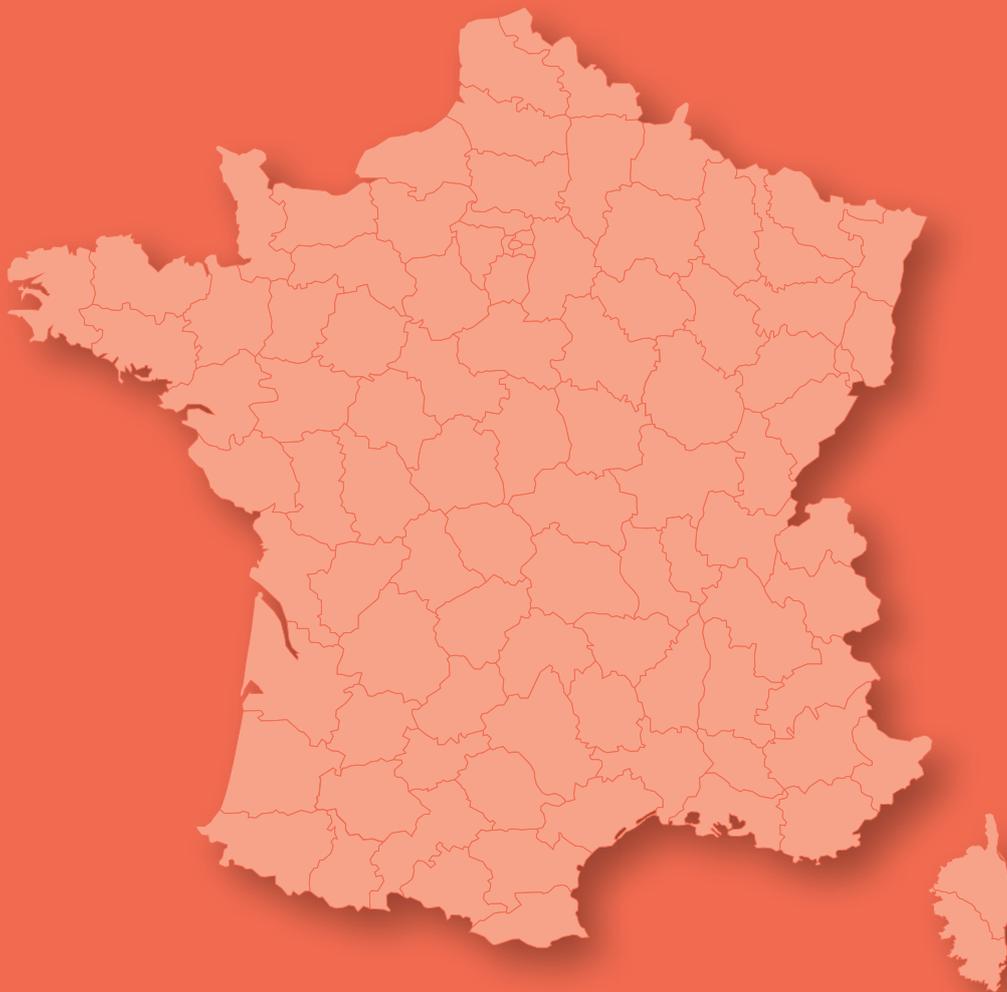


DÉCONFINÉZ LA SOLIDARITÉ

ACTION SOCIALE DES DÉPARTEMENTS

NOTRE ANALYSE ET NOS RECOMMANDATIONS



secours-catholique.org

 [caritasfrance](#)
 [Secours Catholique-Caritas France](#)



03 ÉDITO

04 RÉSUMÉ EXÉCUTIF

09 LES RECOMMANDATIONS DU SCCF AUX DÉPARTEMENTS

10 THÈME 1 : INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE ET RSA

20 COUP DE PROJECTEUR FAJ : DES MOYENS DÉRISOIRES POUR L'INSERTION DES JEUNES

26 THÈME 2 : LA POLITIQUE SOCIALE DE L'HABITAT

30 THÈME 3 : L'ACCÈS DIGNE À UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ POUR TOUTES ET TOUS

39 THÈME 4 : PROTECTION DE L'ENFANCE

50 THÈME 5 : LE DROIT À LA MOBILITÉ POUR TOUS

Ce travail est le fruit d'un travail collectif dont les auteurs sont : Jean Merckaert, Guillaume Almeras, Daniel Verger, Joséphine Dubois, Nina Deljarrie, François Berruer, Joséphine Schmidt, Ninon Overhoff, François Boulot, Daphné Chamard-Teirlinck, Donatien Dervillée, Marie Drique, Hélène Letellier, Claire Sabah et Franck Ozouf. Il a bénéficié des retours avisés de Vincent Destival et Véronique Fayet.

Directrice de la publication : Véronique Fayet

Correction-révision : Claire Bélet

Maquette : Véronique Bliard

Iconographe : Elodie Perriot



VINCENT DESTIVAL,
délégué général
du Secours Catholique - Caritas France

De nouvelles équipes viennent d'être élues afin de conduire la politique des départements pour les six ans qui viennent. Le Secours Catholique entend d'abord remercier les élus, qu'ils siègent dans la majorité ou dans l'opposition, pour leur engagement, car l'exercice de responsabilités politiques, trop souvent raillé, est une noble mission dès lors qu'il concourt à la recherche du bien commun. C'est par l'exercice de cette mission au service de toutes et tous que le politique renouera avec les citoyens qui, de façon préoccupante, se détournent des urnes.

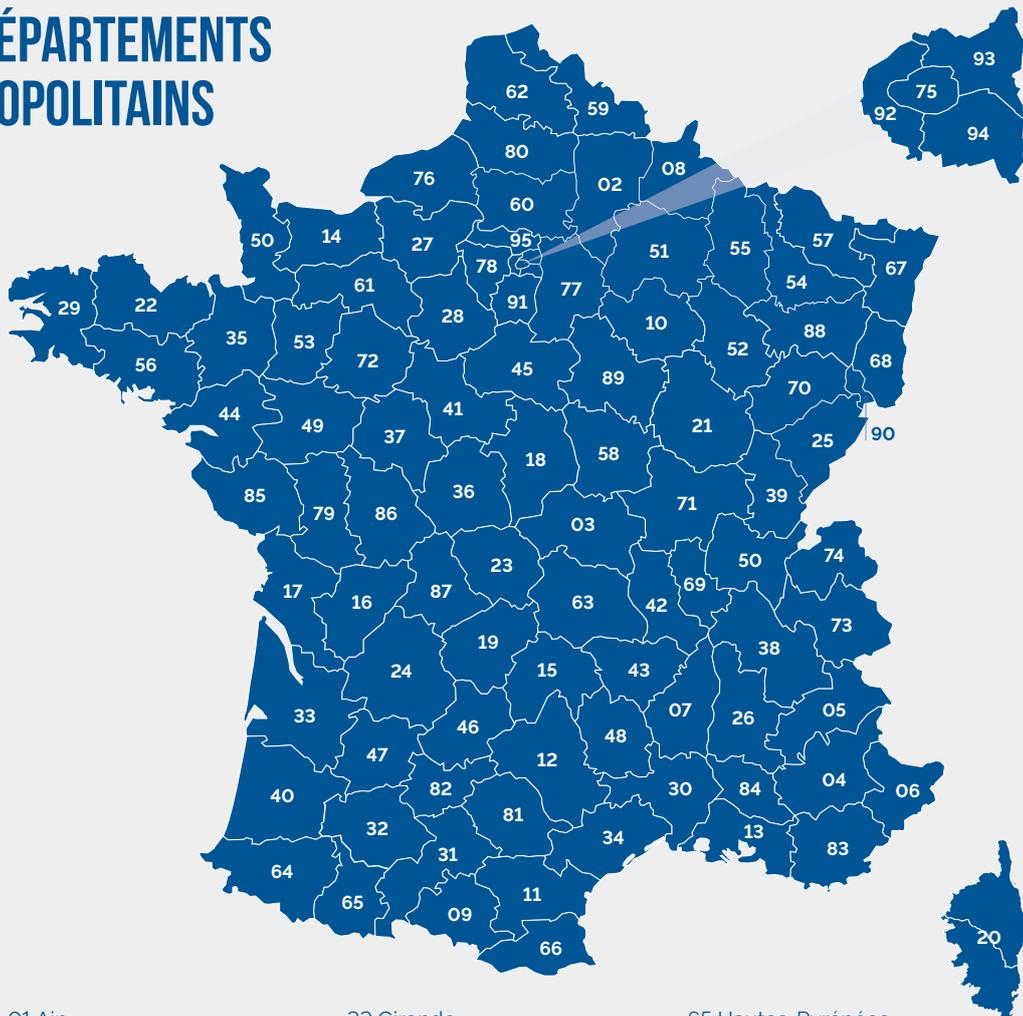
Le Secours Catholique attend des conseillers départementaux, en particulier, qu'ils assument avec courage leur responsabilité en matière de cohésion territoriale et de solidarité avec les plus vulnérables. Ce rôle, s'il n'attire guère les projecteurs médiatiques, revêt une dimension très concrète dans la vie de millions d'habitants de notre pays : personnes durablement éloignées de l'emploi, familles mal logées, ou en risque d'expulsion ou de coupure d'énergie, personnes âgées, en situation de handicap, enfants en danger... Pour toutes ces personnes, l'expression des solidarités prend bien souvent le visage du département. Cette mission, réaffirmée par la loi de 2015 sur l'organisation territoriale, vaut aux assemblées départementales d'être en première ligne pour faire face aux conséquences sociales de la crise sanitaire.

Par ce rapport, le Secours Catholique entend d'abord inviter au dialogue. Nous vivons une crise inédite, dont personne ne peut encore mesurer toutes les conséquences sociales. Il n'y a qu'ensemble, en lien avec les communes et leurs regroupements, les associations et les services déconcentrés de l'État, mais aussi avec les personnes les plus en difficulté elles-mêmes, que nous parviendrons à ne laisser personne au bord du chemin, tout en faisant face aux défis écologiques. Bien des exemples dans ce rapport illustrent la fécondité d'un tel dialogue.

Nous voulons aussi souligner que des marges de manœuvre existent, quoique contraintes, pour rendre nos départements plus solidaires. Les indicateurs que nous avons retenus ne prétendent pas résumer toute la politique des départements en matière d'insertion, d'accès au logement ou de protection de l'enfance, mais ils suggèrent combien les choix politiques peuvent faire la différence. Amputer ou non le revenu de solidarité active (RSA) d'un allocataire absent au rendez-vous, protéger un enfant ou refuser de le faire au motif qu'il est étranger ou suspecté d'être majeur, permettre ou non à tous les collégiens d'accéder à la cantine... tout cela change des vies.

C'est enfin à l'État que s'adresse ce rapport. Il ne s'agit pas de nier combien la décentralisation peut être vertueuse, elle qui encourage l'initiative et l'adaptation des réponses au plus près des besoins des territoires. Mais à deux conditions. Il faut d'abord que les collectivités aient les moyens d'assumer les compétences qui leur sont confiées. Peut-on imputer la diminution constante des budgets d'insertion, ces dernières années, aux départements, sans comprendre la contrainte budgétaire qui pèse sur eux, notamment du fait du coût du RSA ? Le rôle de l'État est en jeu. Il faut éviter aussi que la décentralisation ne se traduise par de profondes ruptures d'égalité dans l'accès aux droits, qui pénalisent les habitants des départements où les besoins sociaux sont les plus forts. Ici encore, c'est à l'État de renforcer les péréquations, aujourd'hui insuffisantes, entre départements. À tous les étages de l'action publique et, plus largement, de la société, un maître mot s'impose : la solidarité. Avec ses équipes bénévoles, le Secours Catholique saura la donner à voir, et appeler les acteurs publics à être au rendez-vous.

LES DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS



- | | | |
|----------------------------|-------------------------|--------------------------|
| 01 Ain | 33 Gironde | 65 Hautes-Pyrénées |
| 02 Aisne | 34 Hérault | 66 Pyrénées-Orientales |
| 03 Allier | 35 Ille-et-Vilaine | 67 Bas-Rhin |
| 04 Alpes-de-Haute-Provence | 36 Indre | 68 Haut-Rhin |
| 05 Hautes-Alpes | 37 Indre-et-Loire | 69 Rhône |
| 06 Alpes-Maritimes | 38 Isère | 70 Haute-Saône |
| 07 Ardèche | 39 Jura | 71 Saône-et-Loire |
| 08 Ardennes | 40 Landes | 72 Sarthe |
| 09 Ariège | 41 Loir-et-Cher | 73 Savoie |
| 10 Aube | 42 Loire | 74 Haute-Savoie |
| 11 Aude | 43 Haute-Loire | 75 Paris |
| 12 Aveyron | 44 Loire-Atlantique | 76 Seine-Maritime |
| 13 Bouches-du-Rhône | 45 Loiret | 77 Seine-et-Marne |
| 14 Calvados | 46 Lot | 78 Yvelines |
| 15 Cantal | 47 Lot-et-Garonne | 79 Deux-Sèvres |
| 16 Charente | 48 Lozère | 80 Somme |
| 17 Charente-Maritime | 49 Maine-et-Loire | 81 Tarn |
| 18 Cher | 50 Manche | 82 Tarn-et-Garonne |
| 19 Corrèze | 51 Marne | 83 Var |
| 20 Collectivité de Corse | 52 Haute-Marne | 84 Vaucluse |
| 21 Côte-d'Or | 53 Mayenne | 85 Vendée |
| 22 Côtes-d'Armor | 54 Meurthe-et-Moselle | 86 Vienne |
| 23 Creuse | 55 Meuse | 87 Haute-Vienne |
| 24 Dordogne | 56 Morbihan | 88 Vosges |
| 25 Doubs | 57 Moselle | 89 Yonne |
| 26 Drôme | 58 Nièvre | 90 Territoire de Belfort |
| 27 Eure | 59 Nord | 91 Essonne |
| 28 Eure-et-Loir | 60 Oise | 92 Hauts-de-Seine |
| 29 Finistère | 61 Orne | 93 Seine-Saint-Denis |
| 30 Gard | 62 Pas-de-Calais | 94 Val-de-Marne |
| 31 Haute-Garonne | 63 Puy-de-Dôme | 95 Val-d'Oise |
| 32 Gers | 64 Pyrénées-Atlantiques | |

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La crise sanitaire se traduit par une augmentation de la précarité en France. 6 millions de personnes sont inscrites à Pôle Emploi, 2 millions sont allocataires du RSA. La crise a fait émerger les situations cachées, des autoentrepreneurs mal protégés, des personnes qui vivaient de petits boulots ou qui se débrouillaient sans chercher à bénéficier des aides sociales auxquelles elles avaient droit. La crise a aussi dévoilé une France de la fraternité, grâce aux initiatives de solidarité déployées dans les quartiers, dans les territoires isolés, et soutenue par une puissance publique capable de s'affranchir des contraintes budgétaires pour faire face au réel.

Il n'est pas possible encore de mesurer toutes les conséquences sociales de la crise actuelle, mais une chose est sûre : sur des territoires inégalement frappés, les départements seront en première ligne pour y faire face et donner corps au désir de solidarité qui s'est fortement exprimé dans cette période inédite.

LES DÉPARTEMENTS, PIVOTS DE L'ACTION SOCIALE TERRITORIALE

Depuis 2015, le conseil départemental a vu ses compétences renforcées en matière de solidarité humaine et territoriale. Les dépenses d'action sociale des départements représentaient 38,4 milliards d'euros en 2018. Financées pour moitié par les départements, ces dépenses destinées à protéger les plus vulnérables pesaient en moyenne 54% de leur budget en 2018. Elles concernent essentiellement l'insertion professionnelle et sociale (30% des dépenses), la famille et la protection de l'enfance (22%), les personnes âgées (22%) ou en situation de handicap (22%).

Certaines de ces compétences relèvent, pour les conseils départementaux, de leurs obligations légales au titre de l'action sociale, mais leur périmètre en la matière est plus large : le département dispose ainsi de compétences liées à la gestion des cantines des collèges, qui lui permettent de favoriser l'accès de tous à une alimentation saine et équilibrée. Les départements ont encore des prérogatives en matière de travail, de logement et de mobilité, des enjeux

inextricablement liés pour les plus précaires. Ainsi, la mobilité est essentielle pour concilier accès à l'emploi et accès au logement à un prix accessible, pour les ménages vivant sur des territoires peu denses, dans l'ultra-ruralité ou en périphérie des agglomérations. Or elle est souvent sous-estimée dans les politiques de lutte contre la précarité, alors même que les 10% les plus modestes consacrent 21% de leur revenu disponible aux transports (contre 12 à 15% en moyenne nationale).

Tout le défi de la mandature qui s'ouvre, pour les départements, est d'apporter des réponses articulées à ces enjeux, en alliant l'amélioration des conditions de vie des plus vulnérables avec l'exigence de la transition écologique.

DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES INÉGALES

Ces compétences s'exercent sur des territoires aux réalités différentes. En 2018, le taux de pauvreté était inférieur à 10% en Haute-Savoie et en Vendée, supérieur à 20% dans l'Aude, les Pyrénées-Orientales et la Seine-Saint-Denis. Avec une traduction très concrète sur le rôle et les finances des départements : plus de 5% de la population est allocataire du RSA dans les trois derniers départements cités, quand ce chiffre n'atteint pas 1% dans les deux premiers⁰. Les besoins de protection des mineurs, qu'ils soient français ou étrangers, sont également très différents d'un territoire à l'autre. Les dynamiques démographiques aussi divergent : en 2020, 37% des départements ont perdu de la population, en particulier dans les zones rurales et à Paris, alors que la population française augmentait de 0,3%.

Les concours financiers de l'État permettent certes d'atténuer les inégalités entre territoires, mais la dotation générale de fonctionnement et les fonds de péréquation versés aux départements ne représentent guère, pour l'ensemble des départements, que 10 milliards d'euros sur un budget cumulé de 70 milliards en 2019¹.

En particulier, le paiement du RSA par les départements est de moins en moins bien compensé par l'État (de 80% du coût total en 2004 à 51% en 2020), ce qui aboutit à une double absurdité. Pour faire face à l'augmentation des dépenses d'allocation du RSA (+25% entre 2013 et 2018), les départements ont été conduits à réduire les budgets consacrés à l'accompagnement des allocataires du RSA, qui est pourtant une clé de l'insertion réussie et durable (-12% sur la même

0. À noter : le département des Yvelines connaît aussi un taux de pauvreté inférieur à 10%, la Corse a un taux supérieur à 20%. L'Aveyron, la Haute-Loire, le Jura, la Corrèze, la Savoie, la Mayenne et l'Ain ont moins de 1% de leur population au RSA.

1. L'essentiel des recettes des départements (pour près de 48 milliards d'euros) provient de recettes fiscales, dont les frais de mutation, la taxe sur les produits pétroliers, la taxe sur les conventions d'assurances et, pour 21 milliards d'euros, des impôts locaux dont la taxe foncière sur le bâti. Cf. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DESL/colloc2020/cl_en_chiffres_2020_web.pdf.

période). L'accompagnement ne représente guère que 8% en moyenne du budget RSA des départements.

