juridique*⁴¹. Selon les interlocuteurs rencontrés au sein du Conseil sur ces questions, la situation s'est encore dégradée quinze ans plus tard⁴². Le rapport commun aux inspections générales et coordonné par M. Melchior⁴³ en 2003 a également souligné l'absence d'intervention des préfetures dans ces domaines. La difficulté d'exercice de cette compétence et la faiblesse des moyens dédiés, dans un champ qui n'est pas considéré comme prioritaire par le ministère de l'Intérieur⁴⁴, expliquent, selon les représentants territoriaux de l'Etat rencontrés, cette situation.

Le fait que l'une des fonctions les plus régaliennes de l'Etat ne soit pas pleinement remplie dans un champ aussi important d'intervention des collectivités est une donnée majeure marquant la mise en œuvre des politiques publiques dans ce secteur.

3 LE ROLE DE REGULATEUR N'EST ASSURE PAR AUCUN ACTEUR

3.1 La lutte contre la pauvreté et l'exclusion n'est le « cœur de métier » d'aucune institution

La construction de ce champ d'action publique et l'extension progressive des notions de pauvreté et d'exclusion ont placé les politiques publiques qui en découlent **à la marge de l'action sociale**. Si la Direction générale de l'action sociale (DGAS) a bien dans son cœur de métier la lutte contre l'exclusion et qu'une sous direction chargée des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions est dédiée à cette mission, celle-ci n'opère pas directement d'interventions et délègue des crédits à des partenaires associatifs ou participe au financement de dispositifs par conventionnement.

⁴¹ *Décentralisation et ordre juridique*, rapport annuel du Conseil d'Etat 1993, Paris 1993.

⁴² Entretien avec M. Jean-Michel BELORGEY, Président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat.

⁴³ MELCHIOR, Philippe (dir.) : *Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution*, juillet 2003.

⁴⁴ Cf. Directive nationale d'orientation du ministère de l'intérieur de 2005 fixant les objectifs prioritaires du contrôle de légalité.

De même, le haut commissaire est-il chargé dans sa lettre de mission de la mise en œuvre d'une démarche globale de lutte contre la pauvreté, pour autant, dans les faits, son action est principalement centrée sur la mise en œuvre du RSA. La présence d'un membre du Gouvernement placé auprès du Premier ministre et identifié sur cette politique permet indéniablement d'incarner la mobilisation de l'Etat. Cependant, elle ne signifie pas que l'ensemble de ce champ relève de la même autorité politique.

Les politiques en matière de logement, de pauvreté, d'accès à la santé ou à l'emploi, qui mobilisent la part la plus importante des crédits de l'Etat, sont mises en œuvre par des ministères qui se dotent d'un objectif complémentaire visant à prendre en charge les plus exclus. C'est ainsi naturellement la direction générale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), pilote des politiques de logement, qui est en charge de la mise en œuvre des dispositifs d'accès des plus défavorisés au logement. Les personnes pauvres ou exclues sont de la même manière un public prioritaire de Pôle emploi qui a pour mission de proposer des parcours d'accès à l'emploi aux jeunes sans qualification, aux seniors de plus de 50 ans, aux chômeurs de longue durée, aux personnes vivant en zone urbaine sensible (ZUS) et aux bénéficiaires du RMI (RSA). Les dispositifs de lutte contre l'exclusion sont donc le plus souvent une part complémentaire d'un programme plus global.

Cette situation ne pose pas de problème en tant que telle. Elle renvoie à l'alternative, posée depuis longtemps, entre la mise en œuvre d'un champ autonome d'action publique regroupant les interventions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ou la coordination d'interventions maintenues dans le portefeuille de structures « métiers » (logement, santé, emploi, etc.). En l'espèce, cependant, l'analyse de l'organisation existante conduit à formuler deux constats :

- Que ce soit au sein de l'Etat central (en excluant la DGAS et l'administration de mission que constitue le cabinet du haut commissaire), comme sur le terrain entre les partenaires locaux, on constate une forme de **déresponsabilisation des acteurs**. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion n'est considérée par aucun partenaire comme son « cœur de métier », alors qu'à l'examen les leviers mobilisés par chacun peuvent être très importants (cf. annexes territoriales).
- La formation et la sédimentation progressives des outils d'intervention en ce domaine conduisent à construire un champ d'action publique extrêmement complexe, avec des dispositifs dérogatoires du droit commun et souvent à la marge des grandes politiques au sein desquelles ils s'insèrent. Ainsi, pour reprendre la formule retenue par la Conférence de consensus « Sortir de la rue », « *on donne aux plus pauvres d'entre-nous la part à la fois la plus compliquée et la plus précaire de nos politiques sociales* »⁴⁵. De fait, que ce soit en termes de politiques ou d'acteurs publics, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est le plus souvent **une partie d'un programme plus général auquel on ajoute un volet d'actions « lutte contre l'exclusion »**.

En terme de **sociologie administrative**, les services gérant les dispositifs de lutte contre la pauvreté ou l'urgence sont souvent des structures qui ont assez peu de liens avec l'activité principale de leur administration. Ainsi par exemple de la gestion quotidienne des places d'hébergement dans les DDASS, dans des pôles sociaux qui se sont largement réduits depuis 2004 ; des services habitat social des directions départementales de l'équipement (DDE) ; des directions de l'action sociale des CAF qui ont parfois plus de liens avec leurs services référents des conseils généraux qu'avec les autres services des CAF liquidant les prestations propres d'allocation familiale ou en sont les payeurs pour le compte du conseil général.

⁴⁵ Conclusions de la Conférence de consensus « Sortir de la rue », réunie le 5 décembre 2007 à l'initiative de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), présidée par M. Jean-Marie DELARUE.

3.2 Aucun acteur n'assure véritablement la coordination et la régulation de la mise en œuvre de ces politiques

3.2.1 L'Etat revendique un rôle de pilote qu'il n'assume qu'imparfaitement

- **Au niveau central, la DGAS rencontre des difficultés à assurer son rôle de « chef de file » (cf. annexe n°7)**

La DGAS est l'administration centrale traditionnellement en charge de ces politiques, centrées sur les publics vulnérables, axées sur des processus d'inclusion/insertion et adossées à un corpus juridique issu de l'aide sociale⁴⁶ : protection de l'enfance, protection juridique des majeurs, personnes âgées, personnes handicapées, insertion des personnes vulnérables, grande exclusion, gens du voyage. Ses activités sont caractérisées notamment par l'utilisation fréquente de « délégations » de service public à des associations, par le caractère largement décentralisé de ce champ et un cadre d'action nécessairement interministériel.

Son rôle de chef de file en matière de politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion est obéré par plusieurs éléments, relevés par un grand nombre de nos interlocuteurs⁴⁷ :

- Une part importante de son temps de travail consacrée à des tâches de gestion **résiduelle** ;
- Un exercice limité de son rôle de tutelle des organismes de Sécurité sociale (CNAF et caisse nationale d'assurance vieillesse CNAV) ;
- Un positionnement interministériel pâtissant d'une **faible légitimité**, notamment du fait des délégations interministérielles œuvrant dans ce champ ;
- Des lacunes en matière d'outils d'observation et de coopération avec les conseils généraux dans le champ des politiques décentralisées ;
- Une insuffisante association des collectivités territoriales à l'élaboration des normes dans le champ des compétences décentralisées ;
- Enfin, une **organisation interne peu lisible**.

- **Le positionnement de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales est ambigu**

Les collectivités reprochent fréquemment à l'Etat non seulement l'absence de concertation préalable en matière d'élaboration de la norme mais également, d'une façon générale, son immixtion dans les affaires de leur ressort. En dépit du profond mouvement de décentralisation et de la clause générale de compétence des collectivités territoriales, l'Etat continue de défendre une posture le rendant « *compétent en tout* »⁴⁸. Selon le rapport du sénateur Lambert qui reprend sur ce point les revendications de certaines collectivités, le **défaut de concertation** et le peu de marge laissée aux procédures d'adaptation locale sont ressentis par les collectivités comme autant de « *dénis de libre administration* »⁴⁹. Ce d'autant plus que les financeurs n'ont pas, ou peu, de prise sur les décisions : « *Les collectivités territoriales veulent être mieux associées aux processus de décision afin de faire valoir le point de vue du financeur et du responsable de la mise en œuvre* »⁵⁰.

⁴⁶ Au titre de ses différentes missions, la DGAS est chargée de trois programmes budgétaires : 106 (familles vulnérables), 157 (handicap et dépendance) et 177 (prévention de l'exclusion) et d'une partie du programme 183 (protection maladie, au titre de l'aide médicale d'Etat (AME)). Elle assure également, avec la direction de la sécurité sociale (DSS), la tutelle du fonds d'action sociale des CAF, dont plus de la moitié du budget est consacrée à la prestation de services à la petite enfance.

⁴⁷ Les analyses présentées ici sont nourries des échanges de la mission avec Mme Annick MOREL et M. Michel PELTIER, IGAS, qui ont conduit des missions sur l'évolution de la DGAS dans le cadre de la RGPP.

⁴⁸ LAMBERT Alain (dir.) : Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales (op. cit.).

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

La pratique quotidienne des relations entre l'Etat territorial et les collectivités participe de ce brouillage des repères. Les différents interlocuteurs rencontrés par la mission dans les départements soulignent combien l'organisation même de la coopération entre acteurs sur les sujets de lutte contre la pauvreté et l'exclusion est source d'une ambiguïté constante. Le fait que le préfet, ou son représentant, soit dans la plupart de ces champs la puissance invitante des réunions est régulièrement identifié comme contribuant au brouillage des responsabilités, notamment dans des matières pourtant décentralisées. De façon plus structurelle, cette pratique contribue à **déresponsabiliser** les autres acteurs.

Encadré n°6 : La phase d'expérimentation du RSA, une modalité originale de gouvernance

Jusqu'à la période actuelle qui va conduire à sa généralisation, la phase d'expérimentation du RSA dans 40 départements a été marquée par une articulation inédite des responsabilités entre acteurs, qui n'a pas contribué à clarifier la répartition des responsabilités dans le domaine de la lutte contre la pauvreté à l'échelon départemental. Ainsi, le pilotage du dispositif a-t-il été assuré par le cabinet du haut commissaire. Celui-ci a développé des liens directs avec les conseils généraux, à qui un appui technique et d'ingénierie a été proposé par le biais de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), qui est une structure associative. Les préfets ont été informés des contacts entre le haut commissariat et les conseils généraux, mais n'ont pas suivi directement les évolutions des dispositifs. Au sein des services déconcentrés, seules les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ont été sollicitées pour contribuer à élaborer les nouvelles modalités d'activation. Les DDASS, qui jusqu'en 2004 cogéraient le RMI, n'ont pas été associées aux discussions. L'étape nouvelle qui s'ouvre désormais prévoit une mobilisation de nombreux services déconcentrés, sous l'égide du préfet, dans le cadre du pilotage assuré par le conseil général.