Seconde absurdité, les habitants des départements où vivent le plus grand nombre de personnes en situation de précarité se retrouvent plus fortement mis à contribution que les habitants des départements aisés. Ainsi, après compensation de l'État, le coût net par habitant des dépenses d'allocation du RSA était de 26 euros par habitant en Haute-Savoie contre 152 euros par habitant en Seine-Saint-Denis. Par endroits, la situation devient intenable, au point que dans certains départements d'outre-mer, le versement des allocations est pris en charge par l'État. À titre expérimental, la Seine-Saint-Denis devrait aussi voir son budget allocation du RSA nationalisé à compter de 2022.

DES MARGES DE MANOEUVRE, MALGRÉ TOUT

La contrainte budgétaire pèse ainsi de façon inégale sur la capacité d'action des départements. Une partie de la réponse revient à l'État, en permettant aux départements de disposer de moyens mieux adaptés pour assumer les compétences qui leur sont confiées, et en renforçant les systèmes de péréquation pour contrer les inégalités territoriales.

Malgré tout, dans des contextes où la précarité prend des visages très différents, les départements conservent de réelles marges de manœuvre en matière d'action sociale. C'est ce que démontre ce rapport. Nous avons choisi d'étudier l'action sociale des départements au prisme de cinq dimensions qui relèvent de leur compétence et qui importent particulièrement aux personnes rencontrées par le Secours Catholique : RSA et insertion, accès et maintien dans le logement, mobilité, précarité alimentaire et protection de l'enfance.

Sur chacun de ces enjeux, nous avons retenu quelques indicateurs : un choix contraint par le manque de données comparables. Nous avons utilisé des séries de données nationales publiées par la statistique publique (Drees, Insee, DGCL²) concernant les départements de France métropolitaine³, essentiellement sur l'année 2018, même si certaines données difficiles d'accès sont plus anciennes. Ce type de série étant relativement rare et certains domaines de l'action publique étant mal documentés, nous avons recueilli des données complémentaires auprès des départements, certaines publiques, d'autres par téléphone.

L'accessibilité de données comparables d'un département à l'autre est un enjeu fort pour l'évaluation des poli-

tiques publiques et pour la démocratie, afin de permettre aux citoyens de faire des choix éclairés. Faut de données suffisantes, l'exercice auquel nous nous sommes livrés est nécessairement parcellaire. Aussi ne prétendons-nous pas fournir une clé d'analyse définitive de la politique sociale des départements.

Pour autant, l'exercice nous permet d'énoncer cette conclusion : chaque conseil départemental dispose d'une marge de manœuvre, même limitée, pour mieux lutter contre la pauvreté, pourvu qu'il en fasse une véritable priorité politique.

RSA, INSERTION DES JEUNES ET DES PERSONNES PRIVÉES D'EMPLOI

Sous l'effet de la crise sanitaire, les allocataires du RSA sont désormais plus de 2 millions. Ils ont pour interlocuteur privilégié le département qui leur verse l'allocation (11,5 milliards d'euros en 2018, pour un montant moyen de 507 euros par personne) et qui finance les dépenses d'« insertion » (accompagnement socioprofessionnel). Le paiement du RSA n'étant que partiellement compensé par l'État, le reste à charge peut devenir insupportable dans des départements marqués par le chômage de longue durée. Ainsi, après compensation de l'État, le coût net par habitant des dépenses d'allocation du RSA varie de 1 à 5 entre la Haute-Savoie (26 euros par habitant) et la Seine-Saint-Denis (152 euros par habitant). Par comparaison, le budget global des départements par habitant ne varie que du simple au double.

Le budget consacré à l'accompagnement des personnes, nous l'avons dit, en a fait les frais. Avec cependant de fortes variations : en 2018, les Hautes-Pyrénées y consacrent 1406 euros par allocataire, contre 213 euros seulement dans le Territoire de Belfort. Les départements du Var et de l'Ariège allouent plus de 3% de leur budget à l'accompagnement des personnes vers l'emploi, contre 0,5% ou moins dans les Hauts-de-Seine, la Meuse et la Haute-Loire.

Les politiques de sanction à l'encontre des allocataires du RSA, qui aboutissent à priver des ménages d'un minimum de ressources vitales, sont très variables d'un département à l'autre : les Deux-Sèvres, les Bouches-du-Rhône et la Haute-Savoie ont ainsi la sanction facile, quand la Haute-Garonne, les Vosges ou la Meurthe-et-Moselle en font un ultime recours. L'expérience de la Drôme montre, par ailleurs, combien la prise en compte de l'expérience vécue par les allocataires et de leur analyse peut faire évoluer les pratiques.

Le plus souvent privés d'accès au RSA, les jeunes sont durement frappés par la précarité. Pour les soutenir, les départements ont entre leurs mains le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ). Mais l'outil est sous-doté : en 2015, il n'a permis de toucher que 91000 jeunes en France, soit 6% des jeunes en situation de pauvreté (entre 1% des jeunes précaires en

2. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Institut national de la statistique et des études économiques, Direction générale des collectivités locales.

3. Par souci de comparabilité, notamment en termes de compétences territoriales, notre étude n'inclut pas les collectivités d'outremer. Non sans regrets, car le Secours Catholique est très engagé dans des actions de solidarité sur ces territoires.

Corrèze et 18% dans la Nièvre). Il s'agit d'une aide de survie, qui finance pour moitié des dépenses d'alimentation. Son montant, d'au mieux quelques centaines d'euros par jeune pour un an, reste assez dérisoire.

POUR LE MAINTIEN DES PLUS PRÉCAIRES DANS LEUR LOGEMENT

Parmi les compétences des départements au titre de la politique sociale de l'habitat, figurent le pilotage et le cofinancement du Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Sans résumer, loin s'en faut, la politique d'un département en matière de logement, l'instrument est crucial pour l'accès et le maintien dans le logement des ménages défavorisés. Sa vocation est de proposer, dans des situations d'urgence ou sur des trajectoires plus longues, un soutien financier (subvention, prêt, garantie, etc.) ou social aux personnes sans logement, en situation d'impayés de loyer ou de charges, menacées d'expulsion locative, ou en situation de précarité énergétique. Aussi le FSL sera-t-il essentiel pour éviter que la crise sanitaire n'aboutisse à grossir les rangs des personnes à la rue ou en logement précaire.

L'ensemble des fonds alloués au FSL s'élève entre 350 et 380 millions d'euros : un montant modeste puisqu'il ne correspond qu'à 1% du budget « action sociale » des départements. Les informations sur le dispositif font souvent défaut et les conditions d'accès au FSL apparaissent complexes et peu lisibles. Faute de données récentes accessibles, nous nous appuyons sur une analyse inédite que nous avons menée en 2015 sur les années 2009-2012. En moyenne nationale, les personnes en situation de précarité bénéficiaient alors d'aides du FSL à hauteur de 85 euros par an. Avec de grandes disparités selon les départements, de 5 euros à 333 euros en moyenne par personne en situation de précarité. S'il est légitime que chaque département adapte l'outil à ses réalités, la rupture d'égalité entre les citoyens semble ici excessive.

POUR L'ACCÈS DIGNE À UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ POUR TOUS

Différentes études du Secours Catholique l'ont montré, les dépenses alimentaires sont la variable d'ajustement budgétaire des ménages précaires. Pour de nombreuses familles, la cantine est le lieu qui permet aux enfants de bénéficier d'un repas équilibré : elle répond à 40% de leurs besoins énergétiques pour un jour scolaire. Or les enfants des familles précaires accèdent deux fois moins à la restauration scolaire que ceux issus des familles plus aisées.

Face à cela, les départements peuvent agir. Responsables de la restauration scolaire dans les collèges, ils en gèrent le personnel, les équipements et la tarification. L'étude révèle

que 64% des départements se saisissent de l'enjeu, que ce soit par un système de tarification sociale (modulation des prix), qui présente l'avantage de l'automatisme et de l'universalité, ou par des aides financières, non sans risque d'arbitraire et de non-recours. Un département sur cinq (19%) ne dispose d'aucune politique tarifaire pour faciliter l'accès de tous à la cantine des collèges. Un chiffre sans doute en deçà de la réalité, car 17% des départements ne fournissent aucune information sur le sujet.

Les départements peuvent aussi soutenir la production locale pour améliorer la qualité alimentaire, en répondant aux objectifs de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (Egalim) de 2018, qui vise à fournir dans les cantines 50% de produits labellisés, dont au moins 20% de produits bios. Et ainsi être moteurs dans la structuration de filières plus diversifiées et durables, mais aussi plus rémunératrices pour ses acteurs, sur leurs territoires.

POUR UNE PROTECTION DE TOUS LES ENFANTS ET DES JEUNES MAJEURS VULNÉRABLES

Face à l'augmentation du nombre de jeunes sollicitant une protection, dans un contexte de restrictions budgétaires, les services de protection de l'enfance sont en crise dans un certain nombre de conseils départementaux, avec des effets sur l'effectivité et la qualité de la prise en charge. Les mineurs non accompagnés (MNA), trop souvent considérés comme des étrangers avant d'être reconnus comme des enfants – en violation de nos engagements internationaux –, trop souvent présumés majeurs, sont les premiers à en subir les conséquences. De même, la prise en charge des jeunes majeurs, français comme étrangers, reste un enjeu clé afin d'éviter des ruptures de parcours fortement préjudiciables.

Il est difficile d'objectiver cette réalité, faute de données suffisantes, comme le souligne la Cour des comptes. Ce que révèlent les chiffres existants, c'est que les MNA représentent en moyenne 9,5% des mineurs pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE), même si la part est supérieure, par exemple dans les Yvelines, l'en Haute-Savoie ou dans le Val d'Oise. Une fois majeurs, les jeunes sont trop rarement suivis. Ils ne représentent que 12% des jeunes placés à l'ASE en 2019. Or on sait combien les sorties sèches de l'ASE peuvent se traduire par une chute brutale dans la grande précarité.

Pour le Secours Catholique, la protection des enfants en danger ne saurait tolérer aucune logique de tri, ni aucun traitement différencié selon l'origine ou le statut. Quand la chasse aux « fraudeurs » devient le moteur de l'action sociale, le risque est d'inverser la logique d'intervention et de protection. L'existence de certains jeunes majeurs qui se déclarent mineurs ne saurait justifier le déploiement de procédures complexes qui restreignent l'accès légitime au droit à la protection des enfants en danger.

POUR LA MOBILITÉ DES PLUS PRÉCAIRES

La mobilité est un objet de fracture entre les populations : de cette mobilité dépend l'accès aux droits, aux soins, aux loisirs et à l'emploi. Un tiers des jeunes sans diplômes, et plus globalement 7 millions de Français, refusent chaque année une offre d'emploi pour des difficultés de mobilité. Entre les territoires ruraux, les zones sans transports collectifs accessibles et les zones à faibles émissions qui réduiront l'accès aux véhicules anciens souvent utilisés par les ménages précaires, l'avenir de la mobilité est un sujet écologique et social fondamental.

Mais la fracture mobilité n'est pas encore perçue à sa juste mesure par les départements. La loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2018 les invite à développer une approche sociale de la mobilité, une « Mobilité solidaire » qui s'invente encore. Deux tiers des départements ont certes mis en place des aides financières liées à la mobilité, principalement pour faciliter l'acquisition de véhicules, parfois pour participer au financement du permis de conduire (ex. en Haute-Saône pour les 15-25 ans).

Mais peu apportent un conseil en mobilité, qui permet pourtant d'orienter les personnes vers des choix renforçant leur autonomie, d'adapter les modes de transport à l'usage, de prendre en compte le coût et l'impact environnemental tout en ayant connaissance des aides existantes (ex. Pôle Emploi). En avril 2021, treize avaient fait le choix de promouvoir des plateformes de mobilité à l'échelle départementale.

OSER DES CHOIX POLITIQUES FORTS

La pandémie a rappelé que la santé de chacun était une affaire collective. Il en va de même de la santé de notre société et de notre planète. Affirmer que chacun a le droit de recevoir des moyens pour vivre, d'être protégé de la grande pauvreté et de l'exclusion, c'est un principe de justice et de fraternité, lié à notre appartenance à un même corps social. C'est au nom des mêmes principes qu'il nous faut, collectivement, apprendre à consommer et à produire de façon à préserver une planète viable.

Quand les choix politiques d'un département limitent l'accès à certaines allocations, la justice et le principe d'égalité ne sont pas honorés. Il faut tourner la page des politiques fondées sur la suspicion envers les plus pauvres. Ces derniers ne se complaisent pas dans la pauvreté. Les familles que nous accueillons vivent avec moins de 9 euros par jour et par personne pour faire face à toutes les dépenses non contraintes : se nourrir, s'habiller, se divertir⁴... C'est pourquoi nous appelons à ce que les mécanismes de versement des prestations sociales prévues dans la loi soient le plus possible simplifiés,

automatisés, et à ce que leur financement ne dépende pas des capacités budgétaires du département.

Le pouvoir confié aux élus d'un département est une invitation à la créativité, à l'inventivité des acteurs de terrain, pour adapter les pratiques d'accompagnement social au contexte et tirer ainsi parti des spécificités et des opportunités du territoire ; pour créer des coopérations ; pour renforcer la capacité des personnes en situation d'exclusion et de précarité à contribuer aux décisions.

Le secteur associatif de solidarité est très présent et influent en France. Nous pouvons nous réjouir que la fraternité se déploie ainsi. Mais il convient de bien resituer le rôle de chacun. Le Secours Catholique accompagne les personnes vulnérables et les invite, avec ses équipes locales, à partager leurs expériences et leurs propositions pour que les politiques sociales locales soient adaptées à leurs besoins. Mais la solidarité associative ne saurait se substituer à des mesures structurelles de justice sociale ni aux services sociaux. Elle n'en a d'ailleurs pas les moyens. Pour repère, l'action consacrée aux missions sociales d'une association comme le Secours Catholique, qui s'élève à 296 millions d'euros (bénévoles valorisés), ne représente que 0,7% du budget de l'action sociale des départements.

Le secteur associatif a vocation à répondre à des situations émergentes, à assurer un rôle d'innovation sociale, parfois d'aiguillon de l'action publique. La présente étude offre quelques illustrations de la fécondité de ces dialogues avec certains départements. Ces coopérations supposent, de la part du département, une volonté d'écoute et d'échange avec les acteurs associatifs et les personnes faisant l'expérience de son action sociale.

4. Secours Catholique, Rapport "État de la pauvreté" 2020.

LES RECOMMANDATIONS DU SECOURS CATHOLIQUE AUX DÉPARTEMENTS

1. UN REVENU MINIMUM GARANTI ET UN ACCOMPAGNEMENT SOCIOPROFESSIONNEL DE QUALITÉ

INSERTION ET RSA :

- L'allocataire doit être sujet de son parcours d'insertion avec une offre de services et un accompagnement adaptés. Cela passe par une nette augmentation du budget consacré à l'insertion, abondé par l'État, et par l'association des allocataires à la définition et à l'évaluation des politiques d'insertion.
- Le RSA doit être considéré comme un socle inaliénable de ressources. Sauf en cas de fraude délibérée, aucune sanction financière (réduction ou suspension) ne devrait être prononcée contre les allocataires.
- Élargir aux jeunes le principe d'un revenu minimum garanti, et obtenir pour ce faire le soutien de l'État ou, à défaut, dynamiser le FAJ et l'articuler avec les dispositifs d'insertion des jeunes.

2. ZÉRO PERSONNE SANS DOMICILE OU MAL-LOGÉE

POLITIQUE SOCIALE DE L'HABITAT :

- Favoriser l'accès de tous et toutes au logement en soutenant des opérations de logement très social, de logement adapté (pensions de famille, résidences sociales, etc.) et des formes d'habitat inclusives et innovantes dans les territoires qui en sont faiblement pourvus.
- Développer les moyens des FSL en fonction des besoins sociaux du territoire, en élargir les conditions d'accès et les faire connaître aux ménages éligibles, notamment par des actions d'aller vers et de repérage des ménages fragilisés par la précarité énergétique ou par les impayés de loyer.
- S'engager avec les partenaires dans une stratégie départementale de type « Logement d'abord », visant l'éradication du sans-abrisme par l'accès direct ou rapide au logement pérenne et planifier en coordination avec l'État une offre d'hébergement inconditionnelle et continue, en particulier pour les femmes enceintes, les parents isolés et les mineurs sans domicile.

3. ASSURER L'ACCÈS DE TOUS À LA CANTINE DES COLLÈGES, EN FAIRE UN LEVIER DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

ALIMENTATION :

- Mettre en place une modulation des tarifs pour favoriser l'accès de tous à la cantine des collèges, en favorisant son automaticité pour réduire le non-recours.
- Améliorer la qualité gustative et nutritive des repas dans les collèges, tout en promouvant l'utilisation de produits alimentaires durables, en favorisant la structuration de filières plus diversifiées, locales et durables sur le territoire.

4. ACCUEILLIR TOUS LES MINEURS EN DANGER ET CESSER TOUTE SORTIE SÈCHE DE L'ASE

PROTECTION DE L'ENFANCE :

- Conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant, toujours considérer les mineurs en danger, français comme étrangers, comme des enfants nécessitant une mise à l'abri, l'accès à une scolarisation et aux droits communs, grâce à une ASE de qualité, qui réponde à leurs besoins spécifiques.
- Zéro sortie sèche du système de l'ASE à 18 ans, que l'on soit français ou étranger.

5. FAIRE DE LA MOBILITÉ DURABLE ET ACCESSIBLE À TOUS UN AXE TRANSVERSAL DE LA MANDATURE

MOBILITÉ :

- Mettre en place un plan d'actions de mobilité solidaire en copilotage avec la région (conformément à l'article 18 de la loi d'orientation des mobilités).
- Mettre en place des aides financières et des accompagnements à la mobilité autour d'un fonds départemental de mobilité solidaire et durable.

THÈME 1

INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE ET RSA



CONTEXTE : DERRIÈRE LES CHIFFRES (EN HAUSSE), LA VIOLENCE DE LA PRIVATION D'EMPLOI

Sous l'effet de la crise sanitaire liée au Covid-19, le taux d'emploi des 30 millions d'actifs que compte la France est passé de 72% en 2018 à 65% en 2020. Le nombre de chômeurs augmente et de nombreuses pertes d'emploi sont encore à craindre. L'insertion sur le marché du travail est alors plus difficile pour tous. Fin mars 2021, les fichiers de Pôle emploi comp- taient 3,09 millions de personnes au chômage depuis plus d'un an (+ 354 000 en 12 mois). Depuis 2018, on compte 150 000 allocataires supplémentaires du revenu de solidarité active (RSA), pour atteindre plus de 2 millions de personnes en février 2021 en France (métropole et territoires d'outre-mer – TOM).

Les chiffres ne rendent pas compte de la violence ni de l'humiliation subies par les personnes concernées, qui se ressentent ou s'entendent dire qu'elles sont inutiles, voire qu'elles profitent du système. Certains publics sont particulièrement fragilisés par ce contexte : les jeunes qui doivent s'insérer sur le marché du travail, les chômeurs de longue durée et les personnes précaires. L'accompagnement des plus éloignés de l'emploi est rendu plus difficile encore par la concurrence nouvelle de ceux qui ont perdu leur emploi récemment.

LE DÉPARTEMENT, ACTEUR CLÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIOPROFESSIONNEL

La coordination et l'organisation des actions d'insertion et d'accompagnement social et professionnel des allocataires de RSA relèvent de la responsabilité du conseil départemental. Le programme départemental d'insertion (PDI) définit cette politique en identi- fiant les besoins et en planifiant les actions correspondantes sur le territoire. Il regroupe l'ensemble de l'offre d'insertion financée sur le territoire, comme les subventions aux associations, les prestations d'accompagnement et les aides individuelles. Le conseil départemental a aussi pour mission de réaliser un pacte territorial pour l'insertion (PTI), qui associe tous les acteurs participant à la mise en œuvre du PDI.

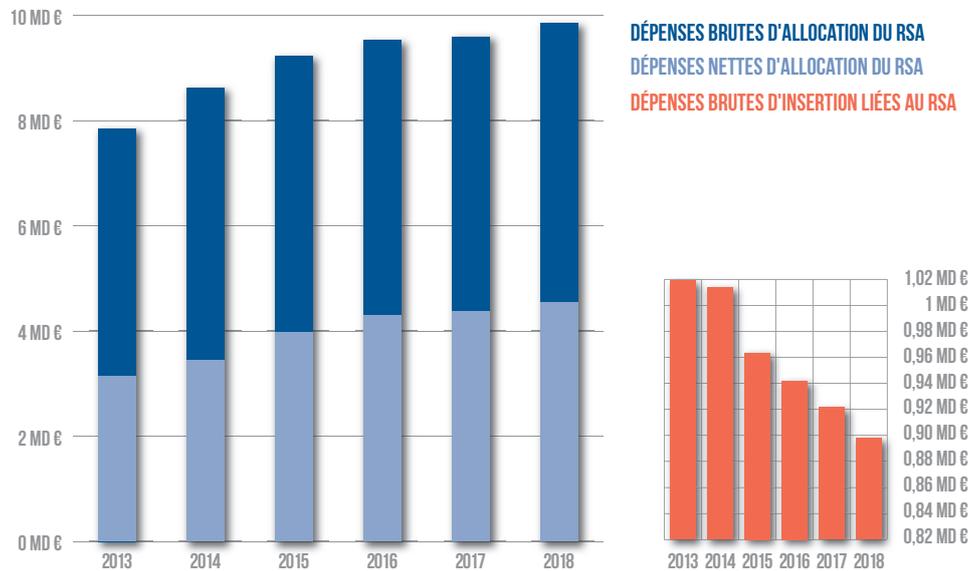
La loi du 1^{er} décembre 2008 impose aux départements la création d'équipes pluridisci- plinaires, qui ont pour mission de donner leur avis au président du conseil départemental avant toute décision de réduction ou suspension du RSA, ou lors de réorientations dans les parcours d'insertion. La loi prévoit la participation dans ces équipes de professionnels de l'insertion (souvent des agents de Pôle emploi), de représentants du département et des maisons d'emploi, ainsi que d'allocataires du RSA. Dans certains départements, la participation de ces derniers va même au-delà. Ainsi, en Meurthe-et-Moselle, ils travaillent sur l'évaluation et l'amélioration de la politique publique d'insertion. Dans les Hautes-Pyrénées, un groupe « ressource » réunit des allocataires du RSA, des agents du département et des partenaires de l'insertion. Il permet aux allocataires de siéger dans des instances de concertation dédiées au RSA, aux côtés de professionnels et d'élus, de donner leur avis et de participer ainsi à l'amélioration du RSA.

Les conseils départementaux sont enfin au cœur du Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) en cours de déploiement, qui promeut le droit à un accompagnement personnalisé et renforcé accessible en tout point du territoire. Quatorze territoires l'expérimentent depuis mars 2020, rejoints à présent par 31 territoires qui ont répondu à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) du 16 décembre 2020.

QUE DISENT LES CHIFFRES ?

Chiffres nationaux du RSA et de l'insertion : l'enjeu de l'accompagnement et des sanctions.

GRAPHIQUE 1. ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ALLOCATION DU RSA AU REGARD DES DÉPENSES D'INSERTION (2013-2018)



Note de lecture : En 2018, au niveau national, les dépenses brutes d'allocation du RSA s'élevaient à 9,8 milliards d'euros, les dépenses nettes à 4,5 milliards d'euros et les dépenses brutes d'insertion liées au RSA représentaient 0,8 milliard d'euros.

Méthodologie : Tous les chiffres fournis sont à lire en milliers d'euros.

Les dépenses brutes d'allocation du RSA sont les dépenses des départements pour financer l'allocation du RSA, avant déduction des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations (définition Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques - Drees).

Les dépenses nettes d'allocation du RSA sont la part des dépenses brutes d'allocation du RSA assumées par les départements, déduction faite des contributions étatiques et autres remboursements. Ce chiffre n'étant pas fourni par la Drees, nous avons évalué, pour les déduire des dépenses brutes, les principaux apports qui allègent la charge pour les départements à partir des montants du transfert d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et du versement du Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI), chiffres publiés par l'Observatoire national de l'action sociale (Odas, lettre de décembre 2020) pour les années 2014-2018. Pour l'année 2013, nous avons appliqué le même pourcentage d'apports extérieurs que celui constaté en 2014.

Les dépenses brutes d'insertion liées au RSA comprennent le financement de l'accompagnement des allocataires du RSA et les dépenses de financement des contrats uniques d'insertion (CUI). Elles sont brutes avant déduction des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations (définition Drees).

Champ : France métropolitaine.

Source : Drees, enquête Aide sociale et Odas.

Le constat saute aux yeux : depuis sept ans, les dépenses brutes d'allocation du RSA augmentent tendanciellement (+25,5% entre 2013 et 2018), ce qui reflète une légère hausse du montant du RSA, et surtout une augmentation du nombre d'allocataires, tandis que les dépenses d'insertion diminuent significativement (-11,9% sur la même période). Comme si notre société, à rebours d'un discours qui ne cesse d'enjoindre les allocataires du RSA à se « remobiliser » pour trouver du travail, avait renoncé à leur en donner les moyens. La tendance est nationale, mais les départements sont au cœur de cette contradiction, eux qui doivent assumer quasiment pour moitié le versement des allocations, non sans créer de tensions sur leur budget : des tensions dont les dépenses d'insertion (majoritairement à leur charge) font largement les frais, avec de fortes disparités d'un département à l'autre.

Loin des prémisses du revenu minimum d'insertion (RMI) qui visait à assurer un revenu minimum à ceux qui n'en ont pas, le RSA s'inscrit, de plus en plus, dans une politique d'activation des dépenses sociales qui incite le « bénéficiaire » de l'allocation à s'en dégager en retrouvant un emploi. Le versement du RSA est conditionné à un contrat d'engagement, qui oblige

l'allocataire à réaliser des actions de retour à l'emploi. Cette politique d'activation rencontre de sérieuses limites, que nous avons soulignées dans un récent rapport⁵.

En premier lieu, les moyens déployés pour accompagner les personnes restent très en deçà des besoins. Consécutivement à la baisse des budgets dédiés à l'accompagnement des allocataires du RSA, seules 8% des dépenses liées au RSA concernent l'insertion en 2019, près de 92% correspondant aux allocations versées⁶. Comment assurer un accompagnement de qualité quand, dans certains départements, un travailleur social polyvalent est censé accompagner entre 150 et 250 personnes⁷ ?

Ensuite, le recours à la contrainte et aux sanctions à l'encontre des allocataires varie d'un département à l'autre, certains renonçant aux sanctions quand d'autres les renforcent. Ces choix politiques sont modulés par la pratique des intervenants sociaux, leur organisation du travail ou la manière d'utiliser la sanction comme outil de pouvoir ou comme levier de mobilisation des personnes. Ces dernières années, on observe une intensification des contrôles qui vont parfois jusqu'à l'acharnement. La menace de sanction, qui entre en contradiction avec la relation de confiance devant présider à un accompagnement, est souvent vécue comme une humiliation, notamment quand les personnes sont victimes de discriminations, par exemple dans leur recherche d'emploi. Les témoignages d'allocataires du RSA que nous avons recueillis racontent l'obligation de se justifier en permanence, l'insécurité que fait peser sur eux le risque de voir leur seule ressource réduite ou suspendue pour un justificatif manquant, un rendez-vous raté⁸.

Enfin, la logique d'un accompagnement contraignant est loin d'être pertinente pour tous. Le refus d'une relation asymétrique est une des raisons du non-recours important au RSA (30% des allocataires potentiels)⁹. Ce qui interroge plus encore, c'est le cas des « parents solo », le plus souvent des femmes. Ces parents isolés doivent assumer souvent seuls la vie de famille et un travail, ce qui se traduit par l'acceptation d'emplois précaires, fragmentés, mal rémunérés. Or, parmi les allocataires du RSA en 2018, on dénombrait 791 000 femmes seules (dont 313 000 avec enfants) et 651 000 hommes seuls (dont 43 000 avec enfants)¹⁰. Le modèle de l'activation des dépenses sociales n'est certainement pas adapté à toutes les situations.

Pour le Secours Catholique, l'accompagnement global suppose que le département articule trois dimensions : l'autonomie et l'agilité du travailleur social en capacité d'activer lui-même des leviers adaptés à la personne ; le développement d'un parcours d'émancipation par l'accès aux droits géré par la personne en situation de précarité ; les politiques publiques compartimentées répondant à des logiques propres, des reporting spécifiques et rendant difficile leur coordination. C'est pourquoi l'agencement des structures et la coopération territoriale deviennent des défis majeurs des politiques d'accompagnement social.

LES CHIFFRES PAR DÉPARTEMENT

QUEL EST LE BUDGET RSA DES DÉPARTEMENTS ?

La part des dépenses d'allocation du RSA avant la contribution de l'État correspondait en moyenne en 2018 à 15,7% du budget de fonctionnement des départements de France métropolitaine (de 4% pour la collectivité de Corse à 27% pour la Seine-Saint-Denis). L'État compense pour partie les dépenses liées au versement des allocations, mais cette compensation a chuté de 80% en 2004 à 51% en 2020¹¹. Aussi les départements sont-ils de plus en plus mis à contribution : le coût net du versement du RSA varie de 3 millions à 300 millions d'euros en 2018, avec une moyenne de 51 millions d'euros.

5. Aequitaz, Secours Catholique-Caritas France, rapport « Sans contreparties. Pour un revenu minimum garanti », octobre 2020, www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rapport_revenusans_contreparties.pdf.

6. Source : Drees, pour la France métropolitaine.

7. Lilian Lahieyte, « Une allocation au conditionnel. Distribution et perception du revenu de solidarité active à l'intersection des rapports sociaux », *Revue française des affaires sociales*, 2, 2020, p. 235.

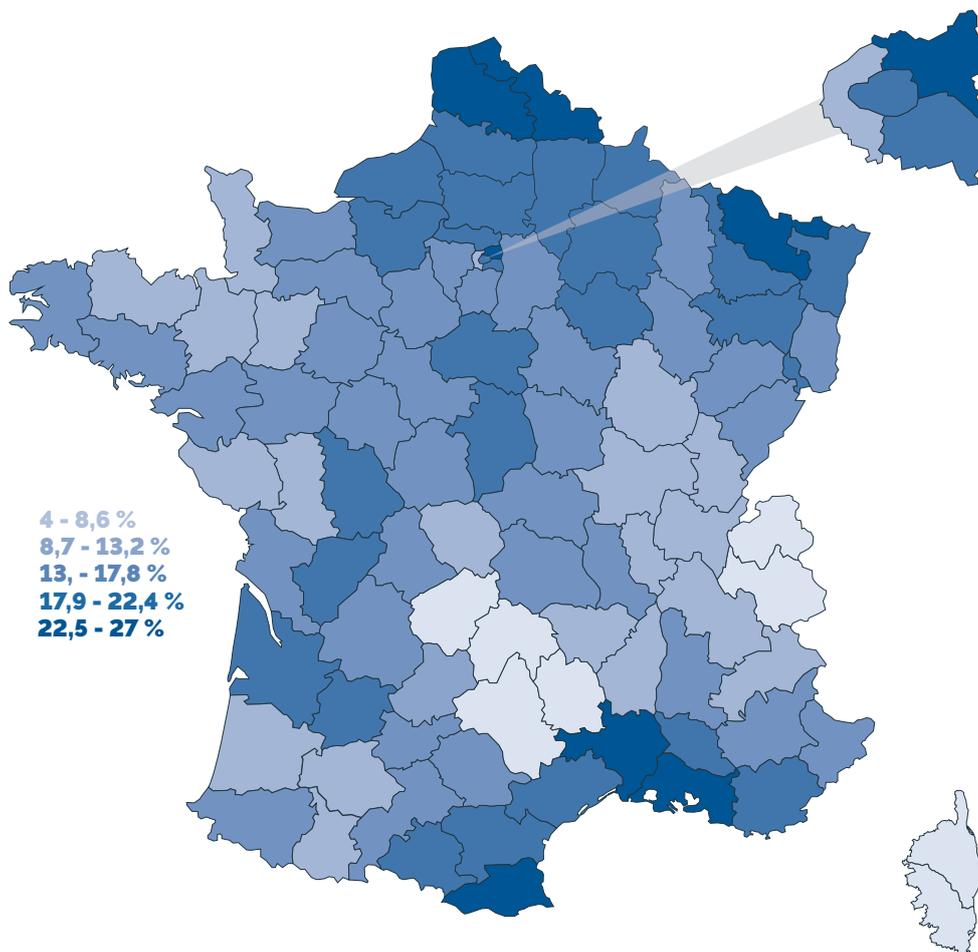
8. Aequitaz, Secours Catholique-Caritas France, « Sans contreparties », rapport cité.

9. Secours Catholique-Caritas France, rapport « Non-recours. Une dette sociale qui nous oblige », avril 2021.

10. Insee, bénéficiaires du RSA socle non majoré selon la situation familiale, données annuelles de 2009 à 2018. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2407796#tableau-figure1>

11. Voir communiqué de presse du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, novembre 2020.

CARTE 1. PART DES DÉPENSES BRUTES D'ALLOCATION DU RSA DANS LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT DES DÉPARTEMENTS (2018)



Note de lecture : En moyenne, les dépenses brutes d'allocation du RSA représentent 15,7% des dépenses de fonctionnement des départements en 2018.

Méthodologie : La métropole de Lyon ainsi que le nouveau département du Rhône sont, dans cette carte, regroupés en un seul département.

Les dépenses de fonctionnement correspondent à la somme des charges de personnel, des achats et charges externes, des dépenses d'intervention, des charges financières et des autres charges de fonctionnement. Elles ne comprennent pas les dépenses d'investissement et de remboursement d'emprunt des départements (définition Direction générale des collectivités locales – DGCL).

Les dépenses brutes d'allocation du RSA sont les dépenses des départements pour financer l'allocation du RSA, avant déduction des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations (définition Drees).

Champ : France métropolitaine.

Source : Drees, enquête Aide sociale et DGCL.

L'inégale répartition des allocataires du RSA et l'insuffisance de la prise en charge étatique aboutissent à une absurdité : les habitants des départements où l'on trouve le plus grand nombre de personnes en précarité sont mis à plus forte contribution que les habitants des départements aisés. Les concours financiers de l'État permettent certes d'atténuer ces inégalités, par la prise en compte de ces paramètres dans le calcul de la dotation générale de fonctionnement et des fonds de péréquation versés aux départements, mais l'ensemble de ces concours ne représentent guère, pour l'ensemble des départements, que 10 milliards d'euros sur un budget total cumulé de 70 milliards d'euros (chiffres 2019)¹². L'essentiel des recettes des départements (pour près de 48 milliards d'euros) provient de recettes fiscales,

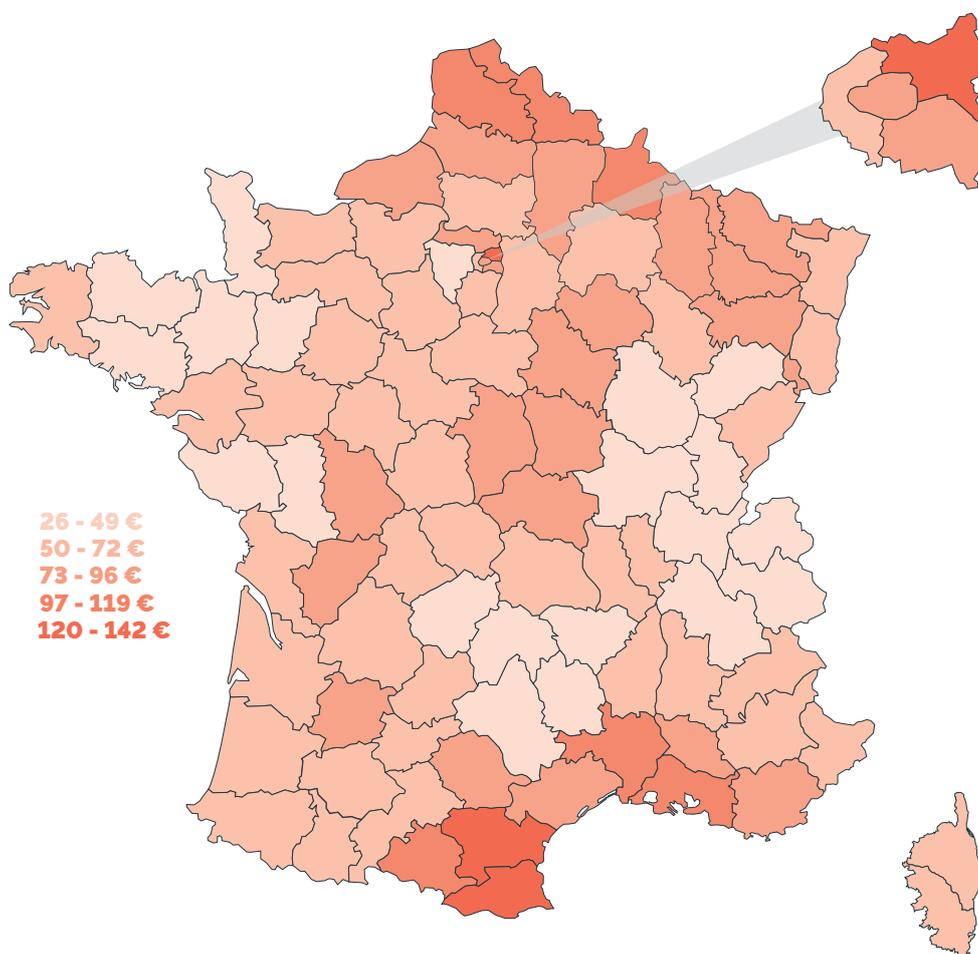
12. www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DESL/colloc2020/cl_en_chiffres_2020_web.pdf, p. 52.

dont les frais de mutation, la taxe sur les produits pétroliers, la taxe sur les conventions d'assurances et, pour 21 milliards d'euros, des impôts locaux dont la taxe foncière sur le bâti¹³.