- **Face à la grande exclusion, les réponses de l'Etat sont souvent dictées par l'urgence**

La prise en charge des personnes les plus marginalisées ou errantes, la gestion de l'urgence sociale et plus encore celle de la crise sont encore conçues comme des « domaines réservés » de l'Etat. Pour autant, même en ce domaine, ce mode de prise en charge directe par l'Etat est porteur d'ambiguïtés. En effet, à des normes édictées par l'Etat, seul et non pas en coproduction avec les collectivités territoriales, correspondent, pour leur mise en œuvre concrète, des relations nécessairement partenariales. Aujourd'hui, l'Etat ne gère plus seul les crises. Il est amené à solliciter en urgence ses différents partenaires. Par ailleurs, certains dispositifs législatifs conçus en urgence pour répondre à une crise mais qui n'ont pas fait l'objet de consultations préalables ont suscité une forme de raidissement des collectivités qui estiment qu'elles doivent appliquer des règles à l'édiction desquelles elles n'ont pas été associées.

Encadré n°7 : L'exemple du DALO

La création de dispositifs sous la pression de l'urgence s'est illustrée récemment pour la création du DALO⁵¹, hors de toute stratégie globale en matière de logement et d'hébergement (parcours résidentiel, structures d'accueil pérennes...), face à la médiatisation d'une crise et sans procédure de concertation globale préalable. Une fois mise en œuvre, cette mesure a conduit les préfets à tenter de reprendre en main leur propre contingent mais aussi à négocier au quotidien avec le conseil général, les maires, les associations et les bailleurs sociaux afin d'ériger une procédure globale et partagée en matière d'accès au logement social. Enfin, dans les cas où le préfet a entièrement délégué son contingent de logements sociaux, la nécessité de négociation est très largement augmentée et son pouvoir d'imposition fragilisé, ce qui, de fait, fragilise davantage son positionnement face à ses interlocuteurs locaux, alors même qu'il représente la puissance à l'origine de la norme et du dispositif.

3.2.2 Les outils actuels de coordination ne permettent pas de construire des réponses intégrées

⁵¹ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

A l'**échelle nationale**, la conduite de la concertation est confiée au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)⁵². Celui-ci donne un avis consultatif sur les textes relatifs à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il est censé former avec l'ONPES⁵³ un dispositif cohérent animant la réflexion, conduisant des études et formulant des propositions. Le CNLE réunit des représentants de toutes les catégories d'acteurs, ce qui porte sa composition à 42 membres.

Outre un problème de moyens de fonctionnement⁵⁴, la question plus fondamentale pour cette structure est liée à la **participation effective** d'acteurs responsables et informés. Alors même qu'elle est censée associer les collectivités, celles-ci ne sont qu'imparfaitement représentées. Ainsi, si l'UNCCAS est systématiquement présente, l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des régions de France (ARF) et celle des maires de France (AMF), n'ont pas de représentation stable. Au-delà, cela renvoie au rôle des associations d'élus et au mandat de négociation qui leur est ou non confié par leurs membres. Elle interroge également leurs capacités d'expertise sur des sujets techniques qui demandent une ingénierie dont ne disposent même pas les plus importantes d'entre elles. A cet égard, les débats sur la fixation des taux et des seuils de sortie du RSA illustrent cette difficulté pour les associations⁵⁵.

Par ailleurs, gravitent autour du CNLE diverses commissions spécialisées qui devraient également rassembler élus, représentants des associations et administrations. Le « jaune » budgétaire de 2008 permet de comptabiliser 64 commissions, comités ou conseils placés auprès des ministres sociaux. Sur ces 64 structures, 31 ont selon la DGAS à traiter directement ou indirectement des enjeux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Comme souvent dans de pareils cas, des dispositifs plus informels de consultations sont mis en œuvre. Ainsi, l'ADF et la DGAS se rencontrent-elles de façon informelle à un échelon administratif tous les mois. Cependant, cette modalité de travail est insatisfaisante car elle reste très dépendante des circonstances et du bon vouloir des acteurs et contribue de ce fait à opacifier encore les procédures de coordination.

Enfin, suite au rapport du sénateur Lambert, une commission consultative d'évaluation des normes a été mise en place dans le cadre du Comité des finances locales. De l'avis de ceux de ses membres rencontrés⁵⁶, le travail qui y est conduit est intéressant et inédit. Pour autant, il est essentiellement centré sur les enjeux financiers et l'évaluation des charges qui pourraient peser sur les collectivités, davantage que sur une discussion sur l'efficacité des mesures examinées.

A l'**échelle départementale**, des instances ayant un rôle de coordination, de concertation et d'animation regroupant acteurs institutionnels, associatifs ou entreprises, ont été créées par les pouvoirs publics en vue de rendre la gouvernance plus lisible. La loi de 1998 de lutte contre les exclusions avait notamment institué un comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions devant réunir sous l'autorité du préfet des représentants des différents comités et instances départementaux liés à la lutte contre les exclusions. Cependant, la mise en place de cet outil n'a été que très partielle sur le territoire et, parallèlement, diverses structures de coordination ont été créées par le législateur sur des segments particuliers d'intervention (cf. annexe n°2).

Une simplification a certes eu lieu depuis 2004 avec le recentrage de la coordination départementale autour de deux pôles, l'un décentralisé, l'autre déconcentré.

⁵² Créé par la loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 et placé auprès du Premier ministre.

⁵³ Créé par loi n°98-657 du 29 juillet 1998.

⁵⁴ Le CNLE n'est doté que d'un demi-poste de secrétariat fourni par la DGAS.

⁵⁵ Entretien avec M. Jean-Michel RAPINAT, responsable du secteur social au sein de l'ADF.

⁵⁶ Entretiens avec M. Philippe LAURENT, maire de Sceaux, vice-président de cette commission consultative et M. Jean-Michel RAPINAT.

Cette évolution maintient néanmoins deux systèmes de coordination parallèles, l'un sous l'autorité de l'Etat, l'autre sous celle du conseil général. La pratique de ces structures les conduit également à n'être que des instances d'information, de validation ou de cadrage *ex post* des différentes politiques publiques : elles ne constituent pas des lieux d'élaboration réelle de dispositifs coordonnés.

3.3 L'observation et l'évaluation sont insuffisamment organisées

L'une des conditions essentielles de la régulation d'une politique publique repose sur l'observation et l'évaluation systématiques de son impact. En l'espèce, l'action publique souffre d'une double faiblesse : en amont, l'observation et la connaissance de la pauvreté et de l'exclusion nécessaires au calibrage des dispositifs sont insuffisantes ; en aval, les évaluations existantes, non standardisées et essentiellement tournées vers la mesure de l'activité des services ne permettent pas de disposer d'une mesure précise de l'efficacité de ces politiques.

3.3.1 Les moyens d'observation déployés souffrent de leur dispersion

Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, les connaissances proviennent de trois sphères nettement distinctes :

- La première, académique, produit de **nombreuses recherches** en particulier sociologiques, mais qui, parce que cela n'est pas leur fonction, répondent rarement à la demande des décideurs ;
- La seconde, plus quantitative, dépend de **l'appareil statistique de l'Etat** (INSEE, direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES), direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), plan urbanisme construction architecture (PUCA), d'observatoires dédiés (ONPES, observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), mais aussi de la CNAF ou d'autres structures travaillant sur des domaines voisins (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Centre d'études pour l'emploi etc.). Les enquêtes et les études qui en sont issues, pour rigoureuses qu'elles soient, ne sont cependant régulières qu'en ce qui concerne les différentes mesures de la pauvreté monétaire ou le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires de minima sociaux⁵⁷. Ainsi, la dernière enquête de l'INSEE sur les personnes sans domicile date-t-elle de 2001, et les données du dernier rapport de l'ONPES⁵⁸ remontent-elles, pour la mesure de la pauvreté monétaire, à l'enquête « revenus fiscaux » de l'INSEE de 2005. Par ailleurs, les méthodes spécifiques liées à l'analyse de la pauvreté et de l'exclusion induisent des coûts et une charge de travail que la DREES et la DARES, notamment, ne peuvent assumer sans des financements dédiés ;
- Enfin, la troisième est constituée des travaux issus des **onze plates-formes régionales d'observation sociale**⁵⁹ (nécessairement partiels dans la mesure où seule la moitié des régions dispose d'une telle structure) mais aussi de ceux de divers observatoires parapublics voire privés recoupant parfois l'action de ces plates-formes⁶⁰. Le manque d'harmonisation des méthodes et des champs d'observation rend, par ailleurs, difficile toute agrégation nationale.⁶¹

⁵⁷ Ceux dont les prestations sont liquidées par les CAF en particulier, la CNAF disposant d'un service statistique.

⁵⁸ Rapport 2007-2008 de l'ONPES.

⁵⁹ Circulaire DREES/DGAS/MAREL n°2006/317 du 11 juillet 2006 relative à l'organisation régionale de l'observation sociale.

⁶⁰ La région Alsace compte ainsi, outre l'observatoire régional, quatre autres structures associatives d'observation sectorielle co-financées par l'Etat et les collectivités territoriales.

⁶¹ CHAMBAUD, Laurent, La coordination de l'observation des personnes sans abri, IGAS, octobre 2007.

Eclatées, irrégulières, insuffisantes dans bien des domaines⁶², ces données servent rarement à éclairer la décision ou à faciliter la planification de l'évolution de l'offre de dispositifs et de services.

3.3.2 L'évaluation n'est pas systématisée, notamment pour les expérimentations

Les modalités d'évaluation sont rarement prises en compte lors de la conception d'un dispositif. Ainsi, la plupart des indicateurs associés aux conventions passées avec les opérateurs quantifient-ils davantage l'activité des services que leur efficacité ou leur efficience. L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion n'est pas systématique. Rares sont les lois prévoyant leur propre évaluation⁶³, ce qui peut parfois obérer un contrôle ultérieur des dispositifs par des corps d'inspection, si aucune base légale n'existe pour justifier un tel contrôle. Dans le champ des politiques sociales décentralisées, l'évaluation ne relève, en outre, que d'une démarche volontaire des collectivités.

Les résultats des évaluations ne sont pas exploités pour calibrer ou adapter les dispositifs d'action publique. L'évaluation accompagne ainsi rarement les expérimentations. De ce point de vue, l'évaluation de la phase d'expérimentation du RSA conduite par une équipe de l'Ecole d'économie de Paris est à la fois une exception par la rigueur des méthodes employées et une confirmation de cette règle puisque la loi prévoyant sa généralisation a été votée bien avant la fin de l'évaluation⁶⁴.

*

**

Au terme de cette radiographie, deux constats interrogent particulièrement la conduite de l'action publique dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La complexité et l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités, en un domaine où l'un des principes cardinaux sur lequel s'accordent les différents partenaires est la prise en charge unifiée des individus et l'accompagnement dans un parcours, font dépendre pour une part importante le succès de ces politiques de **l'articulation entre les différents dispositifs**. Si certains des dispositifs de coordination sont prévus par la loi ou le règlement, d'autres relèvent de l'initiative locale. Lors des visites territoriales de la mission, le nombre de références faites aux « relations entre le préfet et le président du Conseil général » comme déterminants essentiels de la coordination des dispositifs est frappant.