Ainsi, après compensation de l'État, le coût net par habitant des dépenses d'allocation du RSA est en moyenne de 66 € par habitant en 2018, mais avec des variations d'un à cinq d'un département à l'autre : 26 €/habitant pour la Haute-Savoie contre 152 €/habitant pour la Seine-Saint-Denis. Par comparaison, le budget global des départements par habitant ne varie que du simple au double.

La situation de certains départements devient intenable. Dans certains départements d'outre-mer, le versement des allocations est déjà pris en charge par l'État. À titre expérimental, la Seine-Saint-Denis voit également ses allocations RSA renationalisées à compter de 2022.

CARTE 2. ESTIMATION DES DÉPENSES NETTES D'ALLOCATION DU RSA DES DÉPARTEMENTS PAR HABITANT (2018)



Les dépenses nettes d'allocation du RSA sont la part des dépenses brutes d'allocation du RSA assumée par les départements, déduction faite des contributions étatiques et autres remboursements. Ce chiffre n'étant pas fourni par la Drees, nous avons évalué, pour les déduire des dépenses brutes, les principaux apports qui allègent la charge pour les départements à partir des montants de TICPE et du FMDI qui leur échoient (source : lettre de l'Odas, décembre 2020). Pour l'année 2018, ce pourcentage est évalué à 46 % des dépenses brutes, nous l'avons appliqué à tous les départements.

L'estimation de la population totale par département au 1^{er} janvier 2018 provient des statistiques de la Drees (elles-mêmes issues des estimations de l'Institut national de la statistique et des études économiques - Insee).

NB : La métropole de Lyon ainsi que le nouveau département du Rhône sont, dans cette carte, regroupés en un seul département.

Champ : France métropolitaine.

Source : Drees, enquête Aide sociale, Odas et Insee.

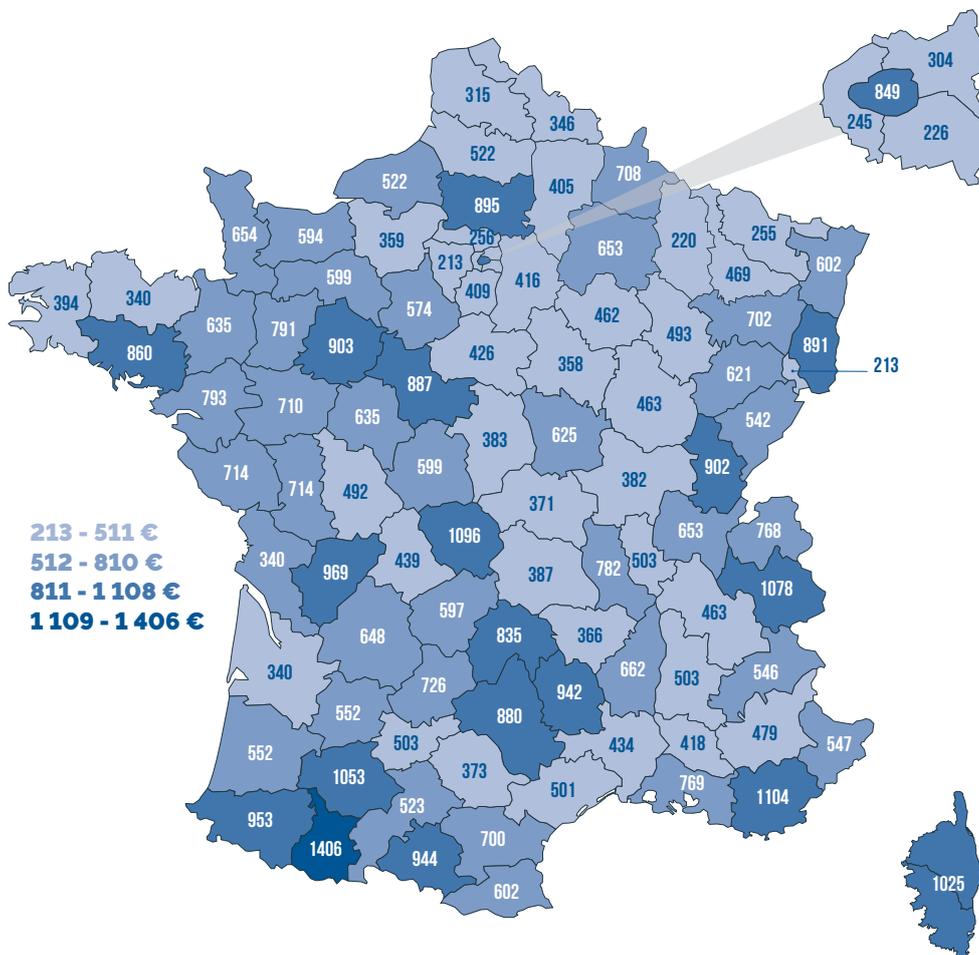
13. *Ibid.*

QUEL EST LE BUDGET INSERTION DES DÉPARTEMENTS POUR LES ALLOCATAIRES DU RSA ?

Toutes les dépenses qui permettent d'insérer les allocataires du RSA s'élevaient à environ 1 milliard d'euros, en 2018. Parmi elles, les dépenses d'insertion pour l'accompagnement social ou socioprofessionnel des allocataires du RSA représentaient 750 millions d'euros, et les dépenses de financement des CUI à 150 millions d'euros¹⁴.

En 2018, les dépenses d'insertion (dont accompagnement et CUI) représentent en moyenne 8 % du budget RSA (insertion et allocations) des départements.¹⁵ La dépense d'insertion par allocataire du RSA est en moyenne de 603 € en France métropolitaine, avec de fortes variations : les Hautes-Pyrénées dépensent ainsi 1406 € par allocataire du RSA pour l'insertion alors que le département du Territoire de Belfort n'y consacre que 213 €¹⁶.

CARTE 3. COMBIEN LES DÉPARTEMENTS INVESTISSENT DANS L'INSERTION DES ALLOCATAIRES DU RSA (2018)



Note de lecture : En moyenne, le département de l'Ain dépensait 653 € par allocataire du RSA pour l'insertion en 2018. **Les dépenses brutes d'insertion liées au RSA** comprennent le financement de l'accompagnement des allocataires du RSA et des CUI. Elles sont brutes avant déduction des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations (définition Drees).

Le nombre d'allocataires du RSA socle comprend les allocataires du RSA socle jeunes (DGCL)

NB : - nous avons retiré le département des Yvelines, dont les dépenses d'insertion liées au RSA apparaissent négatives sans que nous puissions l'expliquer ; - la métropole de Lyon ainsi que le nouveau département du Rhône sont, dans cette carte, regroupés en un seul département.

Champ : France métropolitaine.

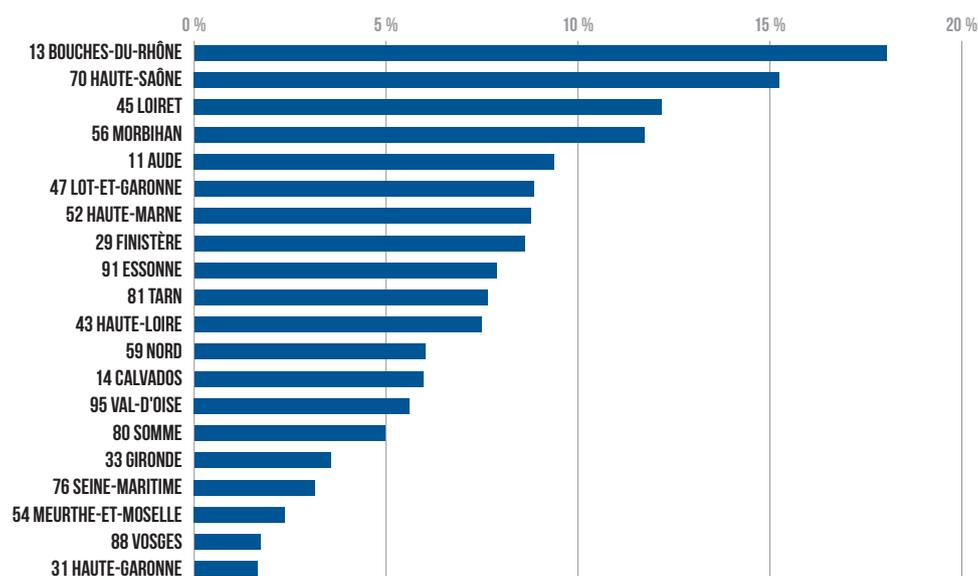
Source : Drees, enquête Aide sociale et DGCL.

14. Voir le rapport de la Drees « L'aide et l'action sociales en France », 2020, p. 206. Nous avons recalculé les chiffres pour correspondre au périmètre des départements de France métropolitaine.

15. *Ibid.*

16. Calculs effectués par le Secours Catholique à partir des données de la Drees, enquête Aide sociale.

GRAPHIQUE 2. ESTIMATION DU TAUX DE SANCTION DES ALLOCATAIRES DU RSA POUR QUELQUES DÉPARTEMENTS (2018)



Note de lecture : Dans le département de l'Aude, en 2018, 9,3% des allocataires du RSA (au 31 décembre) ont été sanctionnés.

Précisions méthodologiques :

- les données concernant le nombre de sanctions sont issues du rapport « Sans contreparties¹⁷ » publié par le Secours Catholique et Aequitaz en octobre 2020, complétées par la lecture de rapports d'activité que les départements publient en ligne. Les données manquent pour une majorité d'entre eux ;
- les chiffres concernant le nombre de sanctions sont à prendre avec précaution, car un même allocataire peut être sanctionné deux fois la même année, et la distinction entre sanction pour fraude et sanction pour d'autres motifs n'est pas toujours clairement affichée dans les rapports départementaux ;
- le chiffre élevé de sanctions indiqué dans le rapport d'activité 2018 du département des Deux-Sèvres n'a pas été retenu, car il est sujet à caution ;
- le nombre d'allocataires du RSA socle comprend les allocataires du RSA socle jeunes (DGCL).

Champ : 21 départements pour lesquels les données sont disponibles.

Source : Secours Catholique (pour partie avec Aequitaz) à partir des rapports publics des départements et des données qui nous ont été communiquées après avoir écrit à tous les départements.

SUR LE TERRAIN

DRÔME : QUAND DES ALLOCATAIRES DU RSA FONT ÉVOLUER LA POLITIQUE DE SANCTION DU DÉPARTEMENT

Jérôme Bar, membre de l'association Aequitaz¹⁸, s'intéresse à la politique de sanction du département de la Drôme lorsque certains allocataires du RSA lui racontent ce qu'ils ont ressenti face aux équipes pluridisciplinaires : « *J'ai eu quatre témoignages de personnes qui étaient passées dans les équipes pluridisciplinaires, et qui le vivaient comme des humiliations.* » Il découvre les pressions que peuvent ressentir les allocataires lors de ces convocations. Par ailleurs, le département organisait des équipes pluridisciplinaires collectives où plusieurs allocataires étaient convoqués le même jour : « *Ils ont convoqué 130 personnes, ils considéraient que c'était une équipe pluridisciplinaire, ce qui n'est pas légal parce qu'il faut que les gens soient reçus individuellement. Si les gens ne venaient pas, ils recevaient une lettre de mise en demeure.* »

17. Aequitaz, Secours Catholique-Caritas France, « Sans contreparties », rapport cité.

Aequitaz cherche alors à savoir combien de personnes ont été sanctionnées sur l'année, ainsi que les raisons de ces sanctions. Après de nombreux refus et relances, le département communique les chiffres : durant l'année 2019, plus de 1000 mises en demeure de sanction ont été prononcées. Ce qui signifie qu'à peu près 1 allocataire sur 10 dans la Drôme a été menacé de voir son RSA réduit ou supprimé sur l'année 2019. Aequitaz constate que certains allocataires du RSA, confrontés à des difficultés dans leur parcours, n'osent pas faire part de leurs problèmes ou de leur changement de projet aux assistants sociaux par peur d'être sanctionnés. À l'initiative de Jérôme Bar, les allocataires se réunissent pour former un collectif informel, le Collectif de la Huppe.

Avec l'association, ce collectif cherche à entrer en dialogue avec le département pour le convaincre que la politique qu'il mène est à la fois injuste, car le RSA est un dispositif de lutte contre la pauvreté et non un instrument de pression, et inefficace parce qu'elle crée un jeu de dupes. L'association intègre le comité de suivi des politiques du RSA, et permet de mettre un terme aux pratiques des équipes pluridisciplinaires collectives. Ensemble, ils construisent une instance de médiation où le travailleur social, l'allocataire et le responsable du territoire vont pouvoir échanger afin de régler les problèmes avant toute sanction. Cette instance sans pouvoir de sanction vise à faciliter le dialogue. L'association obtient ainsi une transformation de la politique de sanction du département, qui devient moins punitive et plus axée vers la coopération et la confiance envers les allocataires.

Cette nouvelle politique, votée à la majorité du conseil départemental, reste discutée au sein du département. Pour composer avec des oppositions internes, il a été décidé que les nouvelles modalités de suivi et de sanction feraient l'objet d'expérimentations sur un an. Le collectif reste vigilant par crainte qu'une inégalité s'installe entre les allocataires du RSA de la Drôme. Ceux qui vivent dans les territoires qui mettent en place l'expérimentation bénéficieraient d'une instance de médiation, pendant que les autres passeraient directement en équipe pluridisciplinaire.

Devant cette situation, Aequitaz et le Secours Catholique souhaitent faire changer la loi pour garantir aux allocataires du RSA un revenu minimum sans contrepartie. Mais aussi encourager la constitution de collectifs d'allocataires du RSA dans toute la France. De tels collectifs peuvent comparer les politiques de sanction menées sur les territoires du département, s'enquérir du nombre d'allocataires sanctionnés dans le département, de la place de l'allocataire dans la politique de RSA... Le tout afin d'entrer en dialogue avec les départements et de co-construire les politiques d'insertion au plus près des allocataires : *« Il est possible de faire bouger les départements, si des collectifs se mobilisent, estime Jérôme Bar. D'ailleurs de nombreux départements sont à la recherche de collectifs d'allocataires pour entamer le dialogue. »*

18. Aequitaz anime des collectifs de personnes qui vivent des situations d'injustice ou de précarité pour les aider à s'organiser et s'affirmer, défendre leurs droits ou faire bouger des politiques publiques.

LES RECOMMANDATIONS DU SECOURS CATHOLIQUE

METTRE UN TERME AUX SANCTIONS CONTRE LES ALLOCATAIRES : le RSA doit être considéré comme un socle inaliénable de ressources. Sauf en cas de fraude délibérée, aucune sanction financière (réduction ou suspension) ne devrait être prononcée contre les allocataires. Une telle évolution permettrait de sécuriser un minimum le quotidien des allocataires, de réduire le non-recours au RSA et d'éviter à l'accompagnateur de se retrouver en position de contrôle, alors que son métier suppose de nouer une relation de confiance.

PERMETTRE À L'ALLOCATAIRE DE CHOISIR SON PARCOURS D'INSERTION : l'individualisation des parcours amène un renforcement du poids de l'accompagnateur. Il faut veiller à ce que la logique du nouveau SPIE ne se traduise pas par un poids accru du référent unique, mais au contraire par une moindre injonction institutionnelle, en développant la coopération entre les acteurs du champ de l'insertion sociale, citoyenne et professionnelle au service du projet de la personne. Le référent unique n'a pas vocation à positionner une personne dans les cases d'un parcours, mais à pédaler en tandem avec elle, à son rythme, en mobilisant les dispositifs et espaces disponibles du territoire.

TRIPLER LES BUDGETS D'INSERTION DES DÉPARTEMENTS : comme le préconise le rapport de synthèse sur la concertation du SPIE¹⁹, l'accompagnement renforcé doit être assorti d'un budget permettant un impact réel. À cet égard, les montants affectés à la Garantie jeune (1600 € par allocataire et par an) montrent le chemin que les départements doivent encore parcourir, eux dont le budget moyen pour l'insertion lié au RSA n'atteint pas 500 € (avec des variations de 200 à 1000 €). Autrement dit, il s'agit de tripler les budgets d'insertion des départements pour atteindre un montant global de près de 2 milliards d'euros.

RÉPONDRE AUX BESOINS D'INSERTION DES JEUNES : le Secours Catholique défend un double droit pour tous les jeunes âgés de 18 à 25 ans :

- ▶ le droit à une allocation d'un montant de 50 % du revenu médian aussi longtemps que leurs propres ressources ne leur permettent pas de vivre dignement ;
- ▶ le droit à un accompagnement social global, adapté aux talents, envies et besoins de chacun.

Tant que les 18-25 ans ne sont pas éligibles à un revenu minimum, le Secours Catholique attend des départements qu'ils conçoivent le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) comme le complément indispensable de leur politique d'insertion des jeunes, en lien avec les missions locales. Il leur faut donner à connaître le dispositif et ajuster la dotation du fonds et son règlement intérieur en adéquation avec les besoins des jeunes sur le territoire, de façon que les jeunes puissent subvenir à leurs besoins essentiels. En outre, le département doit contribuer à la coordination des acteurs du territoire en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes : missions locales, Éducation nationale, associations, organismes de santé, bailleurs sociaux, etc.

CESSER DE FAIRE DÉPENDRE L'ALLOCATION DU RSA DES CAPACITÉS BUDGÉTAIRES DES DÉPARTEMENTS : le Secours Catholique-Caritas France appelle à étudier sérieusement l'opportunité d'une renationalisation du RSA, pour deux raisons. Son versement doit être un droit pour tout citoyen en situation de pauvreté, et échapper aux logiques budgétaires comme aux contraintes sur les budgets départementaux nées du pacte de Cahors. Le RSA est une expression de la solidarité nationale envers les plus pauvres, son financement ne saurait reposer de manière disproportionnée sur la contribution des habitants des départements les plus durement frappés par la pauvreté.

19. <https://travail-emploi.gouv.fr/demarches-ressources-documentaires/documentation-et-publications-officielles/rapports/rapportconcertation-spie>

COUP DE PROJECTEUR

FAJ : DES MOYENS DÉRISOIRES POUR L'INSERTION DES JEUNES



CONTEXTE : LES 18-25 ANS, CHAMPIONS DE LA PRÉCARITÉ

Les jeunes de 18 à 25 ans sont, avec les enfants, la catégorie de population la plus durement frappée par la pauvreté. En 2018, selon l'Insee, 22,2% des personnes âgées de moins de 30 ans vivaient sous le seuil de pauvreté – soit plus d'un million de 18-25 ans. Ce taux est nettement supérieur à celui de la population générale (14,6% en 2018). L'accès à un emploi stable se fait en effet de plus en plus tard, de même que l'accès à un logement autonome et à l'indépendance économique²⁰. Et pourtant, comme l'a révélé la crise sanitaire et sociale, ces jeunes sont très mal protégés, eux qui subissent de plein fouet le confinement et la contraction du marché du travail, sans disposer du droit à un revenu minimum.

Durant la période de transition qu'est celle des 18-25 ans, les jeunes ont besoin d'être accompagnés et soutenus pour s'insérer dans la société, d'autant plus en temps de crise. Or cet accompagnement et ce soutien reposent encore essentiellement sur la famille proche. Et beaucoup dépendent des transferts familiaux qui pèsent sur le budget des familles de classes moyennes. Ceux qui ne peuvent pas être soutenus se retrouvent dans une situation d'extrême précarité. Ainsi, les jeunes qui ne sont ni en étude, ni en emploi, ni en formation (les Neet) forment une catégorie particulièrement vulnérable. En 2018, on en comptait 963 000, âgés de 16 à 25 ans.

Les départements, acteurs pivots de l'action sociale, devraient être en première ligne face à la pauvreté des jeunes. Mais, faute d'un dispositif national à la hauteur de l'enjeu, qui tarde à se concrétiser malgré l'urgence de la situation sociale et les annonces autour d'une future garantie jeunes universelle²¹, la plupart des départements ne peuvent pas être au rendez-vous. Certains tentent certes de pallier les lacunes étatiques (voir « Au-delà du FAJ », p. 25), mais la majorité d'entre eux n'a guère comme outil que le fonds d'aide aux jeunes... Un outil bien dérisoire face à l'ampleur des besoins, et dont l'usage plus ou moins intense ne saurait suffire à qualifier la politique des départements envers les jeunes précaires, mais qui suggère l'existence de marges de manœuvre pour les collectivités soucieuses des conditions de vie des 18-25 ans vivant sur leur territoire.

LE FONDS D'AIDE DÉPARTEMENTAL AUX JEUNES EN DIFFICULTÉ

La loi du 13 août 2004 a organisé la décentralisation du fonds d'aide aux jeunes vers les départements. Ils gèrent et financent ce dispositif qui vient en aide aux jeunes âgées de 18 à 25 ans, sans ressources, en difficulté d'insertion socioprofessionnelle et qui n'entrent pas dans les critères du RSA et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Le fonds octroie principalement des aides financières individuelles, dont le montant moyen s'élève à 193 €. En 2015, près de 91 000 jeunes de 18 à 25 ans en grande difficulté sociale ont bénéficié de ces aides individuelles²².

Les aides allouées par le fonds ne peuvent pas dépasser 1 000 € par bénéficiaire et par an. Elles sont versées uniquement dans le cadre d'un accompagnement par une mission locale et sont destinées à la réalisation d'un projet d'insertion ou à faire face à des besoins urgents²³. Elles peuvent servir à financer des produits de première nécessité (produits alimentaires, d'entretien ou d'hygiène), l'accès et le maintien dans le logement (loyers impayés, assurance habitation, factures d'électricité ou d'eau...), la mobilité (frais de déplacement, de réparation du véhicule, assurance dans le cadre d'une formation, d'une recherche d'emploi ou d'un travail), la formation et l'accès aux soins.

Les départements sont libres de définir les critères d'éligibilité aux aides, les ressources du fonds ainsi que la politique d'insertion. Aussi le dispositif est-il loin d'être uniforme sur tout le territoire. On observe une grande disparité dans la dotation des fonds, mais aussi dans

20. <https://injep.fr/wp-content/uploads/2021/03/CHIFFRES-CLES-JEUNESSE-2021-1.pdf>.

21. Voir, par exemple, www.banquedesterritoires.fr/garantie-jeunes-universelle-elisabeth-borne-en-appelle-aux-collectivites.

22. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-08/er996.pdf>.

23. Article L. 263-3 du Code de l'action sociale et des familles (Casf).

SEULS 6 % DES JEUNES PRÉCAIRES BÉNÉFICIENT DU FAJ

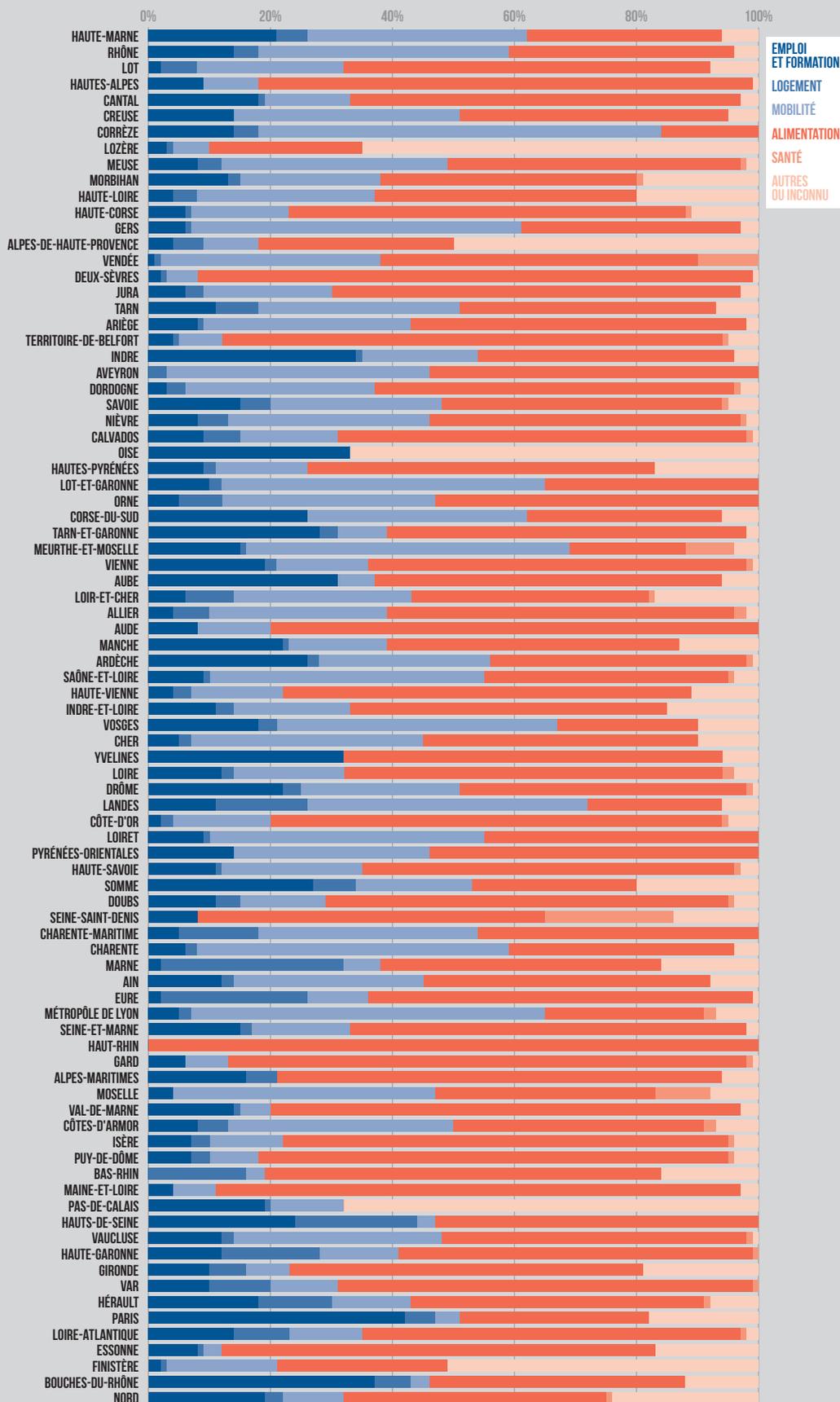
En moyenne en France métropolitaine, en 2015, 1,4% des 6 millions de jeunes âgés de 16 à 25 ans (soit 112 000) ont bénéficié d'aides individuelles d'un FAJ. En moyenne nationale, seuls 6% des jeunes vivant sous le seuil de pauvreté bénéficient d'une aide du FAJ. Le montant moyen des aides individuelles attribuées est de 191 € sur l'année 2015 (dernières données disponibles). Mais certains départements en font un outil plus central de leur politique en faveur des jeunes précaires, à l'image de la Nièvre, où 18% des 16-25 ans en situation de précarité auraient bénéficié d'aides individuelles du FAJ, que d'autres comme la Corrèze, où ce chiffre plafonne à 1%.

DES AIDES MODESTES MAIS VITALES

Si la part des jeunes précaires bénéficiant des aides du FAJ varie d'un département à l'autre, les montants des aides aussi. Ainsi, si le montant moyen des aides individuelles attribuées est de 191 €, il atteint 467 € par jeune et par an en Corse du Sud, contre seulement 46 € en moyenne dans le département de la Charente. On relèvera que, même dans le département le mieux-disant, les montants attribués par an demeurent inférieurs à ce qu'apporterait, par mois, un élargissement du RSA aux 18-25 ans.

Un constat d'autant plus frappant que les aides du FAJ servent essentiellement aux besoins vitaux des jeunes. En 2015, les aides attribuées par le FAJ étaient principalement destinées à pallier des besoins alimentaires (50%), de mobilité (22%), d'emploi et de formation (14%) (voir graphique 3). Dans l'attente d'un revenu minimum garanti ouvert aux jeunes, les départements ont au moins à leur disposition la possibilité de développer le FAJ.

GRAPHIQUE 3. OBJET DES AIDES ATTRIBUÉES AUX JEUNES PAR DÉPARTEMENT (2015)



Précision : Les données manquent pour certains départements, qui ne figurent donc pas dans le graphique.

Champ : France métropolitaine.

Source : Drees, enquête FAJ 2015.

AU-DELÀ DU FAJ

Bien sûr, l'importance du FAJ ne dit pas tout de ce qu'un département peut entreprendre en faveur des jeunes confrontés à la précarité. À titre d'exemples, le département de l'Ardèche et la métropole de Lyon ont ouvert des perspectives dont d'autres départements pourraient s'inspirer.

Dans le département de l'Ardèche, le conseil départemental, en partenariat avec une cinquantaine d'acteurs (associations, communes...), pilote le projet Ardèche jeune innovation ruralité (Ajir). Le projet, lauréat du programme investissement d'avenir pour la jeunesse, a pour objectif de rendre les jeunes auteurs de leurs parcours de vie et de construire un territoire où la ruralité est synonyme de modernité et d'avenir. Le département propose aux jeunes ardéchois de co-construire les politiques de la jeunesse pour que celles-ci répondent à leurs besoins. En 2019, plus de 30 000 jeunes âgés de 13 à 30 ans ont bénéficié du projet, par des actions visant à renforcer leur capacité d'agir, à expérimenter des projets, à monter en compétences et à accéder à de l'information et à leurs droits.

Dans le département du Rhône, 1 jeune sur 4 vit en dessous du seuil de pauvreté. Face à cette situation, la métropole de Lyon a mis en place, à partir de mai 2021, un revenu de solidarité pour les jeunes âgés de 18 à 25 ans qui ne touchent pas d'autres aides et qui rencontrent des difficultés financières : l'aide financière peut aller jusqu'à 400 € par mois et par personne, pour une durée maximum de deux ans. Elle se double d'un accompagnement personnalisé du jeune dans son parcours d'insertion sociale et professionnelle.

THÈME 2

LA POLITIQUE SOCIALE DE L'HABITAT



CONTEXTE : LE MAL-LOGEMENT N'EST PAS UNE FATALITÉ

Les équipes bénévoles et salariées du Secours Catholique Caritas-France accompagnent chaque année 1,4 million de personnes qui sont toutes confrontées, à divers degrés, au mal-logement (logement trop petit, trop cher, dégradé, mal isolé, inadapté, etc.) et dont un tiers sont sans domicile stable (sans-abri, hébergées de façon temporaire ou vivant en habitat informel). Bien que préoccupants, ces chiffres n'expriment qu'une partie seulement de l'exclusion liée au logement qui concerne 12,1 millions de personnes dont au moins 300 000 sans domicile en France²⁶. Il ne s'agit cependant pas d'une fatalité. Le Secours Catholique-Caritas France est convaincu qu'il est possible de vaincre le mal-logement en développant une offre de logements accessibles aux plus modestes, en privilégiant l'accès direct au logement des personnes sans domicile plutôt que leur hébergement précaire, en favorisant l'inclusion durable dans le logement par des mesures d'accompagnement adaptées, en prévenant les expulsions locatives le plus en amont possible et en rénovant massivement les passoires thermiques.

LE DÉPARTEMENT, ACTEUR CLÉ DE LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT

Le logement décent est un droit fondamental reconnu par le droit international comme par la loi française. Si l'État est en dernier ressort le garant de sa mise en œuvre effective²⁷, le droit au logement constitue un «devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation²⁸», qui mobilise à ses côtés une grande diversité d'acteurs (collectivités, organismes de protection sociale, bailleurs sociaux, fournisseurs d'énergie, associations, etc.). En particulier, dans le cadre de leur politique sociale de l'habitat, les conseils départementaux jouent un rôle essentiel pour lutter contre toutes les formes d'exclusion liée au logement.

Le département copilote avec l'État le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) qui recense les besoins, définit les objectifs et les moyens permettant aux personnes « d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins²⁹ ». Les mesures déployées dans ce cadre concernent notamment l'hébergement des personnes sans domicile, le développement de l'offre locative sociale et la politique d'attribution des logements sociaux, la prévention des expulsions locatives, les mesures d'accompagnement social, ou encore la lutte contre la précarité énergétique.

Parmi ces différents domaines, certains relèvent de la responsabilité directe de l'État (le pilotage du dispositif de veille sociale et d'hébergement d'urgence, le financement de l'aide sociale à l'hébergement, le financement du logement social, le droit au logement opposable, etc.), tandis que d'autres incombent spécifiquement aux départements, comme l'hébergement des femmes enceintes et des mères isolées accompagnées de leurs enfants de moins de trois ans ou le pilotage et le cofinancement des fonds de solidarité pour le logement (FSL, voir ci-après). Dans ce contexte, la coordination des actions conduites par les différents acteurs du PDALHPD revêt un rôle crucial. Enfin, les départements peuvent choisir de s'investir dans des domaines qui excèdent leurs compétences spécifiques, comme le cofinancement du logement social, et s'engager dans des stratégies volontaristes d'éradication du sans-abrisme par l'accès direct au logement et à l'accompagnement.

27. Dans le cadre du droit au logement opposable (Dalo) institué en 2007.

28. Loi Besson, 31 mai 1990, article 1^{er}.

29. *Ibid.*, article 2.

26. Fondation Abbé-Pierre, rapport sur l'état du mal-logement, 2020.

LE FSL

Parmi les compétences des départements au titre de leur politique sociale de l'habitat figurent le pilotage et le cofinancement du FSL. Créé en 1990 et décentralisé en 2005, le FSL est un instrument crucial pour l'accès et le maintien au logement des ménages défavorisés. Sa vocation est de proposer un soutien financier (subventions, prêts, garanties, etc.) ou social³⁰ aux personnes dépourvues de logement, en situation d'impayés de loyers et de charges, menacées d'expulsion locative, en situation de précarité énergétique, etc. Le FSL peut être saisi dans des situations d'urgence ou accompagner des trajectoires plus longues d'inclusion dans le logement. Il interagit avec les partenaires locaux de l'intervention sociale, du logement et de l'accès aux droits (Caisse d'allocations familiales – CAF –, centres communaux d'action sociale – CCAS –, services de l'État, bailleurs, associations, fournisseurs d'énergie, etc.) et sa gestion peut être confiée aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui en font la demande.

La politique d'intervention du FSL est inscrite au PDALHPD et ses règles d'attribution sont spécifiées dans un règlement intérieur départemental. Le financement des FSL est principalement assuré par le conseil départemental (qui bénéficie d'une compensation partielle de la part de l'État depuis la décentralisation du FSL) et les fournisseurs d'eau et d'énergie. Y contribuent également les CAF, les communes/EPCI, les bailleurs sociaux et tout autre partenaire volontaire.

30. Exemple : évaluation de la situation sociale et financière, mesures d'accompagnement social liées au logement, intervention d'associations spécialisées dans l'intermédiation locative et la gestion locative sociale, etc.

QUE DISENT LES CHIFFRES ?

De toutes les compétences du département en matière de logement et d'hébergement, nous avons choisi de mettre l'accent sur le FSL, pour deux raisons. La première est que les équipes du Secours Catholique sont directement concernées par la plus ou moins grande capacité des FSL à prévenir les situations d'impayés de loyer ou d'énergie. Ce sont là, en effet, avec l'alimentation, les premiers motifs des appels à l'aide financière adressés à nos équipes sur le terrain. La seconde raison tient à la conjoncture : la crise sanitaire a amené les plus précaires à puiser dans leurs maigres ressources pour honorer leurs factures. La crainte est grande que la fin du « quoi qu'il en coûte » ne se traduise, dans les mois et années qui viennent, par la multiplication des situations d'impayés et, *in fine*, par des expulsions locatives ou des coupures de gaz ou d'électricité. Le FSL peut jouer ici un rôle stabilisateur déterminant.

Le volume et les critères d'attributions des FSL ne sauraient cependant résumer la politique sociale de l'habitat des départements.

FSL : DES CHIFFRES LACUNAIRES

Analyser les chiffres des FSL est loin d'être un jeu d'enfant. Les conseils départementaux sont tenus d'élaborer un bilan annuel de l'utilisation de leur FSL, de le partager avec les partenaires du PDALHPD et de l'adresser au ministère du Logement. Selon ce dernier, le montant total des FSL en France s'élève à environ à 350 millions d'euros (auxquels s'ajoute en 2021 un abondement exceptionnel de l'État à hauteur de 30 millions d'euros pour faire face à la hausse des impayés locatifs liée à la crise sanitaire).

Mais les chiffres par département ne sont pas facilement accessibles en ligne, encore moins de façon consolidée. Et l'information recueillie par les services de l'État est parcellaire, tous les départements ne fournissant pas une information complète. L'exercice de recoupement est si fastidieux que nous avons choisi, plutôt que de le reconduire, de publier ici les résultats d'une étude inédite que le Secours Catholique avait menée en prévision du précédent scrutin départemental, et dont les enseignements demeurent d'une grande actualité.

Fondée principalement sur les données des années 2009-2012, cette analyse faite en 2015 repose sur les remontées statistiques des départements, qui ont été mises à la disposition du Secours Catholique par l'administration³¹. Elle met en évidence une grande disparité dans les pratiques de gestion des FSL par les départements. Celle-ci porte à la fois sur les dotations affectées par les départements et sur les apports complémentaires des partenaires locaux. Elle entraîne une véritable rupture d'égalité dans l'accès au FSL pour les ménages concernés.