En outre, alors même que les questions de pauvreté et d'exclusion sont marquées par de fortes inégalités géographiques, les réponses publiques sont elles-mêmes très hétérogènes et liées à la nature des relations entre acteurs locaux. **Le manque d'encadrement des modalités de gouvernance locale** de ces politiques est susceptible de renforcer ces inégalités. Il est donc nécessaire, sans attenter ni à la libre administration des collectivités, ni même à la nécessaire modularité dont doivent disposer les représentants locaux de l'Etat, de définir certains principes de gouvernance entre acteurs sur les territoires, qui pourraient permettre de renforcer l'intégration des réponses des différents acteurs publics face à un phénomène lui-même intégré.

⁶² Par exemple en matière d'hébergement d'urgence (cf. SANSON, Gilles, AUTUME, Christine, FOURCADE, Maryse : Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence, IGAS-IGA, avril 2006).

⁶³ Un rare contre-exemple de cette pratique est la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, qui a fait l'objet de quatre évaluations depuis son adoption, comme le prévoyait le texte de loi initial.

⁶⁴ Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active ; le rapport final de l'Ecole d'économie de Paris (EEP), quant à lui, devrait être remis au Parlement dans les prochaines semaines.

DEUXIEME PARTIE : ENJEUX ET RECOMMANDATIONS

4 LA GOUVERNANCE DOIT S'ORGANISER AUTOUR DE NOUVEAUX PRINCIPES D'ACTION

4.1 La logique de blocs de compétences ne constitue pas une réponse pertinente

Le caractère **multidimensionnel** des phénomènes de pauvreté et d'exclusion induit que toute politique en la matière comporte dès sa conception un degré, sans doute irréductible, de complexité. De ce fait, la recherche de la simplification de la répartition actuelle des compétences entre acteurs doit prendre en compte deux enjeux qui limiteront sa portée :

- Un **enjeu de transversalité des politiques publiques** : agir contre la pauvreté et l'exclusion impose l'activation de plusieurs leviers ; il est donc nécessaire de mobiliser une pluralité de dispositifs et d'acteurs. Cela induit une complexité dans la gestion des politiques publiques qui doit, certes, pouvoir être réduite, mais ne peut être entièrement supprimée ;
- Un **enjeu d'intégration des politiques publiques**, dans la mesure où se pose, pour la plupart des déterminants sociaux de la pauvreté et de l'exclusion, la question de l'articulation entre des dispositifs spécifiques et les politiques générales. Ainsi, en matière d'emploi, l'une des clés de l'amélioration de l'insertion professionnelle des plus précaires réside-t-elle dans la cohérence entre les dispositifs spécifiques d'IAE, largement confiés aux conseils généraux, et les politiques de « droit commun » (accompagnement des demandeurs d'emploi par Pôle emploi, formation professionnelle par les conseils régionaux⁶⁵). La coexistence de dispositifs spécifiques à côté de politiques générales est, là encore, nécessaire à l'efficacité du système.

En outre, cette volonté de rationalisation pourrait, selon les cas, induire des **effets pervers** liés à deux éléments :

- L'**optimisation des compétences humaines et techniques** des différents acteurs, dans la mesure où chacun d'eux a développé une ou des compétences techniques spécifiques, des savoir-faire. En matière d'hébergement d'urgence, par exemple, il ne peut être fait abstraction de l'expérience acquise par les associations gestionnaires de CHRS depuis des années. De ce point de vue, la coexistence au sein de cette politique publique de deux acteurs au moins, un délégué, l'Etat ou une collectivité territoriale éventuellement demain, et un délégué, le tissu associatif, ne pourrait être remise en cause qu'au risque d'une perte du savoir-faire accumulé par les associations ;
- La **légitimité des acteurs sur certains champs de compétences** : ainsi, en matière de formation des travailleurs sociaux, malgré le transfert effectué au profit des régions de cette compétence à l'issue de la loi de 2004, l'Etat garde-t-il la responsabilité du contenu des diplômes, ce qui est une nécessité pour garantir l'égalité de la formation des intervenants sur tout le territoire national⁶⁶.

⁶⁵ CHEVALLEREAU, Jean-François, LAROQUE, Michel, MOLEUX, Marguerite, ROUGIER, Isabelle : Rapport de synthèse sur la gestion du revenu minimum d'insertion, IGAS, novembre 2007.

⁶⁶ Sur les ministères sociaux, cf. DURIEUX, Bruno, GAGNEUX Michel, LE GALLOU Jean-Yves, CHAMBAUD Laurent : Mission d'audit de modernisation. Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat, (réponse des administrations auditées), 1^{er} février 2007.

Des enchevêtrements de compétences demeureront donc dans ce secteur. Le dernier rapport annuel de l'IGAS souligne, à ce titre, les **limites de l'approche en termes de blocs de compétences**⁶⁷. Certes, il existe des domaines pour lesquels un effort de rationalisation et de clarification des compétences doit être mené, au cas par cas. La création du Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) en 2005, un an après la consécration du rôle de chef de file des conseils régionaux en matière de formation professionnelle⁶⁸, illustre l'intervention de l'Etat dans des matières décentralisées⁶⁹.

Principe d'action n°1 : Rechercher la simplification de la répartition des compétences au cas par cas, sans pour autant s'inscrire dans une logique de blocs de compétences étanches entre les différents acteurs publics.

En revanche, la persistance d'un certain degré de complexité administrative ne doit pas **conduire l'usager de ces politiques à endosser la complexité** de l'organisation du système. Il appartient aux différents acteurs de s'organiser afin d'assumer cette complexité et de ne pas la reporter sur les bénéficiaires.

Principe d'action n°2 : Prendre acte de la complexité du système et l'assumer au profit des usagers.

4.2 Une clarification des fonctions relevant de chaque type d'acteur doit précéder toute évolution des compétences

Une réflexion sur la gouvernance ne peut, certes, faire abstraction de la problématique des blocs de compétences. Mais elle doit aussi se concentrer sur une **interrogation en terme de « fonctions »** remplies par chacun des intervenants.

À une approche visant à clarifier les rôles de chaque acteur, public ou privé, en terme de compétences, doit être associée une lecture fonctionnelle. Toute politique publique, envisagée en tant que système cohérent, s'incarne, en effet, dans une série de fonctions, qui sont rarement remplies par le même acteur, de l'élaboration de la norme jusqu'à son évaluation. On peut, de façon schématique, en identifier quatre :

1. Une **fonction d'élaboration de la norme** ;
2. Une **fonction de garant** de l'égalité des citoyens devant le service public et de l'équité des réponses mises en œuvre par les acteurs publics ;
3. Une **fonction d'expert et d'évaluateur**, qui recoupe observation, prospective, évaluation, élaboration et diffusion de référentiels de bonnes pratiques ;
4. Une **fonction de mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques**, sur laquelle se concentre, en général, la réflexion sur les transferts de compétences ;

Cette typologie pose un certain nombre de questions aux acteurs publics et notamment à l'Etat. Ainsi, la mission a-t-elle pu mesurer à quel point l'intervention de l'Etat était « attendue », avec des modalités différentes pour chacune de ces fonctions, y compris par des interlocuteurs plaidant pour de nouveaux transferts de compétences. Aujourd'hui, l'Etat remplit simultanément et incomplètement chacune d'entre elles. Or, l'amélioration de la gouvernance suppose qu'il intervienne en priorité sur les trois premières fonctions identifiées.

⁶⁷ Les politiques sociales décentralisées, rapport annuel de l'IGAS, 2007-2008 (op. cit.).

⁶⁸ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁶⁹ Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat (DURIEUX et al. op. cit.).

Il ne s'agit pas de dire que l'Etat ne doit plus gérer de dispositifs, mais de souligner que s'il ne prend pas en charge le réexamen et l'évolution des fonctions de normateur, de garant et d'expert évaluateur, aucun autre acteur ne pourra le faire et la régulation de ce champ d'action publique ne pourra être améliorée.

Indiquer que l'Etat a la responsabilité de conduire l'élaboration de la norme ne signifie pas qu'il devra conduire seul ce processus. Assurer pleinement cette fonction aujourd'hui, dans la perspective d'améliorer la gouvernance et l'efficacité de ces politiques publiques, suppose au contraire de mieux associer les autres acteurs au processus d'élaboration législatif et réglementaire, d'autant plus que l'Etat n'est pas le seul édicateur de normes. Les collectivités disposent, elles aussi, d'une forme de pouvoir réglementaire, soit par le biais de la mise en œuvre de prestations extra légales, soit par l'édiction de documents de planification opposables.

Souligner qu'aujourd'hui la **fonction d'expertise et d'évaluation est trop éclatée et insuffisamment intégrée** dans un processus d'adaptation graduel des dispositifs en fonction de la connaissance acquise des phénomènes et de l'évaluation des politiques publiques, n'implique pas un retour de l'Etat à un rôle de « contrôleur » ou « d'inspecteur ». Il est pour autant le seul des intervenants publics à disposer d'un spectre d'intervention assez large et des capacités de comparaisons entre territoires pour disposer d'analyses agrégées et impartiales. Cependant, l'exercice renouvelé de cette fonction, dans un champ largement décentralisé, nécessite des évolutions profondes. Ainsi, l'échange de bonnes pratiques, directement inspiré de la méthode ouverte de coordination communautaire⁷⁰, n'est véritablement assuré par personne, alors même que son utilité est de plus en plus reconnue⁷¹.

Enfin, mettre l'accent sur le **rôle de « garant »** que devrait remplir l'Etat doit s'accompagner d'un examen précis des voies et moyens par lesquels il pourrait remplir ce rôle, sur ce champ et à cette étape de la décentralisation. La notion de garant s'articule autour d'une approche juridique classique : l'Etat contrôle, inspecte, défère si nécessaire, et juge. La palette d'outils à sa disposition en la matière est complète et cohérente.

Pour autant, un point essentiel est trop souvent minoré dans le champ de la lutte contre la pauvreté : l'Etat a, en effet, la responsabilité d'assurer une **justiciabilité accessible, fiable, simple, et lisible**. Aujourd'hui, la mobilisation de la collectivité dans la lutte contre la pauvreté s'incarne notamment dans de nombreuses prestations accordées ou non à des demandeurs. Il est impératif que les conditions de recours contre les décisions soient améliorées.

Mais ce rôle de garant ne doit pas se limiter à une intervention *a posteriori* sur des politiques déjà mises en œuvre. L'Etat devrait également identifier en amont les politiques qui nécessitent une coordination particulière des acteurs ou la prise d'engagements simultanés. Dans ce cas là, le rôle de garant de l'Etat doit se traduire par la proposition et l'accompagnement d'une **démarche contractuelle** entre partenaires, permettant de stabiliser et d'encadrer la conduite de politiques partagées.

Enfin, l'Etat, au-delà des informations dont il dispose par le biais du contrôle de légalité et des données chiffrées issues de l'observation, doit également assurer l'élaboration de véritables **bilans politiques** des actions conduites, permettant la comparaison des performances entre territoires.

⁷⁰ La dimension européenne des politiques sociales, rapport annuel de l'IGAS, 2006.

⁷¹ Les politiques sociales décentralisées (op. cit.).