DE FORTES DISPARITÉS ENTRE DÉPARTEMENTS

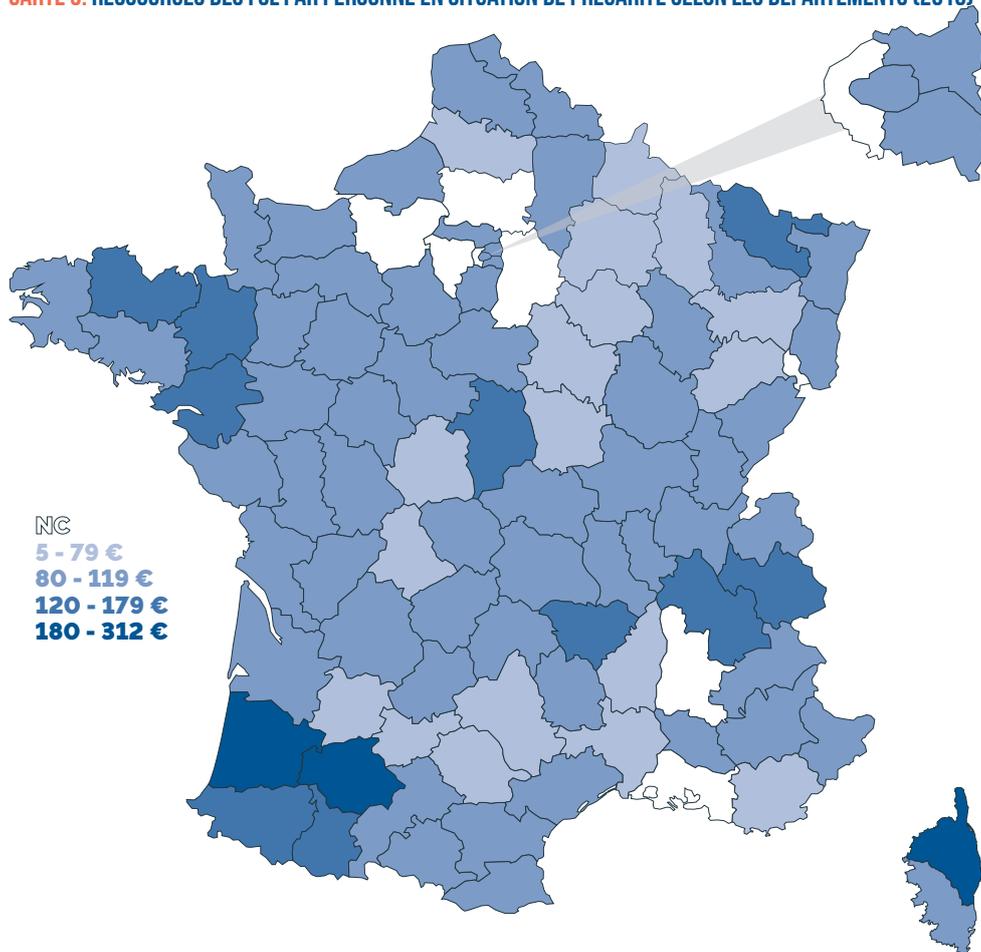
Le soutien qu'un ménage en situation de précarité peut attendre d'un FSL est très variable d'un département à l'autre. Pour les comparer, nous avons retenu comme indicateur les ressources du FSL par ayant droit à la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), ce dernier fournissant une approximation du nombre des ménages en difficulté.

En moyenne nationale³², les personnes en situation de précarité bénéficiaient, en 2009-2010, d'aides du FSL à hauteur de 85 € par an. Mais la dispersion est très grande, de 5 € à 333 € par ayant droit à la CMU-C selon les départements. Entre les dix départements les plus généreux, selon ce critère, et les dix qui le sont le moins, les ressources que les personnes en situation de précarité reçoivent du FSL varient de 1 à 4. La carte 5 permet de visualiser cette dispersion pour l'année 2010. Certains départements, comme la Corse du Sud, les Landes, l'Ille-et-Vilaine, le Gers ou l'Isère, y avaient alors beaucoup plus largement recours que, par exemple, le Tarn-et-Garonne, la Marne, le Morbihan ou le Lot-et-Garonne.

31. Plus précisément, par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité). Il faut noter que ces données sont partielles, les départements n'ayant pas tous répondu. Par ailleurs, certaines réponses sont incomplètes et il est parfois impossible de savoir si une valeur nulle correspond à une donnée inconnue ou une valeur réellement nulle.

32. À partir des données de 88 départements pour 2009, 89 départements pour 2010.

CARTE 5. RESSOURCES DES FSL PAR PERSONNE EN SITUATION DE PRÉCARITÉ SELON LES DÉPARTEMENTS (2010)



Note de lecture : En 2010, les ménages en situation de précarité vivant en France métropolitaine ont reçu en moyenne 86 € d'aides issues du FSL.

Précisions méthodologiques : Pour évaluer le nombre de personnes en situation de précarité par département, nous avons retenu le nombre d'ayant droit à la CMU-C, qui en constitue une approximation.

Champ : 89 départements de France métropolitaine.

Source : Étude Secours Catholique.

Rapporté non plus aux seuls habitants en situation de précarité mais à l'ensemble de la population, l'effort fourni par chaque département est tout aussi variable : en moyenne nationale, chaque FSL consacre 4,35 € par habitant, mais selon les départements, ce montant varie de 0,20 € à 12 € (soit un rapport de 1 à 60). Un fossé qui contraste avec les écarts de richesse entre départements : le revenu médian varie de 13 740 € dans le Pas-de-Calais à 20 360 € dans les Yvelines, soit une variation de 48%.

Enfin, l'origine des ressources des FSL est très variable, en fonction de la dotation du département mais aussi des apports des autres partenaires. En 2009, sur les 88 départements dont nous avons les données, la part des ressources des FSL venant du département s'élevait en moyenne de 72% et celle émanant d'apports extérieurs, de 28%. Cependant, certains départements bénéficient d'apports financiers extérieurs importants, tandis que d'autres peinent à les mobiliser. Parmi ces financements, celui de la CAF (financier à hauteur de 8% en moyenne nationale) paraît très variable d'un département à l'autre, celui des fournisseurs d'énergie (8% aussi), un peu moins.

Au final, l'analyse des chiffres appelle plusieurs constats et points d'attention :

- ▶ **une rupture d'égalité liée à la disparité des moyens d'intervention des FSL d'un département à l'autre.** S'agissant d'outils décentralisés alimentés par une multitude de financeurs, les montants dépensés par habitant sont tributaires de la santé budgétaire des départements qui en ont la charge, de la priorité qu'ils donnent à la lutte contre l'exclusion liée au logement, et de l'implication de leurs cofinanceurs ;
- ▶ **une rupture d'égalité liée à la disparité des publics éligibles, des règles d'octroi et des prestations** des FSL d'un département à l'autre. Certains règlements intérieurs de FSL affichent des critères extrêmement sélectifs pour bénéficier des aides financières ou des mesures d'accompagnement qui reflètent mal les situations de mal-logement auxquelles sont confrontées les personnes en difficulté sur le terrain ;
- ▶ **la difficulté pour les ménages et les associations à obtenir des informations précises sur les règles de fonctionnement et l'utilisation des fonds**, ces données n'étant pas toujours aisément accessibles.

SUR LE TERRAIN

ESSONNE : QUAND LE DIALOGUE AVEC LE SECOURS CATHOLIQUE AMÉLIORE LE FONCTIONNEMENT DU FSL

« À chaque commission, nous donnions des aides financières aux personnes ou aux familles envoyées par les assistantes sociales. À peu près 80 % de nos dossiers nous sont adressés par les assistantes sociales du département et 20 % par la municipalité ou les CCAS. Les demandes que nous recevions le plus, en nombre et en montant, sont des aides financières pour rembourser les dettes d'énergie et les dettes locatives. »

Dans l'Essonne, la délégation du Secours Catholique échange régulièrement avec le département sur les problématiques liées au logement et la gestion du FSL. En 2016, les équipes de la délégation recevaient plus d'une vingtaine de demandes d'aides financières par semaine pour rembourser des dettes locatives ou d'énergie. Ces demandes leur étaient adressées par les assistants sociaux du département.

Un temps réduite au rôle de simple prestataire financier, la délégation a investi la problématique pour devenir partenaire de la collectivité locale et co-construire la politique sociale du logement : *« Nous avons demandé aux travailleurs sociaux du département d'indiquer dans leur dossier de demande d'aide si une demande avait été faite au FSL et, si non, pour quelle raison, car nous ne voulions agir qu'après qu'une demande a été formulée auprès du FSL. Cette pratique est maintenant en vigueur. »*

Depuis, la délégation du Secours Catholique réalise chaque année une analyse du rapport d'activité du FSL et, jusqu'à l'année dernière, rencontrait une fois par an la directrice du FSL. Ces analyses ont conduit la délégation à interroger les ressources du FSL et l'utilisation des fonds versés aux associations. La délégation constate une baisse des ressources FSL depuis 2015, due en grande partie à la baisse de la contribution du département. Lors des entretiens avec la direction du fonds et les responsables politiques départementaux, la délégation a fait valoir la nécessité d'augmenter les aides financières et d'élargir les critères d'éligibilité : *« Jusqu'en 2019, nous étions régulièrement sollicités par les travailleurs sociaux pour aider des personnes en prenant en charge la partie de leur dette en énergie qui était supérieure à 700 €, montant maximum pour déposer une demande d'aide auprès du FSL. »*

Le 1^{er} novembre 2019, le FSL de l'Essonne a revu son règlement intérieur. Le plafond du montant de la dette en énergie est passé de 700 € à 1500 €, permettant ainsi à un plus grand nombre de personnes de bénéficier d'une aide. Les critères d'éligibilité aux aides ont également été assouplis, et elles ne sont plus fonction du quotient familial. Le montant de l'aide n'a en revanche pas été revu à la hausse et la délégation poursuit sa mobilisation : *« Il y a des gens qui ne sont pas éligibles au FSL parce qu'ils n'ont pas assez de revenus, par exemple. Ce ne sont pas les personnes les plus en difficulté qui peuvent être aidées par le FSL. »*

Enfin, la délégation du Secours Catholique s'inquiète de ce que la pandémie a engendré des « situations catastrophiques » en termes d'impayés et s'interroge sur les actions qui vont être prises par le FSL afin de répondre aux problématiques liées à la crise du Covid. Les dotations vont-elles augmenter, les critères vont-ils être élargis ? Que décideront les prochains élus au conseil départemental ?

LES RECOMMANDATIONS DU SECOURS CATHOLIQUE

Pour s'attaquer au mal-logement dans sa globalité, les départements devraient articuler leur politique sociale de l'habitat autour de trois grands objectifs et différents leviers de mise en œuvre.

LOGER D'ABORD ET HÉBERGER DIGNEMENT

- ▶ S'engager avec les partenaires du PDALHPD dans une stratégie départementale de type « Logement d'abord », visant l'éradication du sans-abrisme par l'accès direct ou rapide au logement pérenne, associé au besoin d'un accompagnement adapté.
- ▶ S'associer au développement de plateformes d'accompagnement social territorialisées permettant de coordonner efficacement les interventions des différents partenaires de l'action sociale, médico-sociale et socioprofessionnelle autour de l'accès et du maintien durable au logement des personnes sans domicile.
- ▶ Planifier avec l'État une offre d'hébergement inconditionnelle, digne et continue à destination des personnes n'accédant pas au logement, en particulier lorsqu'il s'agit de femmes enceintes, de parents isolés accompagnés de jeunes enfants. Assurer de façon plus générale une réponse coordonnée aux besoins d'hébergement des familles permettant de sauvegarder l'unité familiale.

DÉVELOPPER UNE OFFRE DE LOGEMENT ACCESSIBLE AUX PLUS MODESTES

- ▶ Cofinancer des opérations de logement très social, de logement adapté (pensions de famille, résidences sociales, etc.) et des formes d'habitat inclusives et innovantes accessibles aux personnes sans domicile ou à très faibles ressources dans les territoires faiblement pourvus en offre locative sociale abordable afin de concourir à la mixité sociale.
- ▶ Consacrer au moins 25% des attributions de logements sociaux de son contingent réservataire aux ménages prioritaires³³ et au moins 25% des attributions hors quartiers prioritaires de la politique de la ville au quart des demandeurs de logement les plus pauvres.
- ▶ Élaborer une stratégie de mobilisation du foncier vacant pour concilier production d'une offre locative abordable et redynamisation des centralités et lutte contre l'artificialisation des sols.
- ▶ Soutenir les associations d'intermédiation locative et de gestion locative adaptée pour développer le parc privé à vocation sociale.

33. C'est-à-dire les ménages visés par l'article L. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation, par exemple les personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo, les ménages menacés d'expulsion locative, les ménages vivant dans des conditions d'habitat indignes, les femmes victimes de violences, les personnes sans domicile, etc.

PRÉVENIR LE SANS-ABRISME ET LE MAL-LOGEMENT ET LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

- ▶ Renforcer les dispositifs et les services permettant le repérage le plus en amont possible, l'information, l'accompagnement et l'accès aux droits de ménages en situation d'impayés de loyers et de charges ou d'expulsion locative.
- ▶ Ajuster les ressources du FSL en fonction des besoins sociaux du territoire, au minimum à hauteur de 100 € en moyenne par personne en situation de précarité par an dans chaque département pour le mandat qui s'ouvre³⁴, élargir les conditions d'accès au FSL et le faire connaître aux ménages éligibles, notamment par l'intermédiaire des travailleurs sociaux et de l'ensemble des partenaires sociaux du territoire.
- ▶ Lutter structurellement contre la précarité énergétique en allant à la rencontre des ménages ne parvenant pas à s'acquitter de leurs factures de gaz ou d'électricité (notamment ceux qui sollicitent une aide du FSL) pour, à l'instar du Finistère, leur proposer un diagnostic de leur logement, formuler des préconisations de travaux et les orienter vers les aides à la rénovation énergétique existantes.

Pour que les FSL jouent pleinement leur rôle auprès des personnes les plus vulnérables, il est nécessaire que l'État, garant de la solidarité nationale, s'engage aux côtés des départements :

- ▶ en abondant plus fortement les FSL dans les départements confrontés aux taux de pauvreté les plus élevés et aux problématiques de mal-logement les plus aiguës ;
- ▶ en coordonnant une harmonisation minimale des règlements intérieurs des FSL (conditions d'éligibilité, principaux types d'aides et dispositifs, conditions d'octroi, etc.) afin qu'ils touchent davantage leur cible et que les inégalités actuelles soient réduites ;
- ▶ en publiant une synthèse annuelle publique de l'emploi des FSL et en conduisant une évaluation régulière de leur efficacité au regard des besoins sociaux en partenariat avec l'Association des départements de France.

34. Ce chiffre de 100 € est légèrement au-dessus de la moyenne observée en 2010 (86 €), une moyenne qui est passée, depuis, sous les 70 €, car le montant global des FSL a peu progressé durant la décennie alors que le nombre d'ayants droits à la CMU-C passait d'environ 4 à 5,5 millions entre 2009 et 2017 (source : Drees).

THÈME 3

L'ACCÈS DIGNE À UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ POUR TOUTES ET TOUS



CONTEXTE : L'URGENCE D'UN ACCÈS PARTAGÉ À UNE ALIMENTATION DURABLE

En 2020, 7 millions de personnes ont eu recours à l'aide alimentaire selon le ministère des Solidarités et de la Santé : soit plus de 10% de la population en France ! Ce chiffre était de 2,6 millions en 2009, de 5,5 en 2018 (Direction générale de la cohésion sociale). L'alimentation constitue clairement la variable d'ajustement du budget des ménages. Le dernier rapport statistique du Secours Catholique étaye l'impossibilité de se nourrir correctement quand le reste à vivre est si contraint par des dépenses pré-engagées (assurances, logement, remboursement d'emprunt) et par la faiblesse (et souvent l'incertitude) des revenus.

Cette réalité est d'autant plus insupportable qu'elle renforce des inégalités sociales existantes, par ses effets sur la santé des personnes. Les travaux qui montrent la corrélation entre les niveaux de revenu et la qualité nutritionnelle de l'alimentation ne manquent pas. Plus les budgets de nos concitoyens sont serrés, plus leurs choix sont contraints et pèsent sur la qualité de leur alimentation. On trouve une prévalence de maladies chroniques (hypertension artérielle, diabète etc.), de surpoids et d'obésité parmi les populations défavorisées des pays industrialisés (Drees, 2015).

LE RÔLE CLÉ DU DÉPARTEMENT POUR LA RESTAURATION COLLECTIVE DANS LES COLLÈGES

Dans ce contexte, le rôle des départements est primordial. Leurs compétences sur la restauration collective des collèges, en particulier, permettent d'agir sur différents leviers d'accessibilité à une alimentation de qualité, en jouant sur les revenus des ménages, sur la structuration de filières de qualité, et en offrant un cadre pédagogique autour de l'alimentation, ferment de cohésion sociale et de convivialité. C'est un espace de socialisation et d'inclusion essentiel. On sait aussi que la restauration scolaire contribue à hauteur de 40% des besoins énergétiques des enfants les jours d'école et que l'insuffisance alimentaire lors du temps scolaire contribue aux difficultés d'apprentissage des enfants.

Pour autant, selon le Centre national d'étude des systèmes scolaires, en 2016, « *en moyenne, au collège, les élèves issus de familles défavorisées sont deux fois plus nombreux (40% d'entre eux) à ne pas manger à la cantine que les élèves issus de familles favorisées (22%) et très favorisées (17%)* ». Selon le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, à la rentrée en 2017, 41% des élèves des collèges en éducation prioritaire étaient inscrits à la cantine contre 77,7% dans les autres collèges publics et 76,7% dans les collèges privés³⁵.

Face à cela, les départements peuvent agir : ils ont la responsabilité de la mise en œuvre de la restauration scolaire dans les collèges. Ils gèrent le personnel, les équipements et la tarification. Le département décide des tarifs des cantines et des tranches tarifaires (le tarif facturé ne peut être supérieur au coût de revient). Il peut ainsi mettre en place un système de modulation des tarifs (selon le quotient familial, prise en compte du nombre d'enfants etc.), ou encore accorder une aide départementale à la restauration scolaire pour aider les familles les plus modestes à financer les frais de cantine, dont il fixe le montant et les critères d'attribution. Cette aide diffère du Fonds social pour les cantines³⁶ qui est géré et versé par l'établissement scolaire (l'établissement détermine aussi les critères et modalités d'attribution).

35. Selon les données du MEN-DEPP (ministère de l'Éducation nationale-Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance), Système d'information scolarité et enquête n°16 auprès des établissements privés hors contrat, pour l'année 2017.

36. Le Fonds social collégien ou lycéen est destiné à faire face rapidement à des situations exceptionnelles. Ce sont les recteurs qui gèrent la répartition de cette aide de l'État.

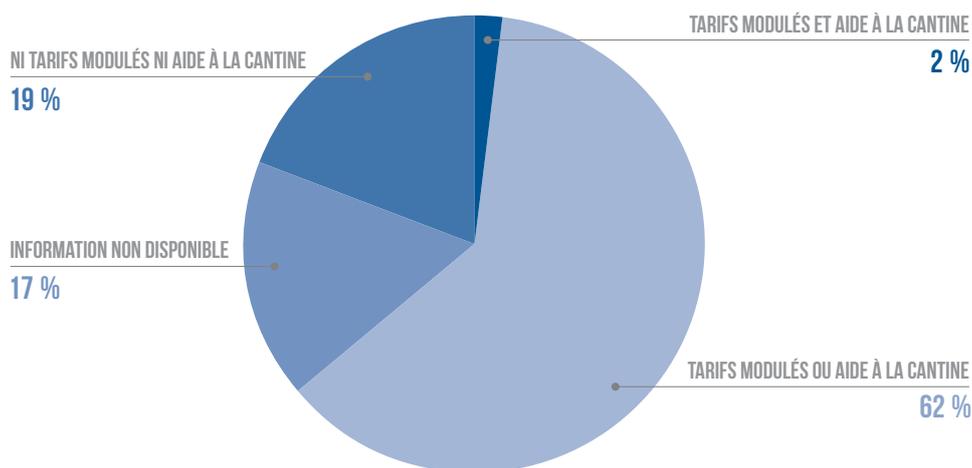
Les orientations prises concernant l'approvisionnement de ces cantines constituent également un levier pour construire des systèmes alimentaires plus inclusifs, plus soutenables écologiquement, à partir de chaque contexte territorial. La loi Égalim (2018) prévoit à l'échéance du 1^{er} janvier 2022 que l'ensemble des repas servis dans les restaurants collectifs publics comprennent une part au moins égale, en valeur, à 50% de produits labellisés, dont une part au moins égale à 20% de produits issus de l'agriculture biologique. En cherchant à répondre à ces engagements, voire à aller plus loin, les départements peuvent être moteurs dans la structuration de filières plus diversifiées et durables, mais aussi plus rémunératrices pour ses acteurs, sur leurs territoires.

QUE DISENT LES CHIFFRES ?

Pour analyser les pratiques des conseils départementaux en matière d'accessibilité de tous et toutes à la cantine des collèges, le Secours Catholique a étudié si les départements mettaient en place un système de tarification sociale ou proposaient une aide à la cantine. La tarification sociale, destinée à s'appliquer de façon universelle à tous les ménages, nous apparaît en général nettement préférable aux aides, pourvu qu'elle soit automatique. L'octroi des aides, au contraire, peut souffrir un certain arbitraire qui génère souvent un fort taux de non recours³⁷, même si le montant des aides peut se révéler plus avantageux pour les ménages en précarité. Il conviendrait d'analyser avec précision la progressivité des tarifs sociaux pour permettre une comparaison fine des pratiques, mais les informations facilement accessibles font défaut.

Nous avons mené cette enquête en croisant les données publiées en ligne par les départements, leurs rapports d'activité et les informations que nous avons collectées directement en appelant les conseils départementaux au téléphone. Nous avons ainsi établi une typologie des départements selon le soutien apporté aux familles dans le besoin.

GRAPHIQUE 5. SOUTIEN DES DÉPARTEMENTS À L'ACCÈS À LA CANTINE



Réserve méthodologique : Les données ne sont pas toujours facilement accessibles ou communiquées par les départements.

Source : Enquête du Secours Catholique menée en avril 2021 à partir des données publiques des départements.

37. Le cas des fonds sociaux de l'Éducation nationale pour les collèges, lycées et cantines est éloquent, comme le rapporte la FCPE : « En 2019, 60 millions d'euros avaient été votés (...) et seulement 45 millions ont été affectés. (...) Pourquoi (...) ? Les (...) parents ne sont pas informés de l'existence du dispositif ou ils n'osent pas « réclamer » ces aides financières. Côté Éducation nationale, les chefs d'établissement manquent de temps et la commission qui étudie les dossiers ne se réunit pas... ». Voir www.fcpe.asso.fr/actualite/precarite-les-fonds-sociaux-trop-souvent-sous-utilises.

Que nous apprend cette enquête ? 1 département sur 6 (17%) ne fournit aucune information concernant les dispositifs d'accessibilité économique à la cantine. Une large majorité (62%) des départements se saisit cependant de l'enjeu, que ce soit par un système de tarification sociale (modulation des prix) ou par une mesure d'aide financière pour la cantine. Rares (2%) sont ceux qui ont mis en place les deux (Puy-de-Dôme et Deux-Sèvres). Pour autant, une part significative des départements (entre 19% et 36%) n'ont ni mécanisme de modulation des prix, ni aides à la cantine (l'ampleur de la fourchette renvoie aux 17% des départements qui ne fournissent pas d'information).

SUR LE TERRAIN

Certains départements illustrent, par leurs pratiques, la capacité des conseils départementaux à agir concrètement en faveur de l'accès de tous à une alimentation de qualité.

BOUCHES-DU-RHÔNE : UN PLAN MANGER AUTREMENT

Dans le département des Bouches-du-Rhône, le plan Manger autrement articule trois aspects complémentaires, en vue de l'accès à l'alimentation de qualité pour toutes et tous :

Un approvisionnement local et issu de l'agriculture biologique : pour favoriser les circuits courts, le département a mis en place une plateforme de mise en relation des producteurs locaux et des acheteurs publics, tout en offrant une aide à l'acquisition de produits frais, à hauteur de 9 € à 12 € par élève chaque année. Le département soutient également les cantines à travers un plan de formation de ses agents ainsi qu'une valorisation de leur savoir-faire.

Programme éducatif et lutte contre le gaspillage alimentaire : un plan de prévention du gaspillage et de la valorisation des biodéchets de restauration a déjà permis de réduire de 30% en moyenne le gaspillage alimentaire et le département vise la mise en place d'actions éducatives autour des enjeux nutritionnels de l'alimentation.

Une aide financière à la cantine : Afin de soutenir les ménages les plus modestes, le département met en place le chèque resto-collègues pour tout demi-pensionnaire qui bénéficie de la bourse des collèges mangeant au moins quatre fois par semaine à la cantine. L'aide perçue représente 60% du forfait de demi-pension.

HÉRAULT : LA QUALITÉ ET LE CHOIX SONT AU MENU !

Des produits frais et un accompagnement des producteurs locaux : le département a mis en place le dispositif de mise en relation Agrilocal 34, qui permet à la fois aux cantines de s'approvisionner directement chez les producteurs locaux et à ces derniers de trouver de nouveaux débouchés.

La sensibilisation des élèves aux enjeux nutritionnels : l'enseignement, à travers des ateliers autour de thématiques telles que l'éco-citoyenneté alimentaire ou le patrimoine culturel, permet de sensibiliser les élèves aux enjeux alimentaires. Une réflexion sur la prestation offerte par la restauration a également été menée par des professeurs, gestionnaires, diététiciens, parents et élèves, pour évaluer les résultats des changements mis en place.

Favoriser l'accès à toutes et tous : le département finance une aide pour payer les frais de cantine, pour les familles les plus modestes (une aide d'un montant de 0,60 € ou 1,20 € par repas, en fonction des ressources d'un ménage) : sur les 28 000 demi-pensionnaires du département de l'Hérault, 9 500 en bénéficient.

LES RECOMMANDATIONS DU SECOURS CATHOLIQUE

Le Secours Catholique promeut un accès digne à une alimentation de qualité pour toutes et tous. Cette perspective s'inscrit dans celle du droit à l'alimentation, défini comme un « accès régulier, permanent et libre, soit directement soit au moyen d'achat monétaire, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, en assurant une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne³⁸ ».

Autrement dit, ce droit n'est pas seulement celui d'être à l'abri de la faim. Il protège les capacités des personnes à se nourrir dans la dignité. Face aux enjeux écologiques actuels, cela nécessite d'agir sur l'ensemble du système alimentaire, de la fourche à la fourchette. La restauration collective est l'un des leviers pour ce faire et ainsi concrétiser ce droit : c'est un moyen d'agir tant sur les capacités financières des personnes que sur la structuration de filières de production diversifiées et durables et sur les capacités de participation aux décisions des jeunes citoyens.

RENFORCER L'ACCÈS À LA CANTINE DES COLLÈGES PAR LA MISE EN PLACE DE TARIFICATIONS SOCIALES

La première demande du Secours Catholique est que les élèves de familles défavorisées puissent manger à la cantine de la même façon que les autres. Le Secours Catholique souhaite que l'ensemble des départements se saisissent de l'enjeu de l'accessibilité financière à la cantine. Pour assurer un égal accès de tous à la cantine, sur l'ensemble du territoire, il encourage les départements à mettre en place des tarifs modulés et/ou un dispositif d'aide à la cantine scolaire et à rendre plus disponible cette information.

AUTOMATISER LES SYSTÈMES DE TARIFICATIONS SOCIALES

Qu'il s'agisse des tarifs sociaux ou de l'aide départementale à la cantine, ces soutiens ne sont aujourd'hui pas automatiques : c'est aux parents d'en faire la demande. On sait pourtant que l'attribution automatique d'aides sociales permet de lutter contre leur non-recours (voir notre étude sur le non-recours³⁹). Le Secours Catholique soutient l'automatisme des dispositifs de tarification modulée et des aides départementales à la cantine. Il encourage plus généralement les départements à mener une étude sur les inégalités de fréquentation sur leurs territoires et leurs raisons, et à renseigner les effets du dispositif d'aide sociale à la cantine, par rapport à un système de tarification sociale.

APPROVISIONNER LES CANTINES AVEC DES PRODUITS LOCAUX

Enfin, le Secours Catholique demande aux départements de soutenir fortement l'évolution de l'approvisionnement des cantines scolaires au niveau du collège, afin d'assurer au minimum les objectifs fixés par la loi Égalim (voir p. 36). En cherchant à répondre à ces engagements, les départements peuvent être moteurs dans la structuration de filières plus diversifiées, locales et durables sur leurs territoires. En intégrant des activités pédagogiques et ludiques autour de l'alimentation dans les plans de soutien à cette transformation, les départements peuvent contribuer à doter les jeunes citoyens des clés de compréhension sur un enjeu collectif essentiel (voir les exemples p. 37).

38. Jean Ziegler, rapport sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2000/10 de la Commission des droits de l'homme, « Le droit à l'alimentation », 7 février 2001, E/CN.4/2001/53, § 14.

39. Secours Catholique-Caritas France, rapport « Non-recours. Une dette sociale qui nous oblige », avril 2021.

THÈME 4

PROTECTION DE L'ENFANCE



CONTEXTE : PROTÉGER LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET LES JEUNES MAJEURS

Face à l'augmentation du nombre de jeunes sollicitant ou requérant une protection, dans un contexte de baisse et de maîtrise budgétaire, les services de protection de l'enfance sont en crise dans un certain nombre de conseils départementaux, avec des effets sur l'effectivité et la qualité de la prise en charge. Les mineurs non accompagnés (MNA), trop souvent considérés comme des étrangers avant d'être reconnus comme des enfants, trop souvent présumés majeurs, sont les premiers à en subir les conséquences. De même, la prise en charge des jeunes majeurs, français comme étrangers, reste un enjeu clé afin d'éviter des ruptures de parcours fortement préjudiciables et ainsi de leur éviter de tomber dans la précarité.

LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Selon la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (Cide), adoptée par l'Organisation des Nations unies (ONU) le 20 novembre 1989, « *un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable* ». Tous les pays qui l'ont ratifiée, dont la France, le 7 août 1990, sont tenus de respecter un ensemble de droits, indépendamment de la nationalité ou du statut migratoire. Parmi ces enfants, les MNA étrangers tiennent une place particulière, car ils sont extrêmement vulnérables, du fait de leur isolement et de leur nationalité.

La Cide prévoit que « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État*⁴⁰ ». Pourtant, en France, l'accueil et la prise en charge de ces enfants et adolescents se dégradent fortement.

UNE VOLONTÉ DE SORTIR LES MNA DU PÉRIMÈTRE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

De nombreux conseils départementaux nourrissent un discours délétère s'agissant de l'accueil et la prise en charge des MNA, arguant d'un coût élevé pour des enfants qui n'en seraient pas. Cette tendance, accentuée avec l'augmentation du nombre de sollicitations de mineurs en besoin de protection, alimente un appel à la réforme pour que ces mineurs cessent de dépendre des départements au titre de la politique de l'enfance, pour être pris en charge par l'État au titre de la politique migratoire. Or la protection des enfants, français comme étrangers, doit être réfléchié sous le seul prisme de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les mineurs étrangers sont des enfants avant d'être étrangers : s'ils sont en danger, ils doivent être pris en charge par le système de la protection de l'enfance, indifféremment de leur nationalité ou de leur statut. Tout transfert de mission vers l'État reviendrait à faire un tri entre les enfants en fonction de leur nationalité, au mépris de nos engagements internationaux.

DES DISPOSITIFS DE PLUS EN PLUS DÉROGATOIRES AU DROIT COMMUN

La Cide prescrit que toute protection doit être garantie à tout enfant sans aucune distinction⁴¹. Ce principe de non-discrimination impose aux États signataires de mettre en œuvre une politique de protection de l'enfance identique pour tous les enfants en danger, quelle que soit leur nationalité. De même, le principe constitutionnel d'égalité devant la loi proscribit toute différence de traitement fondée sur un critère d'extranéité. Or de nombreux conseils départementaux ont de plus en plus recours à des dispositifs de prise en charge différenciés pour les mineurs étrangers, avec le développement d'appels à projet dédiés. Dans ces dispositifs distincts, les prix de journée sont généralement de plus en plus bas, bien loin de ceux observés concernant les autres publics de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Comme le souligne un rapport sénatorial du 28 juin 2017 sur la prise en charge sociale des MNA, « *il ne faudrait pas qu'au prétexte de [...] solutions spécifiques, on permette le développe-*

40. Convention internationale relative aux droits de l'enfant, article 20.

41. *Ibid.*, article 2.

ment de structures et de dispositifs que bon nombre d'acteurs associatifs estiment largement sous-budgétés. Vos rapporteurs souhaitent alerter sur des pratiques de plus en plus fréquentes tendant à lancer des marchés publics ou des appels à projets avec des prix de journée compris entre 50 et 70 €, soit entre 18 000 et 25 000 € annuels⁴² ». Des prix aussi bas et des modalités d'accueil comme d'hébergement trop spécifiques ne permettent pas une prise en charge et un accompagnement socio-éducatif de qualité. Cette volonté de traiter différemment les MNA rompt non seulement avec le principe d'égalité mais elle peut aussi aboutir à des situations dramatiques, voire maltraitantes.

SURENCHÈRE BUREAUCRATIQUE AU NOM DE LA LUTTE CONTRE LES « FAUX MINEURS »

La mise en place de mesures spécifiques et dérogatoires se traduit par une dégradation de l'accueil et de la prise en charge des MNA : répartition nationale rarement dans leur intérêt, processus d'évaluation de leur minorité complexifié et durci, inscription dans la loi des tests osseux pourtant peu fiables, mise en place d'un fichier national des empreintes spécifique aux MNA, entretiens de police, etc.

Ces nombreux moyens, mis en œuvre par les départements avec le concours renforcé de l'État ces dernières années, contribuent à encore plus de défiance envers les jeunes et de méfiance de ces derniers envers les autorités supposées les protéger. En conséquence, certains choisissent de ne plus aller vers les services de l'enfance et se retrouvent dans des situations de précarité impensables alors que nous parlons d'enfants. D'autres, à l'issue de très longues procédures, ne voient pas leur minorité reconnue et, dès lors, ne font l'objet d'aucune prise en charge.

Ces pratiques génèrent malheureusement de nombreuses atteintes aux droits de l'enfant et aux droits fondamentaux qui devraient leur être garantis tout au long de la prise en charge.

LES JEUNES MAJEURS

La prise en charge des jeunes majeurs consiste à proposer une mesure transitoire entre 18 et 21 ans pour les jeunes « qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants » ou pour permettre aux jeunes, mineurs ou majeurs, déjà pris en charge de bénéficier d'un accompagnement « pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée ». Une mesure de ce type permet une bonne sortie des jeunes des dispositifs de l'ASE en disposant d'aides financières à l'hébergement ou pour la scolarisation tant qu'ils ne peuvent être autonomes, et d'un accompagnement personnalisé.

Malheureusement, trop peu de départements proposent une telle prise en charge, en partie facultative et donc soumise à l'appréciation du conseil départemental. En pratique, les disparités sont fortes entre départements. L'obligation de maintenir la prise en charge quand une année scolaire est en cours est trop peu respectée. L'accompagnement global à l'autonomie des jeunes protégés apparaît déterminant quand vient l'âge de la majorité pour éviter une rupture brutale de la prise en charge, avec des conséquences lourdes en termes d'insertion. En effet, l'exigence d'autonomie est beaucoup plus forte et précoce pour ces jeunes que pour la population générale.

DES SORTIES « SÈCHES » DE L'ASE À 18 ANS QUI FONT TOMBER LES JEUNES DANS LA PRÉCARITÉ

Malgré les fragilités dues à un parcours difficile alors qu'ils n'étaient qu'enfants et leurs faibles ressources (financières, famille, réseau...), il est demandé aux jeunes confiés à l'ASE d'être autonomes très tôt, sans que la sortie soit suffisamment préparée. Leur situation peut donc empirer avec des ruptures dans l'accès à la santé (fin de la couverture maladie), à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'hébergement, etc. Cette préparation insuffisante du passage à la majorité précipite les jeunes majeurs dans la précarité. On en connaît les effets : décrochage scolaire (15,8 % ne sont plus scolarisés à 16 ans⁴³), errance (1 personne

42. www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_senat_mna_20180206.pdf

43. Drees, rapport « Échec et retard scolaire des enfants hébergés par l'aide sociale à l'enfance », 2013.

sans domicile fixe sur 4 a connu un parcours en protection de l'enfance⁴⁴) et risques en tous genres (exploitation, délinquance, addictions..).

Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, un plan de 50 millions d'euros a été engagé par l'État entre 2019 et 2022 afin d'accompagner *« les départements en termes de moyens financiers et humains dans leur mission de protection et de sécurisation des parcours des jeunes majeurs, pour qu'il n'y ait plus aucune sortie "sèche" et non choisie des dispositifs d'aide sociale à l'enfance⁴⁵ »*. Cependant, comme le souligne la Cour des comptes, *« la mise en œuvre des stratégies dépend encore à ce stade d'évolutions législatives et de la mise en place d'une contractualisation effective entre l'État et les départements⁴⁶ »*.

Ainsi, alors même que le constat d'échec et les enjeux sont globalement partagés par l'ensemble des acteurs (publics et privés) de la protection de l'enfance et que de nouvelles mesures sont mises sur la table, la situation sur le terrain n'évolue pas ou peu et les montants alloués demeurent insuffisants pour honorer cet engagement d'un « zéro sortie sèche ».