Travailler en priorité sur ces trois premières fonctions pour lesquelles la puissance publique nationale est particulièrement attendue ne signifie pas que l'Etat abandonnerait ses responsabilités de gestion. Mais le débat sur ce point doit être conduit en prenant en compte le fait, souligné par de nombreux responsables locaux, que l'Etat apparaît souvent comme un partenaire peu fiable dans la mise en œuvre des dispositifs dont il conserve la gestion. Ceci se vérifie en matière d'hébergement d'urgence, à travers une régulation budgétaire fondée sur le versement au gré des collectifs de fin d'exercice de subventions aux associations opératrices mais également dans le pilotage des multiples dispositifs dont il garde la maîtrise⁷². Ce **manque de fiabilité** rend de fait moins légitimes les tentatives de positionnement autour de la mission de régulation, sur laquelle pourtant l'Etat bénéficie de l'effet de levier le plus important en terme d'impact sur la pauvreté et l'exclusion dans un champ où la gestion des dispositifs a été très largement décentralisée.

Principe d'action n°3 : Réorienter les moyens de l'Etat vers un rôle de régulateur, à la fois législateur, expert et évaluateur, garant de l'équité du système.

5 L'ETAT DOIT, A SES DIFFERENTS ECHELONS, ASSURER LA REGULATION DE CES POLITIQUES

La déclinaison des trois fonctions pour lesquelles l'Etat doit assurer en priorité la coordination des acteurs impliqués suppose que deux conditions soient remplies. La première est qu'il se dote des moyens nécessaires au rétablissement de sa crédibilité en ces domaines. La seconde concerne l'articulation entre les niveaux centraux et déconcentrés. En la matière, la cohérence et l'articulation entre les différentes échelles d'intervention détermineront l'efficacité de l'intervention de l'Etat.

5.1 L'Etat central doit réinvestir ses fonctions de législateur, d'expert évaluateur et de garant

L'Etat doit incarner la volonté de faire de la lutte contre les exclusions une priorité nationale. Les acteurs rencontrés au cours de cette mission souhaiteraient une meilleure identification de ces politiques, actuellement éclatées entre deux ministres, une secrétaire d'Etat et un haut commissaire chargé d'un pan spécifique de la lutte contre la pauvreté. Cette identification doit également s'incarner au niveau administratif. La mise en place durable d'un **binôme administratif et politique** cohérent autour d'un membre du gouvernement et d'un Délégué interministériel à l'inclusion sociale, pourrait répondre à cette volonté. Ce délégué devrait être le Directeur général de la cohésion sociale afin de renforcer le caractère interministériel de cette direction sans pour autant créer une nouvelle institution (cf. annexe n°7).

Proposition n°1 : Placer auprès du Premier ministre un membre du Gouvernement chargé de coordonner l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il sera assisté par un Délégué interministériel à l'inclusion sociale, par ailleurs Directeur général de la cohésion sociale.

5.1.1 Renforcer l'association des acteurs à l'élaboration de la norme

Personne ne conteste à l'Etat sa fonction de législateur, même s'il ne l'exerce plus seul. Les partenaires doivent être mieux associés à l'élaboration de la norme pour renforcer son appropriation, faciliter sa mise en œuvre et responsabiliser les acteurs.

⁷² Mission d'audit de modernisation. Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat (op. cit.).

L'association des partenaires se fait à travers diverses instances de consultation, éparpillées et insuffisamment légitimes aux yeux des pouvoirs publics⁷³. L'une des possibilités pour les renforcer serait de fusionner celles dont l'objet est explicitement lié à la lutte contre les exclusions, ce qui permettrait l'identification d'une instance unique pour l'ensemble des acteurs ainsi que la mutualisation de leurs moyens de fonctionnement. La nouvelle instance pourrait s'appeler **Conseil national de l'inclusion sociale**. Par ailleurs, en rendre ses avis obligatoires accroîtrait sa légitimité et responsabiliserait davantage ses membres.

Proposition n°2 : Créer un Conseil national de l'inclusion sociale en fusionnant le CNLE, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et le Conseil national de l'insertion par l'activité économique et rendre son avis obligatoire avant toute décision politique intervenant dans le champ de la lutte contre l'exclusion.

5.1.2 Renforcer et rationaliser les moyens d'expertise et d'évaluation

L'organisation de la fonction d'expertise et d'évaluation doit répondre à deux enjeux :

- La **production d'une meilleure connaissance** de la pauvreté et de l'exclusion afin d'appuyer l'élaboration d'une stratégie globale et cohérente ; cette mission implique l'organisation des moyens nécessaire à la diffusion des connaissances auprès des acteurs pour qu'ils puissent être accompagnés dans leur pratique et qu'ils disposent d'outils et d'informations utiles à la planification ;
- **La mesure de l'efficacité des politiques** ; l'Etat central, tout comme les acteurs locaux, a besoin de données fiables et comparables, concernant les bénéficiaires, les dispositifs et les domaines d'intervention.

Encadré n°8 : Les études de trajectoire

De nombreux acteurs regrettent l'absence d'études de trajectoires. Ces approches sont précieuses pour connaître l'efficacité des dispositifs : en suivant dans la durée des bénéficiaires, on peut comprendre et expliquer beaucoup plus finement que par toute autre méthode, les facteurs de réussite de l'accompagnement, les obstacles rencontrés, analyser les échecs etc. Alors que se met en place le référent unique dans le cadre du RSA, il aurait en effet été utile de pouvoir disposer de telles études. Ces approches, cependant, sont coûteuses et longues : elles supposent la mise en œuvre d'enquêtes longitudinales sur des panels représentatifs de l'ensemble des bénéficiaires. La Direction des études de la CNAF tente depuis plusieurs années de lancer un suivi sur des bénéficiaires du RMI. Faute de moyens, elle n'a pu le faire jusqu'ici, mais espère, grâce à un nouveau partenariat avec la DARES, être en mesure de lancer son enquête en 2009.

Les fonctions d'expertise et d'évaluation devraient être organisées autour de **trois pôles pilotés par la DGCS**. Le premier aurait pour fonction d'organiser la production de données fiables et comparables d'un territoire à l'autre, ainsi que d'évaluer les résultats des politiques et devrait être confié à l'ONPES, en tant qu'opérateur spécifiquement dédié à l'analyse des phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Le second, orienté sur des études plus qualitatives et les échanges de bonnes pratiques devrait être constitué autour de la création d'un nouvel opérateur. Le troisième, directement mis en œuvre par la DGCS aurait pour objectif d'accompagner la professionnalisation des opérateurs locaux (associations notamment). La DGCS aura également la charge d'exploiter les données produites et d'évaluer les normes, afin d'en proposer des adaptations (cf. en annexe 5).

Proposition n°3 : Confier à la DGCS la fonction de pilotage des trois pôles d'expertise et d'évaluation.

⁷³ Pour M. Bernard SEILLIER, le CNLE, qu'il préside, n'a jamais réussi à devenir une instance incontournable.

- **Un observatoire de production et d'analyse de données autour de l'ONPES**

Pour organiser ce domaine, il convient de résoudre trois problèmes de nature différente :

- Celui des moyens humains et financiers dont dispose l'ONPES ;
- Celui de l'élaboration de méthodes communes d'observation entre les territoires ;
- Celui de la constitution d'un réseau d'observatoires utilisant ces méthodes standardisées.

L'augmentation des moyens de l'ONPES pourrait être obtenue par l'établissement de partenariats renforcés avec l'appareil statistique de l'Etat (INSEE, DARES, DRESS, PUCA) ou d'autres observatoires (l'ONZUS par exemple). Il conviendra cependant d'abonder son budget de fonctionnement. En ce qui concerne les méthodes, un important travail a déjà été effectué par l'IGAS en 2007 concernant l'observation statistique des sans abri⁷⁴. Il pourrait servir de base à une réflexion plus large que conduirait l'ONPES sur l'ensemble des phénomènes à étudier. Enfin, la constitution complète du réseau des plates formes régionales d'observation doit être coordonnée par l'ONPES afin d'harmoniser les méthodes d'observation. Par ailleurs, il pourrait être envisagé si nécessaire le recours à des prestations d'observatoires privés si les méthodes proposées par ces structures sont compatibles avec les référentiels proposés⁷⁵.

Proposition n°4 : Faire de l'ONPES la structure pivot de l'observation, de la production de données et de l'évaluation en augmentant ses moyens et en renforçant ses partenariats avec les directions statistiques des ministères et la CNAF ; aboutir à la mise en réseau des plate-formes d'observation régionales sous l'égide de l'ONPES.

- **Une agence de diffusion des pratiques de l'inclusion sociale**

La complexification croissante des dispositifs suppose la mise en place d'outils d'appui aux intervenants du secteur social. La constitution de référentiels de prise en charge, telle qu'elle est mise en œuvre dans le secteur de la santé, semble difficilement transposable au secteur social. En revanche, la **promotion et la diffusion des bonnes pratiques**⁷⁶, une meilleure connaissance des modes d'accompagnement, tout comme la diffusion de certaines recherches académiques semblent aujourd'hui nécessaires. Parallèlement, il est impératif que les pratiques locales de bonne coordination entre institutions soient recueillies et diffusées.

Cette mission suppose, tout d'abord, de disposer de compétences spécifiques, peu présentes dans l'administration. Par ailleurs, cet objectif de partage des bonnes pratiques ne pourra être réalisé que si l'ensemble des acteurs se l'approprie. C'est pourquoi il paraît nécessaire de créer un opérateur dédié, qui associerait Etat et collectivités. En lien avec l'ONPES et la DGCS, il serait à la fois chargé de l'élaboration de guides professionnels, de la production et de la diffusion des bonnes pratiques et connaissances des modalités de coordination entre dispositifs.

Proposition n°5 : Créer une agence nationale de diffusion des pratiques de l'inclusion sociale. L'opérateur devrait animer un portail d'information et de diffusion de connaissances accessible aux institutions et aux professionnels. Cette structure associerait Etat et collectivités, afin que cet outil ne soit pas conçu comme un simple levier d'intervention, voire de contrôle, de l'Etat.

⁷⁴ La coordination de l'observation des personnes sans-abri (op. cit.).

⁷⁵ Ainsi par exemple, l'observatoire du SAMU social de Paris a-t-il été retenu en 2007 à l'issue d'un appel d'offre conjoint Ville de Paris-Préfecture de Paris, s'agissant d'une étude épidémiologique sur les sans abri atteints de troubles du comportement (troubles psychiatriques et addictions).

⁷⁶ Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) en cours, la CNAMTS a mis en place des référentiels à l'usage des travailleurs sociaux des CPAM. Deux ont déjà été diffusés (les parcours de prévention santé et l'aide aux « aidant »).

- **Le soutien à la professionnalisation des associations par la DGCS**

La complexité des dispositifs s'accompagne aussi d'exigences croissantes à l'égard des prestataires associatifs en termes de gestion administrative, de contrôle des coûts, de formation des intervenants etc. Si les plus importants des opérateurs associatifs ont déjà mis en place des contrôles internes et des politiques de gestion des ressources humaines, il n'en va pas toujours de même des petites structures. Portée par les fédérations (FNARS, UNIOPSS), la **professionnalisation des associations** devrait être mieux accompagnée par l'Etat.

Sur un certain nombre de sujets (cadre budgétaire, aspects organisationnels, questions juridiques), l'administration centrale dispose de compétences internes pour élaborer des référentiels et des outils à destination des acteurs de terrain. Par exemple, en matière comptable, l'élaboration de référentiels pourrait accompagner la nécessaire évolution du cadre budgétaire et financier applicables aux structures d'hébergement (cf. annexe n°4). En collaboration avec les fédérations et en s'appuyant sur les corps d'inspection (IGAS et Inspection générale des finances), la DGCS pourrait élaborer des guides nationaux adaptables par les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et les Directions de la cohésion des préfetures, dans le cadre de leurs missions d'appui.

Proposition n°6 : Confier à la DGCS la mission d'élaborer des référentiels de gestion et d'organisation pour les associations ayant vocation à être déclinés localement.

5.1.3 Garantir effectivement les droits des usagers et l'équité territoriale

L'Etat doit aussi être le garant des droits fondamentaux des plus pauvres, comme le dispose la loi de 1998. Assumer cette fonction suppose de s'assurer que les usagers disposent de recours effectifs s'agissant des décisions individuelles qui leur sont appliquées mais aussi de rendre transparents les résultats de l'évaluation des politiques.

- **Améliorer la justiciabilité**

Pour bénéficier d'une prestation d'aide ou d'action sociale, il faut en France en faire la demande, ce qui constitue déjà une première barrière avant l'accès aux droits. Par ailleurs, **les procédures de recours en cas de refus d'attribution sont illisibles** et parfois même contestables. La procédure de recours administratif préalable obligatoire est considérée désormais comme un outil pertinent pour éviter l'inflation contentieuse. Elle est ainsi appliquée en matière de RSA. Mais, avec cette procédure l'utilisateur à qui une prestation a été refusée continue d'avoir comme interlocuteur l'administration qui a rejeté sa première demande.

En outre, s'agissant de publics fragiles, la multiplication des types et modes de recours n'est pas satisfaisante. D'autres décisions, telles celles des CAF, sont susceptibles de contestation devant la commission départementale d'aide sociale⁷⁷. Cependant, siègent dans cette commission des élus et des représentants des conseils généraux. Elle est donc juge et partie. Pour améliorer la justiciabilité, il conviendrait d'unifier le premier niveau de juridiction autour des commissions départementales d'action sociale (CDAS) et d'en revoir la composition.

Proposition n°7 : Unifier le premier niveau de juridiction en matière sociale autour des CDAS et en exclure les représentants des administrations à l'origine du refus de prestation.

⁷⁷ Pour un panorama complet de cette question et les enjeux juridiques qu'elle soulève, cf. BELORGEY, Jean-Michel, « De la répétition de l'indu en matière sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 2, mars-avril 2008.

- **Garantir la transparence en publiant des « bilans des politiques conduites »**

Le contrôle de légalité est censé assurer que les collectivités mettent en œuvre les dispositifs législatifs en vigueur et fournir à l'Etat un panorama des politiques sociales mises en œuvre. Par ailleurs, le travail statistique, même éclaté et non systématisé, permet de disposer de chiffres partiels sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion et sur l'action de la collectivité pour lutter contre eux. Pour autant ces deux canaux d'information ne sont pas exploités et retraités afin d'élaborer des supports publics, susceptibles d'être diffusés, débattus et comparés. Il semble nécessaire d'élaborer des bilans des politiques conduites, établissant en termes lisibles et compréhensibles par les citoyens la performance des acteurs publics et ce sans omission. La production de ces bilans politiques, qui doivent faire l'objet d'un accord entre les partenaires, serait confiée au conseil national de l'inclusion sociale.

Proposition n°8 : Confier au conseil national de l'inclusion sociale la mission d'élaborer et de rendre publics, sur la base des travaux de l'ONPES, des bilans politiques de l'efficacité des mesures mises en œuvre dans le cadre de la stratégie d'inclusion.

5.2 Un échelon régional renforcé doit assurer ce rôle de régulateur dans les territoires

5.2.1 Faire des DRJSCS un outil d'évaluation de la performance, de conseil et de suivi

Les fonctions de suivi, d'évaluation et de conseil constituent des éléments indispensables à l'exercice du rôle de garant de l'égalité dans l'accès aux droits. Or, les structures participant de l'évaluation de la performance et du suivi des politiques sociales sont nombreuses et dispersées, ce qui ne permet de disposer que d'analyses incomplètes⁷⁸.

La réforme des modalités d'évaluation, de suivi et de conseil doit allier en amont une préparation conjointe entre l'Etat et les collectivités et en aval un **renforcement des capacités de régulation de l'Etat par le biais des DRJSCS**. C'est dans un cadre partenarial associant les plates-formes régionales⁷⁹ d'observation sociale que ces missions pourraient être exercées avec le plus d'efficacité. Ces plates-formes, aujourd'hui au nombre de 11, devraient être généralisées et bénéficier du redéploiement des crédits alloués aux structures associatives d'observation.

Proposition n°9 : Généraliser à toutes les régions la mise en place de plates-formes d'observation sociale et limiter le financement des structures d'observation dispersées.

En lien avec ces plates-formes généralisées, les DRJSCS verraient leur rôle accru et deviendraient les pôles de ressources de l'Etat déconcentré. Elles seraient chargées de la mise en place d'un système d'évaluation de la performance des politiques publiques, partagé avec les conseils généraux, les organismes publics et les grandes associations. Des **protocoles d'évaluation conjoints**, élaborés avec l'aide de l'IGAS, définiraient le cadre local de ces pratiques et les indicateurs associés (objectifs poursuivis, réalisation, points forts et lacunes, réaménagements à mener) et seraient signés par l'ensemble des partenaires. Quant à l'évaluation, elle gagnerait à être conduite conjointement par l'Etat et les collectivités afin de mutualiser les moyens dont ils disposent et afin que l'évaluation ne constitue pas un objet de clivage entre les partenaires. Les résultats de ces évaluations partenariales feraient l'objet d'un **dialogue de gestion paritaire** afin d'évaluer collégialement les améliorations souhaitables. Cette évaluation serait conduite par des équipes mixtes réunissant agents des DRJSCS et des collectivités.

⁷⁸ Les politiques sociales décentralisées (op. cit.).

⁷⁹ Circulaire du 11 juillet 2006 relative à l'organisation régionale de l'observation sociale (op.cit).

Proposition n°10 : Mettre en place des protocoles d'évaluation conjoints Etat/collectivités et constituer des équipes mixtes d'évaluation associant les DRJSCS et les collectivités.

5.2.2 Permettre une meilleure péréquation entre départements

Un diagnostic territorial devrait permettre, dans un cadre d'échange entre les départements et sous pilotage des DRJSCS, de mettre en lumière les interdépendances entre départements, notamment en ce qui concerne la prise en charge de la grande exclusion et les écarts en termes de ressources et de besoins. L'amélioration de la coordination régionale serait l'une des garanties essentielles à une meilleure application des politiques publiques⁸⁰ sans effet de report d'un département sur l'autre.

Alors que le cadre législatif comportait des objectifs en ce sens⁸¹, la réforme constitutionnelle de 2003 a introduit une obligation de créer par la loi des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales, dont les résultats sont aujourd'hui marqués par « *une forte hétérogénéité* »⁸². La mise en place, par la loi et pour chaque région, d'un **fonds obligatoire et dédié à la péréquation interdépartementale** des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion serait opportune.

Son financement serait d'une part assuré par une contribution obligatoire des départements de la région. D'autre part, une dotation de l'Etat issue par exemple d'un prélèvement sur l'enveloppe nationale de DGF pourrait abonder le fonds de régions particulièrement en difficulté selon des critères dont dispose la Direction générale des collectivités locales. La répartition de l'enveloppe du fonds serait assurée par une commission présidée par le préfet et associant les collectivités. Son utilisation permettrait, suite au constat de déséquilibres entre départements ou de difficultés dans la mise en œuvre des équipements prévus, de peser sur la programmation régionale et la solidarité territoriale. L'intérêt de cet outil serait d'autant plus avéré si s'opérait une évolution de la répartition des compétences entre Etat et conseils généraux pour la prise en charge de l'urgence sociale (cf. *infra* 6.1.4).

Proposition n°11 : Instaurer pour chaque région un fonds de péréquation dédié aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

5.2.3 Renforcer le niveau régional dans ses capacités de contrôle, d'inspection et de substitution

C'est au niveau régional que les fonctions d'inspection, de contrôle et de substitution doivent être appréhendées. Les contrôles de légalité et budgétaire sont insuffisants face à cette exigence⁸³ pour plusieurs raisons, liées notamment au haut degré de technicité des matières et aux délais impartis, ce qui occasionne un faible usage des déférés. En matière de contrôle des actes des collectivités territoriales, outre ceux dont la transmission est obligatoire⁸⁴, le préfet dispose pourtant d'un pouvoir élargi de contestation, et peut notamment demander à tout moment communication de tout acte à la collectivité.

⁸⁰ Cette coordination serait nécessaire, par exemple en matière de placements au titre de l'ASE, cf. PENAUD, Pascal : Le contrôle du dispositif d'accueil d'urgence de l'aide sociale à l'enfance, rapport de synthèse, IGAS, rapport n°2007-88, février 2008.

⁸¹ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiée par la loi n°99-553 du 25 juin 1999.

⁸² GILBERT, Guy et GUENGUANT, Alain : Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales, Paris, août 2007.

⁸³ Les politiques sociales décentralisées (op. cit.).

⁸⁴ Articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du Code général des collectivités territoriales. La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a supprimé certains actes de la catégorie des actes soumis à l'obligation de transmission et a apporté certaines améliorations au contrôle.

Afin de renforcer l'impact des procédures de contrôle de l'Etat, dans le cadre d'un dialogue avec les collectivités territoriales, trois éléments pourraient être retenus :

- **Systématiser le contrôle** des documents de programmation en matière de politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ;
- Instituer au niveau régional, ou interrégional, des **pôles de soutien, de conseil et de coordination du contrôle de légalité**, en direction des préfetures et des collectivités⁸⁵ ;
- Faire précéder tout déferé d'un échange obligatoire entre les services préfectoraux et départementaux, visant à rechercher les pistes de régularisation non contentieuse.

Proposition n°12 : Rendre prioritaire le contrôle préfectoral des actes concernant les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et inscrire ce contrôle dans le cadre d'un dialogue renforcé entre l'Etat et les collectivités.

La dernière étape de ce dialogue, en cas de carence constatée et d'absence de réponse des collectivités territoriales après signalement, doit être envisagée dans le cadre d'un renforcement de la **capacité d'inspection, d'alerte** et du **pouvoir de substitution des préfets de région**. L'instauration au niveau des DRJSCS d'un pôle d'inspection auditant la mise en œuvre des politiques confiées aux départements dans le cadre des objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion permettrait à l'Etat de mieux assurer ses fonctions de garant. Ces inspections bénéficieraient du soutien de l'IGAS pour la conduite et l'élaboration de leurs protocoles.

Enfin, il semble opportun de se donner la possibilité de recourir davantage à deux outils aujourd'hui peu utilisés :

- **Le pouvoir de substitution des préfets de région** qui doit être étendu au cas par cas ; l'échelon régional paraît en effet plus à même de prononcer des sanctions à l'encontre des collectivités territoriales, s'agissant notamment de la légalité des plans (schémas) d'action intercommunaux, départementaux, voire régionaux, quand une paralysie de la programmation est en jeu⁸⁶ ;
- **La pénalisation financière des collectivités** dont l'inaction ou l'action insuffisante justifie un constat de carence⁸⁷ voire une astreinte ; cette pénalisation doit être renforcée et pourrait prendre la forme d'un prélèvement sur leur DGF dont le bénéfice alimenterait le fonds régional de péréquation.

Proposition n°13 : Mettre en place des pôles d'inspection au sein des DRJSCS ; renforcer la capacité de substitution de l'échelon régional pour les programmations supra-communales en cas de carence ; renforcer les modalités de pénalisation des collectivités par un prélèvement sur leur DGF.

⁸⁵ La mise en place d'un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire à Lyon en 2002 s'est inscrite par exemple dans la volonté de mobiliser l'ensemble des capacités d'expertise de l'Etat en ce domaine.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ On pense ici, par exemple, à la non application de l'article 55 de la loi SRU qui dispose pour certaines communes l'obligation de réalisation de 20% de logements sociaux.

6 LA CREATION D'UN SERVICE PUBLIC DEPARTEMENTAL DE L'INCLUSION SOCIALE (SPDIS) DOIT PERMETTRE DE RENOVER LA GOUVERNANCE LOCALE

6.1 Le SPDIS doit assurer une meilleure coordination de l'action publique

6.1.1 Instituer un outil de pilotage intégré des politiques de lutte contre la pauvreté

Des instances ayant un rôle de coordination, de concertation et d'animation existent au niveau départemental. Mais ces structures ne constituent pas des outils intégrés de gouvernance à l'échelle locale : elles ne permettent pas d'élaborer un maillage des dispositifs susceptible de prendre en charge globalement les personnes et de leur proposer des parcours cohérents.

Pour dépasser cette difficulté, il est proposé d'instituer, dans chaque département, une **structure de pilotage**, regroupant l'ensemble des acteurs du champ de la cohésion sociale au sein d'un Service public départemental de l'inclusion sociale dont le périmètre d'intervention recouvrerait les politiques et dispositifs d'accès à la santé et au logement, d'emploi ainsi que de prestations et de minima sociaux. Ce périmètre est susceptible d'être élargi par les acteurs locaux à la lumière de la prégnance d'une thématique sur le territoire (par exemple le décrochage scolaire). Il se substituerait en partie aux instances de coordination existantes (cf. annexe n°2).

Proposition n° 14 : Instituer un SPDIS regroupant l'ensemble des acteurs au niveau départemental au sein d'une instance de gouvernance des politiques d'inclusion.

Cet outil aurait vocation à être le lieu d'élaboration d'une stratégie intégrée d'action publique à l'échelle départementale. La stratégie départementale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit s'appuyer sur une analyse partagée des spécificités territoriales. L'étape de diagnostic fait en elle-même partie intégrante de la politique publique. Aujourd'hui, la multiplicité ou la superposition de diagnostics ciblés, conduits par chacune des institutions en lien avec ses propres compétences (analyse des besoins sociaux des CCAS par exemple), ne permet pas de disposer d'une **vision intégrée** de la situation sur un territoire, d'autant qu'aucune consolidation n'est conduite entre les différentes échelles territoriales. Sur la base de ce diagnostic, des objectifs partagés devront être fixés, incluant des éléments qualitatifs et quantitatifs quant à la réduction du phénomène de pauvreté et assortis de critères d'évaluation élaborés également en commun, sans préjudice des évaluations régionale et nationale.

Proposition n°15 : Confier au SPDIS l'élaboration d'une stratégie départementale intégrée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion fondée sur un diagnostic partagé.

Les modalités de participation et d'engagement des différents acteurs seraient fixées dans le cadre d'un **partenariat programmatique** qui prendrait la forme d'une convention multipartite sur trois ans⁸⁸, dans laquelle chaque acteur s'engagerait sur les moyens ou outils qu'il mobiliserait dans son champ d'intervention au service de la stratégie globale. Il ne s'agit pas pour les parties prenantes de déléguer leurs compétences à cette structure mais bien de s'assurer grâce à cet outil que la mobilisation par chacun de ses dispositifs s'inscrit bien dans la stratégie départementale.

⁸⁸ Dans le même esprit que ce qui a été réalisé pour la loi de programmation des finances publiques, la prise en compte des calendriers électoraux, en l'espèce du renouvellement des conseils généraux, pourrait être introduite dans cette programmation pluriannuelle.

A moyen terme, les conventions pourraient devenir des documents uniques de programmation de l'ensemble des moyens locaux dans le domaine de la lutte contre les exclusions⁸⁹. La convention prévoirait les **modalités d'évaluation collective**⁹⁰ du partenariat et la publication d'un bilan politique du dispositif élaboré conjointement par les partenaires. Ce partenariat conventionnel doit aussi inclure les dispositifs de contrôle entre les partenaires et de médiation. La pression liée au contrôle conjoint, à la publicité donnée aux objectifs et à leur évaluation, devrait contribuer au respect des engagements pris dans le cadre du SPDIS. Ce d'autant plus si certains des critères d'évaluation de l'efficacité des politiques pouvaient être déterminés à l'échelle nationale et de ce fait faire l'objet de comparaisons entre les départements.

Proposition n°16 : Prévoir, au sein d'une convention multipartite et triennale, les moyens apportés par les acteurs à la réalisation de la stratégie du SPDIS et les modalités d'évaluation des résultats obtenus.

La réussite du SPDIS repose notamment sur une participation de haut niveau des acteurs qui emportent l'engagement de leurs institutions. Il est impératif que le format du SPDIS, afin que cette structure reste **opérationnelle**, ne dépasse pas une **quinzaine de membres titulaires**⁹¹. Sa mise en place devrait conduire à la suppression d'un certain nombre des commissions. Le SPDIS, pourrait assurer le suivi de la mise en œuvre du RSA, qui doit mobiliser les mêmes partenaires.

Encadré n°9 : Partenaires associés au SPDIS

- Si le **préfet sera naturellement le représentant principal de l'Etat** (avec l'appui des nouvelles directions départementales placées sous son autorité), il sera nécessaire, afin d'assurer la mobilisation effective des différents outils d'intervention dont il dispose, que soient présents un représentant décisionnaire de **l'ARS, de Pôle emploi, et des agences** de l'Etat si cela se justifie dans le département (ANRU, ACSé etc.).
- Les **différents niveaux de collectivités devront être représentés**, en laissant toute latitude aux acteurs locaux pour s'organiser en fonction des spécificités du territoire et de sa structuration institutionnelle⁹². Le président du Conseil général devra s'impliquer dans l'animation de cet outil. Des maires ou présidents d'intercommunalités devront être désignés, par le biais par exemple des associations départementales de maires ou des unions départementales de CCAS. Le conseil régional devra également être associé au titre de ses compétences en matière de formation professionnelle.
- **Les organismes de sécurité sociale**, notamment les CPAM, les CAF et dans certains départements la Mutualité sociale agricole devront être présents.
- **Les associations**, selon un dispositif qui devra être adapté d'un département à l'autre, devront participer aux travaux du SPDIS. Si une structure de coordination des associations est déjà en place à l'échelle départementale, elle désignera un représentant. Si aucune structure de ce type n'existe, pourrait être envisagée la désignation conjointe par le préfet et le président du Conseil général d'un représentant du monde associatif.

6.1.2 Confier au conseil général devra être l'animateur du SPDIS

La question de la responsabilité de l'animation dans la durée du SPDIS est un enjeu central. Ce rôle d'animation ne doit pas être confondu avec une fonction de pilotage : les compétences en la matière continueront à relever de différents acteurs. Dans ce contexte, c'est bien **le rôle de « chef de file » de l'action sociale confié au conseil général qui doit être mieux affirmé.**

⁸⁹ Poussant à son terme une démarche déjà engagée, en certains domaines, de rapprochement des documents de programmation entre l'Etat et les collectivités, comme le prévoit le projet de loi « mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusion » à travers la fusion du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et du schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI).

⁹⁰ Incluant la mesure territoriale des indicateurs nationaux (ONPES) afin de permettre des comparaisons.

⁹¹ Il s'agit là d'une différence essentielle avec la structuration initiale qui avait été retenu pour le Service public de l'emploi tel qu'elle est présentée à l'article L311-1 du Code du travail.

⁹² Intercommunalités avec compétence sociales présentes ou non, rôle des pays et des agglomérations, mode de territorialisation par le Conseil général de ses interventions dans les différentes parties du département etc.

Il dispose en effet aujourd'hui des compétences et des capacités d'intervention les plus larges dans le champ social au niveau départemental. Il est par ailleurs déjà engagé avec de nombreux acteurs dans des processus de collaboration. Il devrait avoir la responsabilité d'organiser le travail des acteurs dans le champ de l'inclusion sociale. Cette modalité d'organisation n'est pas une pratique courante dans la sociologie administrative française : sans pilotage ou autorité sur les autres partenaires, la notion d'animation d'un dispositif paraît vide de sens. Cela suppose une profonde transformation de la culture administrative française.

Proposition n°17 : Confier au conseil général l'animation du SPDIS.

Encadré n°10 : Le SPDIS dans le contexte de la réforme de l'organisation territoriale de la République

La mission a pu rencontrer différents membres de la Commission présidée par l'ancien Premier ministre, M. Edouard BALLADUR, en particulier MM. CANEPA et SILICANI, ainsi que de nombreuses personnalités ayant été auditionnées par celle-ci. Les hypothèses actuellement étudiées par la Commission ne mettent pas en cause la nécessité de disposer d'un outil de pilotage départemental des politiques d'inclusion. En effet, même si le rôle des conseils généraux, en tant qu'institution, évolue, le département restera une échelle de mise en œuvre de politiques territorialisées. En matière sociale en particulier, la pertinence de l'échelon départemental est peu contestée, dans la mesure où elle permet la proximité, tout en ne s'enfermant pas dans une logique strictement locale. L'hypothèse qui conduirait à une évolution du mode d'élection des élus départementaux, voire le rapprochement des conseils généraux avec les conseils régionaux, n'invaliderait pas la plus value apportée par le SPDIS, en tant qu'outil de mise en cohérence des différentes politiques, susceptible de s'adapter aux évolutions institutionnelles.

6.1.3 Confier à l'Etat le rôle de garant du respect des principes de gouvernance

Le dispositif proposé de service public départemental n'est envisageable que si l'Etat investit pleinement sa mission de régulation et son rôle de garant. Il devra assurer **l'équité territoriale** de la stratégie et un rôle pivot dans l'évaluation et la publication du bilan politique. S'agissant du contrôle de l'association de tous les acteurs dans la durée, une procédure de **labellisation des SPDIS** pourrait être mise en place. Un référentiel national présenterait le processus de gouvernance du SPDIS : modalités d'association des acteurs et résolution des désaccords, périodicité de la publication des résultats etc. Des missions d'évaluation, associant l'IGAS et un directeur général des services de conseil général d'un autre département, auditeraient la gouvernance des SPDIS régulièrement (tous les trois ans par exemple). Elles pourraient accorder une forme de « norme qualité » fondée sur l'analyse des dispositifs de gouvernance. Le label ou norme qualité SPDIS pourrait ouvrir droit à un financement, accordé par l'Etat pour tenir compte du surcoût des nouvelles modalités de gouvernance.

Proposition n°18 : Créer une procédure de labellisation des SPDIS détaillant leurs modalités de gouvernance minimales et évaluée pour chaque département tous les trois ans.

Au-delà de ces fonctions nouvelles dévolues à l'Etat, qui pourraient paraître ne relever que d'une « soft law », il est **impératif que certaines des fonctions plus traditionnelles de l'Etat soient réinvesties**. Les capacités d'évaluation et de contrôle de l'Etat à l'échelle régionale, comme celles du contrôle de légalité (en particulier sur les documents de programmation et de coordination), devraient être renforcées.

6.1.4 Faire évoluer l'attribution des compétences en matière de grande exclusion ?

Il est envisageable qu'au sein du SPDIS l'Etat territorial remplisse une fonction de régulation et qu'il continue à assurer ses compétences actuelles sur la prise en charge des plus exclus : l'Etat serait un partenaire parmi d'autres, sans être un partenaire tout à fait comme les autres.

Pour autant, l'avenir de ces compétences doit être examiné. Leur maintien dans le périmètre d'action de l'Etat a été justifié par la crainte, récurrente depuis le début de la décentralisation, de voir se multiplier des phénomènes d'évictions à l'égard des errants et des personnes les plus marginales⁹³. C'est pourquoi toute évolution devrait s'accompagner de garanties permettant à l'Etat d'exercer une fonction de contrôle, voire de substitution en cas de carence. Trois pistes sont aujourd'hui ouvertes :

1. **Un Etat gestionnaire qui garantit la prise en charge des plus exclus.** Dans le cadre du SPDIS, l'Etat garderait ses compétences propres sur l'urgence et la crise et serait un partenaire parmi d'autres de la démarche d'inclusion départementale. Cette hypothèse vise en priorité à conserver une capacité d'intervention directe de l'Etat ce qui, dans la pratique des relations entre partenaires publics est souvent nécessaire pour continuer à « avoir son mot à dire » ;
2. **Une décentralisation des fonctions de gestion de l'urgence, accompagnée d'un système de péréquation.** Ces fonctions (financement des CHRS, des maraudes, des 115, etc.) peuvent être décentralisées, sous réserve de la mise en place de dispositifs de péréquation nationaux pour prendre en compte la situation des départements très « attractifs » pour les personnes pauvres : métropoles et certains départements du sud notamment. Ces compétences pourraient être confiées aux conseils généraux qui pourraient les déléguer aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou aux CCAS ;
3. **Une « déconcentration » vers les conseils généraux.** L'Etat déconcentrerait ces missions vers les conseils généraux. Ce transfert serait encadré par une convention d'objectifs et de moyens. Dans cette hypothèse, l'Etat conserverait cette compétence et pourrait la reprendre s'il jugeait qu'elle était mal assumée par le conseil général. Ce dispositif pourrait être conçu comme une étape expérimentale qu'il conviendrait d'évaluer avant d'envisager d'autres options.

6.2 Le SPDIS devra se doter de nouveaux outils d'intervention

Lieu d'élaboration de la stratégie intégrée de l'action publique à l'échelle départementale, le SPDIS doit pouvoir s'appuyer sur des instruments de pilotage et d'intervention partagés entre les acteurs locaux, mais aussi sur la déclinaison des outils d'évaluation et d'expertise qui seront produits par l'Etat. Parmi ces outils, les systèmes d'information devront faire l'objet d'une attention particulière tant ils conditionnent l'efficacité d'un pilotage opérationnel des interventions.

6.2.1 Elaborer des systèmes d'information (SI) partagés

Les systèmes d'information locaux sont cloisonnés, spécialisés et incomplets. En l'absence d'une gouvernance intégrée, chaque acteur a développé des systèmes centrés sur son activité. Cela ne permet donc pas d'évaluer l'efficacité des dispositifs, de planifier les besoins ou encore de croiser des données susceptibles de faciliter le travail des intervenants auprès des publics. Le SPDIS devra donc élaborer des systèmes d'informations partagés.

⁹³ Pour autant, d'ores et déjà, une commune peut par exemple retarder l'installation d'un CHRS par le biais notamment de la maîtrise de l'urbanisme.

Proposition n°19 : Déployer, dans le cadre du SPDIS, trois types de SI :

- Des systèmes partageables et interopérables permettant aux acteurs d'accéder aux données personnelles des bénéficiaires pour mieux coordonner leurs interventions ;
- Des systèmes partagés sur les dispositifs, qui peuvent permettre d'orienter une personne vers une structure de prise en charge disposant des capacités pour l'accueillir mais aussi de planifier les besoins ;
- Des SI qui permettent des remontées d'informations vers les plate-formes d'observation régionales selon les méthodes et les référentiels élaborés par l'ONPES. Ces systèmes seront dédiés à l'observation et à l'évaluation des interventions et des dispositifs.

Pour la mise en place des deux premiers types de SI, toutes les configurations pourront être envisagées par les SPDIS : confier la réalisation à l'acteur qui dispose des leviers les plus importants, faire appel à des prestataires, etc. La méthode retenue devra néanmoins veiller à ce que l'outil prenne en compte les besoins et les contraintes de ses utilisateurs⁹⁴ mais également respecter strictement la réglementation en matière d'utilisation des données personnelles.

En ce qui concerne le suivi des bénéficiaires, le SPDIS pourrait faciliter une **intervention plus collégiale**, notamment auprès des personnes les plus désocialisées. Actuellement, cette collégialité butte le plus souvent sur les difficultés du partage des informations concernant les bénéficiaires, certains intervenants (personnels soignants, assistants sociaux) étant soumis au secret professionnel. Pour surmonter cette difficulté, des chartes déontologiques pourraient être adoptées par les intervenants du SPDIS.

Proposition n°20 : Promouvoir l'élaboration de chartes déontologiques d'utilisation des données personnelles, fixant les règles communes de partage et limitant leur utilisation aux stricts besoins de la prise en charge.

La mise en place des outils d'information partagés permettra un suivi transversal des dispositifs et des interventions, complétée, éventuellement, par des études de trajectoires et les ressources du nouvel opérateur chargé de diffuser les bonnes pratiques.

Encadré n°11 : La mise en commun des systèmes d'information : l'exemple de l'Alsace

En Alsace, les conseils généraux et le conseil régional travaillent à un rapprochement de leurs SI. Dans le champ de l'aménagement du territoire, certaines aides versées sont enregistrées en ligne dans des tableaux communs. Ces données permettent d'élaborer des tableaux de bord partagés. Le rapprochement des SI permet aux trois collectivités de mieux coordonner leurs actions, de gagner du temps et de mieux servir leurs prestations.

6.2.2 Développer une offre d'ingénierie sociale à destination des associations

Les associations ont parfois besoin d'être accompagnées pour développer leurs projets. Des mutualisations (de fonctions support par exemple) voire des fusions se justifient parfois. Au sein du SPDIS l'Etat dispose des compétences d'ingénierie technique pour développer une offre de **services d'accompagnement** à destination des associations. Cela suppose que la réforme de l'Etat local permette des synergies entre les différents personnels (affaires sociales/jeunesse et sports⁹⁵). Le développement de cette offre serait confié aux Directions de la cohésion sociale.

⁹⁴ Mieux vaut parfois mettre en œuvre un outil incomplet que de disposer d'un outil inutilisé : l'expérience des systèmes de connaissance des places d'hébergement en temps réel est éclairante. A Paris, HEBERGNET, conçu par la DDASS 75 reste peu opérant malgré ses qualités techniques, faute d'avoir été élaboré avec les acteurs.

⁹⁵ C'est-à-dire à condition que la création des Directions de la cohésion sociale ne se traduise pas par la reconstitution de pôles cloisonnés (pôle social, pôle jeunesse et sports).

Proposition n°21 : Confier aux Directions de la cohésion sociale la responsabilité de missions d'appui auprès des associations du secteur social en vue d'aider à leur développement, à leur professionnalisation et éventuellement d'encourager des regroupements lorsqu'ils sont possibles.

6.2.3 Clarifier la commande publique en développant appels d'offre et contrats uniques

Nombre d'associations dénoncent la lourdeur des procédures administratives de financement des projets. Souvent croisés, ces financements impliquent la signature d'autant de conventions qu'il y a de partenaires. L'existence d'une stratégie locale de lutte contre l'exclusion doit permettre de clarifier la commande publique en généralisant le recours à des **appels d'offre communs** : les actions financées y seraient la déclinaison de la stratégie territoriale.

Proposition n°22 : Généraliser le recours à des appels d'offre communs aux partenaires du SPDIS avant de confier la gestion d'un dispositif ou d'un projet à une association.

L'existence de ces appels d'offres communs pourrait, par ailleurs, faciliter la mise en place de **conventions uniques** dont l'ensemble des financeurs seraient les signataires. Ces conventions devraient être pluriannuelles afin de garantir aux opérateurs des moyens dans la durée.

Proposition n°23 : Développer le recours à des contrats uniques et pluriannuels d'objectifs et de moyens de façon à donner une visibilité plus grande aux engagements. Leur renouvellement pourrait être conditionné à l'existence d'une évaluation.

6.3 Ces mesures doivent amener des simplifications pour l'utilisateur

Le SPDIS, outil territorial de gouvernance des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, devra rendre le système plus lisible pour l'utilisateur, qu'il s'agisse de son accueil, de son orientation, de son suivi et de l'accès à ses droits.

6.3.1 Instituer, dans le cadre du SPDIS, un référent unique pour chaque usager

L'idée d'instituer dans le cadre du SPDIS un guichet unique apparaît, à première vue, attrayante, en ce qu'elle symboliserait l'existence d'un système simple et unifié tourné vers l'utilisateur, sujet d'une prise en charge coordonnée et efficace. Toutefois, si des guichets uniques ont été mis en place pour certains publics spécifiques (centres locaux d'information et de coordination pour les personnes âgées, maisons départementales pour les personnes handicapées), une telle logique ne peut être transposée au champ de la pauvreté et de l'exclusion, qui nécessite la mobilisation de leviers et de compétences plus nombreux.

Il apparaît plus pertinent de mettre en œuvre un système de référent unique assurant le suivi et **l'interface entre l'utilisateur et les autres acteurs du SPDIS**. Concernant le réseau qui devrait assurer cette fonction de référent, plusieurs options sont envisageables. Le référent unique pourrait être un travailleur social appartenant au réseau des polyvalents de secteur du conseil général, au vu de son rôle de chef de file, mais aussi du caractère transversal de leur savoir faire. On peut également envisager que le référent unique soit le premier travailleur social contacté par l'individu, par exemple un travailleur social du CCAS, du fait des compétences développées par ceux-ci dans leur activité d'instruction de dossiers de diverses prestations. Il appartiendra à chaque SPDIS de mettre en place cette logique de référent unique suivant l'option qu'il estimera devoir être retenue en fonction des caractéristiques du territoire et des acteurs locaux.

L'une des conditions de la réussite de cette proposition est de rendre le référent unique responsable et garant de la mise en œuvre des prestations et services d'accompagnement auxquels peut prétendre la personne, selon la logique définie par les conclusions du Grenelle de l'insertion. Le référent unique devra accompagner individuellement dans leurs démarches l'ensemble des usagers dont il assurera le suivi.

Proposition n°24 : Confier au SPDIS la mission de mettre en place, dans un délai de deux ans après sa création, un système de référent unique pour les usagers des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Chaque SPDIS devra définir ses propres modalités d'application de la mesure, notamment dans le choix du réseau qui devra la mettre en œuvre.

6.3.2 Proposer l'expérimentation d'un guichet unique d'accueil et d'orientation

L'une des sources de l'illisibilité des politiques publiques pour l'utilisateur est la superposition de différents acteurs dans l'exercice de la fonction d'accueil et d'orientation : CCAS, polyvalents de secteur du conseil général, CAF, associations agréées. Une piste de rationalisation du dispositif consisterait en la fusion ou le regroupement de ces réseaux en un même lieu. Le guichet unique en matière d'accueil et d'orientation du SPDIS permettrait de raccourcir les délais d'ouverture des droits et d'inscrire plus rapidement les bénéficiaires dans une **démarche d'accompagnement à la fois globale et individualisée**. Plusieurs illustrations d'expérimentation d'un tel guichet ont été signalées à la mission, par exemple dans le département de l'Eure⁹⁶ et à Nancy⁹⁷, les interlocuteurs soulignant le bénéfice d'une telle rationalisation, pour les usagers comme pour les administrations.

Proposition n°25 : Expérimenter, sur le principe du volontariat, au sein du SPDIS la mise en place de guichets uniques d'accueil et d'orientation.

⁹⁶ Le Conseil général de l'Eure s'inscrit dans cette démarche en déployant sur le pôle social de Pont-Audemer depuis février 2008 une plate-forme d'accueil au profit des demandeurs et des bénéficiaire du RMI qui regroupe dans un même lieu les professionnels de la CPAM, de la CAF et du Conseil général.

⁹⁷ L'utilisateur y expose l'ensemble de ces problèmes à un interlocuteur unique au sein du CCAS; ce dernier ayant établi un partenariat avec la CPAM afin de faciliter la résolution des problèmes d'accès aux droits des demandeurs.

CONCLUSION

Les propositions formulées dans ce rapport supposent des évolutions profondes des cultures des différents acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

En identifiant la nécessité pour l'Etat d'assurer de façon effective un rôle de régulateur de ce champ d'action publique et en proposant que les conseils généraux assument une fonction réelle de chef de file des politiques d'inclusion, ce rapport ne fait pas le choix d'un repli de l'Etat.

Bien au contraire, on observe que la demande d'Etat est aujourd'hui très forte chez l'ensemble des partenaires au premier rang desquels les collectivités. Mais un Etat qui remplisse pleinement les missions qui sont les siennes : s'assurer que la loi est appliquée sur l'ensemble du territoire, évaluer les résultats des politiques conduites par l'ensemble des acteurs, avoir une lecture globale des enjeux, proposer les adaptations nécessaires afin que les dispositifs et les modes de coopération permettent d'avoir une réelle prise sur les phénomènes d'exclusion.

Par certains aspects, il s'agit même pour l'Etat d'assumer plus fermement ses missions. Ce n'est plus en tant que gestionnaire de dispositifs qu'il offre aujourd'hui dans ce champ l'apport le plus décisif mais bien plutôt en tant que garant de la mise en œuvre de la loi. Il s'agit pour l'Etat de mobiliser les moyens dont il dispose, au service d'une conception républicaine de la solidarité nationale.

Ce champ d'action publique restera complexe, car les déterminants de la pauvreté et de l'exclusion le resteront. Chaque étape du développement de notre société s'accompagnera sans doute de nouveaux processus d'inclusion et d'exclusion. Il serait vain de chercher à dessiner un paysage administratif où un seul acteur assumerait seul toutes les responsabilités. L'architecture proposée dans ce rapport, notamment au travers du Service public départemental de l'inclusion et des outils et objectifs dont il se doterait, vise justement à responsabiliser chaque partie prenante. Mais une responsabilité collective doit être organisée. Elle suppose que les fonctions de chacun soient clairement définies et que certaines ambiguïtés soient levées sur la répartition des rôles.

Il s'agit là d'un enjeu décisif. Dans un nombre toujours plus grand de politiques publiques il sera nécessaire d'organiser la coopération entre des acteurs nombreux. C'est bien dans l'articulation entre les différentes formes d'intervention que réside la capacité collective des pouvoirs publics à faire face à la pauvreté. En découle la nécessité de s'assurer que l'enchaînement entre les dispositifs pourra s'adapter au parcours des bénéficiaires et prendre en compte leurs spécificités. L'enjeu est bien de faire de la multiplicité des acteurs et outils mobilisés dans ce champ un atout pour les plus démunis, sans faire peser sur eux la complexité de l'action publique.

Pour que ce nouveau mode de conduite des politiques produise des résultats efficaces pour les plus pauvres de nos concitoyens, il faudra que la culture de chaque acteur institutionnel évolue. Cela passe notamment par la reconnaissance du fait que l'animation d'un dispositif local de gouvernance est une fonction en tant que telle, que la régulation d'un champ d'action publique ne suppose pas nécessairement qu'on dispose à soi seul de tous les leviers d'intervention. C'est à l'Etat en particulier que s'adressent ces propositions, c'est à lui qu'il revient d'avoir, plus que tout autre, la capacité de réévaluer son rôle et ses modalités actuelles d'action afin d'assurer que l'objectif partagé de réduction de la pauvreté et de l'exclusion dans notre pays soit atteint durablement.

SYNTHESE DES PRINCIPES D'ACTION ET PROPOSITIONS

Principe d'action n°1 : Rechercher la simplification de la répartition des compétences au cas par cas, sans pour autant s'inscrire dans une logique de blocs de compétences étanches entre les différents acteurs publics.

Principe d'action n°2 : Prendre acte de la complexité du système et l'assumer au profit des usagers.

Principe d'action n°3 : Réorienter les moyens de l'Etat vers un rôle de régulateur, à la fois législateur, expert et évaluateur, garant de l'équité du système.

Proposition n°1 : Placer auprès du Premier ministre un membre du Gouvernement chargé de coordonner l'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il sera assisté par un Délégué interministériel à l'inclusion sociale, par ailleurs Directeur général de la cohésion sociale.

Proposition n°2 : Créer un Conseil national de l'inclusion sociale en fusionnant le CNLE, le HCLPD et le CNIAE et rendre son avis obligatoire avant toute décision politique intervenant dans le champ de la lutte contre l'exclusion.

Proposition n°3 : Confier à la DGCS la fonction de pilotage des trois pôles d'expertise et d'évaluation.

Proposition n°4 : Faire de l'ONPES la structure pivot de l'observation, de la production de données et de l'évaluation en augmentant ses moyens et en renforçant ses partenariats avec les directions statistiques des ministères et la CNAF ; aboutir à la mise en réseau des plate-formes d'observation régionales sous l'égide de l'ONPES.

Proposition n°5 : Créer une agence nationale de diffusion des pratiques de l'inclusion sociale. L'opérateur devrait animer un portail d'information et de diffusion de connaissances accessible aux institutions et aux professionnels. Cette structure associerait Etat et collectivités, afin que cet outil ne soit pas conçu comme un simple levier d'intervention, voire de contrôle, de l'Etat.

Proposition n°6 : Confier à la DGCS la mission d'élaborer des référentiels de gestion et d'organisation pour les associations ayant vocation à être déclinés localement.

Proposition n°6bis : Rénover le cadre budgétaire (R.314-1010 à R.314-104 du CASF) pour accroître les obligations comptables et financières opposables aux associations pouvant accueillir les bénéficiaires de l'aide sociale. Ce nouveau cadre devra veiller à faciliter l'existence d'un véritable dialogue de gestion sur la base de budgets analytiques permettant un suivi des coûts.

Proposition n°6ter : Confier à la DGCS et à la Direction du budget une mission conjointe d'étude des coûts du secteur social afin de préparer la rénovation du cadre budgétaire et le renforcement des obligations des hébergeurs.

Proposition n°7 : Unifier le premier niveau de juridiction en matière sociale autour des CDAS et en exclure les représentants des administrations à l'origine du refus de prestation.

Proposition n°8 : Confier au conseil national de l'inclusion sociale la mission d'élaborer et de rendre publics, sur la base des travaux de l'ONPES, des bilans politiques de l'efficacité des mesures mises en œuvre dans le cadre de la stratégie d'inclusion.

Proposition n°9 : Généraliser à toutes les régions la mise en place de plates-formes d'observation sociale et limiter le financement des structures d'observation dispersées.

Proposition n°10 : Mettre en place des protocoles d'évaluation conjoints Etat/collectivités et constituer des équipes mixtes d'évaluation associant les DRJSCS et les collectivités.

Proposition n°11 : Instaurer pour chaque région un fonds de péréquation dédié aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Proposition n°12 : Rendre prioritaire le contrôle préfectoral des actes concernant les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et inscrire ce contrôle dans le cadre d'un dialogue renforcé entre l'Etat et les collectivités.

Proposition n°13 : Mettre en place des pôles d'inspection au sein des DRJSCS ; renforcer la capacité de substitution de l'échelon régional pour les programmations supra-communales en cas de carence ; renforcer les modalités de pénalisation des collectivités par un prélèvement sur leur DGF.

Proposition n°14 : Instituer un Service public départemental de l'inclusion sociale regroupant l'ensemble des acteurs au niveau départemental au sein d'une instance de gouvernance des politiques d'inclusion.

Proposition n°15 : Confier au SPDIS l'élaboration d'une stratégie départementale intégrée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion fondée sur un diagnostic partagé.

Proposition n°16 : Prévoir, au sein d'une convention multipartite et triennale, les moyens apportés par les acteurs à la réalisation de la stratégie du SPDIS et les modalités d'évaluation des résultats obtenus.

Proposition n°17 : Confier au conseil général l'animation du SPDIS.

Proposition n°18 : Créer une procédure de labellisation des SPDIS détaillant leurs modalités de gouvernance minimales et évaluée pour chaque département tous les trois ans.

Proposition n°19 : Déployer trois types de systèmes d'information : des systèmes partageables de données personnelles ; des systèmes partagés sur les dispositifs ; des systèmes dédiés à l'observation compatibles avec les référentiels de l'ONPES.

Proposition n°20 : Promouvoir l'élaboration de chartes déontologiques d'utilisation des données personnelles, fixant les règles communes de partage et limitant leur utilisation aux stricts besoins de la prise en charge.

Proposition n°21 : Confier aux Directions de la cohésion sociale la responsabilité de missions d'appui auprès des associations du secteur social en vue d'aider à leur développement, à leur professionnalisation et éventuellement d'encourager des regroupements lorsqu'ils sont possibles.

Proposition n°22 : Généraliser le recours à des appels d'offre communs aux partenaires du SPDIS avant de confier la gestion d'un dispositif ou d'un projet à une association.

Proposition n°23 : Développer le recours à des contrats uniques et pluriannuels d'objectifs et de moyens de façon à donner une visibilité plus grande aux engagements. Leur renouvellement pourrait être conditionné à l'existence d'une évaluation.

Proposition n°24 : Confier au SPDIS la mission de mettre en place un système de référent unique pour les usagers des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Proposition n°25 : Expérimenter, sur le principe du volontariat, au sein du SPDIS la mise en place de guichets uniques d'accueil et d'orientation.