QUAND DES MNA CONFIS À L'ASE TOMBENT DANS L'IRRÉGULARITÉ

La Cour des comptes relève dans la quasi-totalité des départements une anticipation insuffisante et une absence de suivi de la régularisation des conditions de séjour des jeunes MNA confiés à l'ASE pendant leur minorité⁴⁷. Elle constate encore : *« Bien qu'elle fasse l'objet d'un régime juridique spécifique et que les jeunes demandeurs obtiennent, à peu d'exceptions près, un titre de séjour, cette étape du parcours des MNA est gérée et suivie aux plans administratif et statistique avec si peu de rigueur qu'à l'incertitude sur le nombre de titres de séjour délivrés à d'ex-MNA chaque année s'ajoute l'absence de suivi par cohortes qui permettrait de mesurer la proportion d'entre eux dont le statut est précaire ou inconnu une fois qu'ils ont quitté l'ASE. »*

La cour s'inquiète aussi d'un écart substantiel entre le nombre de jeunes étrangers orientés vers l'ASE et le nombre de ceux qui, deux à trois ans plus tard, ont formé une demande de titre de séjour. Du fait de cette négligence et d'un accompagnement insuffisant et mal anticipé, ces jeunes se retrouvent, à 18 ans, non seulement à la rue, mais aussi sans-papiers, alors même qu'ils auraient légalement droit à un titre de séjour.

LE DÉPARTEMENT, ACTEUR CENTRAL DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

En France, la protection de l'enfance *« vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits »* et *« a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge »⁴⁸*. Le même code confirme que *« les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune de ces prestations : 1° Des prestations d'aide sociale à l'enfance⁴⁹ »*.

48. Voir article L. 112-3 du Casf.

49. Voir article L. 111-2 du Casf.

44. Insee/Ineed, « Enquête sans domicile », 2012.

45. Voir le site internet du ministère des Solidarités et de la Santé.

46. Rapport sur la protection de l'enfance, 30 novembre 2020.

47. Ibid., qui reprend les investigations menées par les chambres régionales des comptes.

Depuis les lois de décentralisation de 1983, les conseils départementaux ont la compétence exclusive pour assurer cette mission de protection de l'enfance en danger. À ce titre, ils doivent « *apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre*⁵⁰ ».

POUR LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

En vertu de la loi, les services de l'ASE accueillent et prennent en charge les MNA qui se présentent aux différentes phases de prise en charge :

- ▶ l'accueil provisoire d'urgence (mettre à l'abri les jeunes nouvellement arrivés)⁵¹ ;
- ▶ l'évaluation de l'isolement et de la minorité (par le biais d'entretiens d'évaluation sociale, le recours à des expertises documentaires ou osseuses, la consultation de fichiers biométriques)⁵² ;
- ▶ la prise en charge de ceux qui sont reconnus mineurs (par décision judiciaire)⁵³.

Tout ou partie de ces trois missions peuvent être déléguées à des associations mandatées par le conseil départemental dans le cadre de procédures d'appel à projets. Une fois les jeunes confiés, le département assure un accompagnement global et devient à terme le tuteur légal des jeunes. La situation est plus délicate s'agissant de ceux dont la minorité est contestée mais qui souhaitent faire valoir leurs droits devant la justice des enfants : aucune prise en charge n'est prévue par les services de l'ASE durant cette saisine.

POUR LES JEUNES MAJEURS

S'agissant des jeunes majeurs, le Casf dispose : « *Peuvent être pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'ASE les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de 21 ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants. Un accompagnement est proposé à ces] jeunes [...] devenus majeurs et aux majeurs mentionnés [...] pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée*⁵⁴ ».

50. Voir article L. 221-1 du Casf.

51. Article R. 221-11 du Casf.

52. Article R. 221-11 du Casf et article 388 du Code civil.

53. Article 375 et suivants du Code civil.

54. Deux derniers alinéas de l'article L. 222-5.

QUE DISENT LES CHIFFRES ?

DES SITUATIONS MAL DOCUMENTÉES

Qui s'intéresse aux MNA est d'abord frappé par le manque de données. Dans son rapport de novembre 2020, la Cour des comptes souligne « *une absence de statistique et de connaissance des jeunes concernés* » et conclut que « *la construction d'un outil statistique national constitue une priorité, de même que le développement des études en vue d'une meilleure compréhension de ce public* ». Il reviendrait au ministère de la Justice de publier chaque année des données fiables et centralisées.

Pour l'heure, il n'existe aucune donnée fiable sur le nombre précis de MNA présents en France ni sur son évolution. Les seuls chiffres publiés régulièrement sont relatifs aux jeunes confiés aux services de l'ASE sur décision judiciaire. On ne connaît pas davantage la part d'enfants s'étant vu refuser l'admission au titre de l'ASE, ni le nombre d'entre eux qui ont

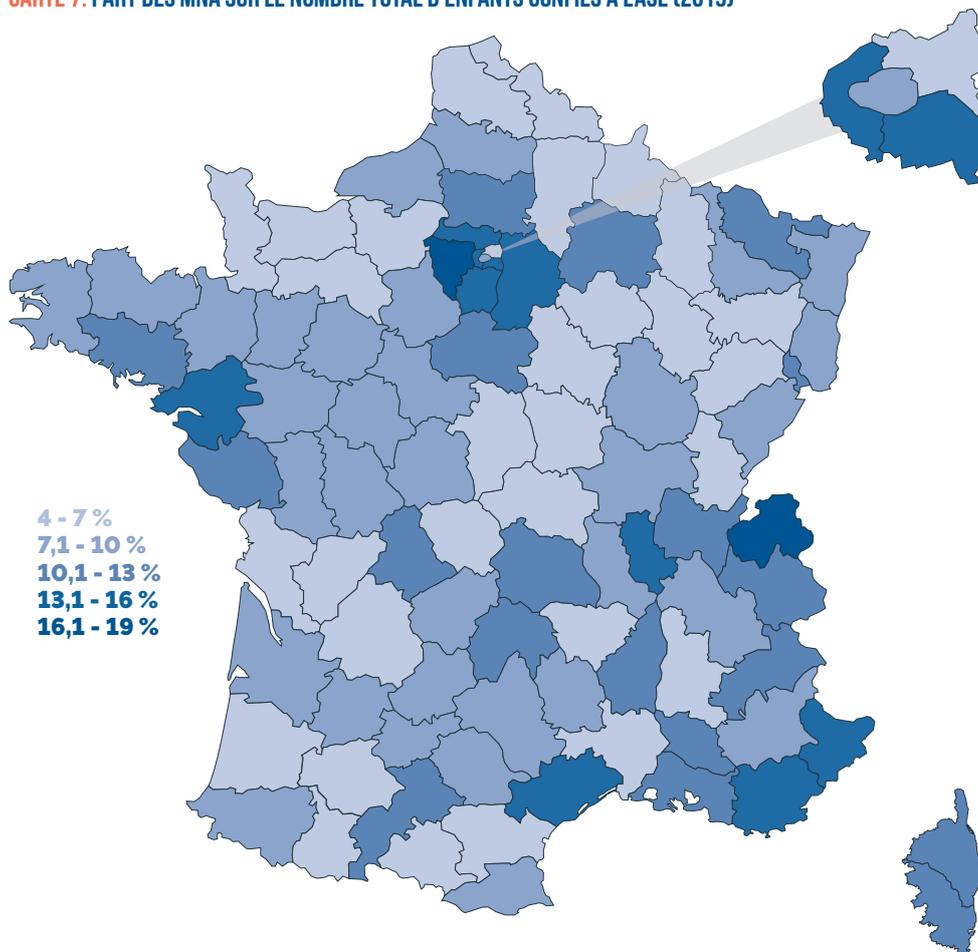
exercé une voie de recours contre cette décision, ni encore la part de ceux qui ont finalement été reconnus mineurs isolés et confiés aux départements. Concernant les jeunes majeurs, la Cour des comptes souligne encore que « *malgré l'ambition de la loi du 14 mars 2016 de prévenir les sorties "sèches" de l'aide sociale à l'enfance, les conditions d'existence de ces jeunes ne sont ni connues ni analysées* » et constate que « *les juridictions financières l'avaient déjà signalé dans leur rapport [...] de 2009* ».

MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : MOINS DE 9,5% DES ENFANTS PLACÉS

Après quelques années de hausse, le nombre de prises en charge de MNA est en diminution depuis 2018 : 17022 jeunes en 2018, 16760 en 2019, 9524 en 2020 (où la tendance baissière est accentuée par la crise sanitaire).

Alors que certains responsables politiques déplorent le nombre trop important, à leurs yeux, de MNA pris en charge dans les services de l'ASE, la carte montre que ces derniers ne représentent qu'une part assez faible des enfants pris en charge sur décision de placement judiciaire. Selon la Drees, les MNA représentaient 10% du nombre total d'enfants placés sur l'année 2018, un chiffre en recul à 9,5% sur l'année 2019. L'arrivée de MNA a certes mis en lumière les dysfonctionnements de l'ASE, qui manque de moyens pour accueillir, mais ils n'en sont certainement pas la cause.

CARTE 7. PART DES MNA SUR LE NOMBRE TOTAL D'ENFANTS CONFIS À L'ASE (2019)



Note de lecture : En moyenne, le département de Loire-Atlantique s'est vu confier par décision judiciaire 15% de MNA sur l'ensemble des enfants qui lui ont été confiés en 2019.

Précision : La métropole de Lyon ainsi que le nouveau département du Rhône sont, dans cette carte, regroupés en un seul département.

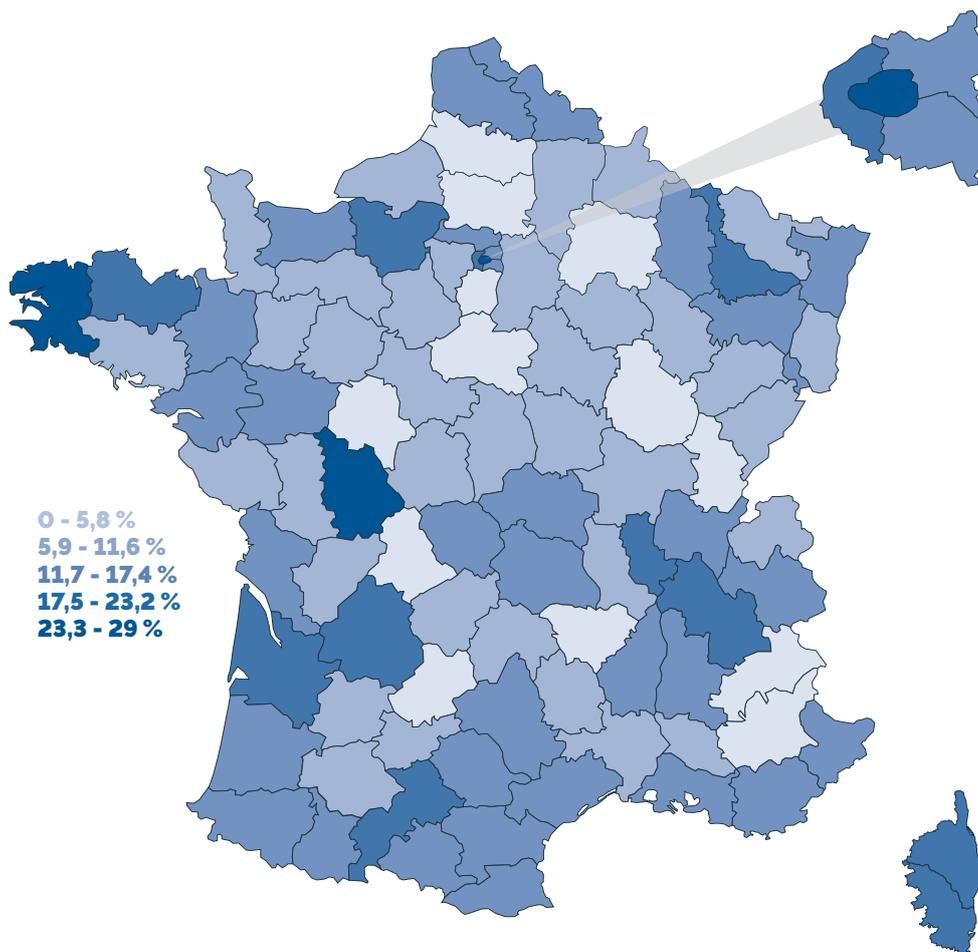
Champ : France métropolitaine.

Source : Drees, Enquête Aide sociale et Mission MNA, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, rapport annuel 2019.

LA FAIBLE PRISE EN CHARGE DES JEUNES MAJEURS PAR L'ASE

Les données rassemblées sur les jeunes majeurs concernent l'ensemble de ceux, français comme étrangers, qui ont bénéficié d'une prise en charge entre 18 et 21 ans, qu'ils aient ou non été pris en charge comme mineurs auparavant. Comme le montre la carte, la part des jeunes majeurs est faible parmi les jeunes pris en charge par l'ASE. En moyenne nationale, les jeunes de 18 à 21 ans ne représentent que 12% des jeunes placés en 2019. Autrement dit, une très faible part des jeunes placés durant leur minorité continue à l'être une fois atteints les 18 ans. Beaucoup quittent ainsi l'ASE et l'on peut douter qu'ils soient tous véritablement autonomes et à même de faire face à l'avenir.

CARTE 10. PART DES JEUNES ÂGÉS DE PLUS DE 18 ANS SUR LE NOMBRE TOTAL DE JEUNES CONFISÉS À L'ASE (2019)



Note de lecture : Environ 19% des jeunes qui ont été confiés, par décision judiciaire, au département de l'Eure, étaient âgés de 18 ans et plus.

Précision : La métropole de Lyon ainsi que le nouveau département du Rhône sont, dans cette carte, regroupés en un seul département.

Champ : France métropolitaine.

Source : Drees, Enquête Aide sociale

SUR LE TERRAIN

MAINE-ET-LOIRE : LA DÉFENSE DES DROITS SE GAGNE DEVANT LES TRIBUNAUX

La délégation du Secours Catholique de Maine-et-Loire accueille et accompagne, avec ses partenaires locaux (Ligue des droits de l'homme et Asile & partage), des MNA dans le cadre d'une permanence d'accès aux droits depuis 2015. Tenue dans les locaux de la délégation, cette permanence inter-associative soutient les jeunes à tout stade de leur parcours, qu'ils soient ou non pris en charge par le conseil départemental. La permanence a pour objectifs de :

- ▶ faire le point avec eux sur leur situation ;
- ▶ les aider à saisir le juge des enfants ou les accompagner durant la demande d'ouverture de tutelles s'ils le souhaitent ;
- ▶ faire un dossier d'aide juridictionnelle pour avoir un avocat ;
- ▶ ouvrir les droits à une couverture maladie de type Aide médicale d'État (AME) ou renouveler leurs droits à l'assurance maladie ;
- ▶ les orienter, si besoin, vers la permanence d'accès aux soins et des professionnels de santé ;
- ▶ récupérer des documents d'identité et d'état civil au pays d'origine ou au consulat ;
- ▶ les mettre en lien avec des associations pour des cours de français ou les scolariser ;
- ▶ les accompagner pour le dépôt d'une demande d'asile ou de titre de séjour.

L'ensemble de ces démarches permet aux jeunes d'avancer et de faire valoir leurs droits dans l'attente que la justice statue sur leur demande de mesures d'assistance éducative ou d'ouverture de tutelle⁵⁵.

La situation dans le Maine-et-Loire est devenue très difficile pour les jeunes. Depuis quelques années, le conseil départemental a pris le parti d'une politique assez hostile vis-à-vis d'eux, qui se traduit par certaines pratiques non conformes à la loi et par des procédures pas toujours adaptées pour l'accueil de ces jeunes. Face à ces situations, le Secours Catholique et ses partenaires ont mené de nombreuses actions et plaidé pour que les jeunes voient leurs droits respectés, dans un contexte où le dialogue avec la collectivité est difficile malgré les tentatives :

Soutien de nombreux jeunes pour saisir le tribunal administratif de Nantes : entre 2016 et début 2018, une centaine de jeunes ont été accompagnés devant le tribunal afin que le département les prenne en charge dans l'attente de leur évaluation de minorité. Chaque procédure a permis que le jeune soit hébergé. La pratique a fini par cesser suite aux nombreux contentieux. Des jeunes reconnus mineurs par un autre département et orientés vers le Maine-et-Loire dans le cadre d'une répartition nationale se voyaient refuser l'accès à l'école et au dépôt d'une demande d'asile au motif que le département, bien que prenant les jeunes en charge sur décision judiciaire, contestait cette reconnaissance. La saisine du tribunal sur plusieurs situations a permis de débloquer l'accès à l'école à l'automne 2019 puis l'accès à l'asile fin 2020.

Saisine du Défenseur des droits : la permanence a saisi à plusieurs reprises le Défenseur des droits, soit en tant qu'association, soit en accompagnant des jeunes à le faire en leur nom. En 2015 et 2016, une saisine inter-associative a permis de mettre l'ensemble des acteurs autour de la table pour proposer des pistes d'amélioration. Entre 2018 et 2020, des saisines individuelles ont abouti à des décisions individuelles du Défenseur des droits, ou à des recommandations aux acteurs concernés, notamment le conseil départemental.

Lettres d'interpellation : au gré des accueils et des observations, les associations ont alerté par écrit le conseil départemental sur des lacunes dans la prise en charge. En 2017, les alertes ont porté sur les logements en hôtel et la faible qualité de certaines prestations suite à des observations sur place et aux récits des jeunes. Elles ont abouti à des mises en demeure de l'hôtelier par le département. En 2020, durant la crise sanitaire, l'interpellation visait des fins de prise en charge afin qu'un relais ou

55. Voir article L. 112-3 du le Casf.

un maintien d'hébergement puisse être assuré par le conseil départemental, ce qu'il a été acté. Si toutes ces actions n'ont pas abouti, elles ont généralement permis de faire cesser des pratiques non respectueuses des droits des jeunes.

HAUTES-ALPES : UN HÉBERGEMENT ASSOCIATIF POUR PALLIER LES MANQUES INSTITUTIONNELS

Depuis 2017, le département des Hautes-Alpes accueille des exilés arrivant par la frontière franco-italienne. Parmi eux, plus de la moitié se déclarent mineurs en arrivant à Briançon et la plupart sont mis à l'abri par le conseil départemental sur le territoire de Gap, le temps de l'évaluation de leur minorité. Mais, pour ceux dont le conseil départemental ne reconnaît pas la minorité, la prise en charge s'interrompt aussitôt. Ces jeunes (mineurs ou jeunes majeurs) reviennent alors en majorité à Gap. Certains contestent la décision du département devant le juge pour enfants, mais dans l'attente (plusieurs mois), ils sont à la rue, sans protection ni prise en charge. Pour ces jeunes, le Réseau hospitalité comble la défaillance des pouvoirs publics par :

- ▶ un accueil de jour dans les locaux du Secours Catholique et un accompagnement des jeunes ;
- ▶ la recherche de familles d'accueil ou d'autres solutions d'hébergement solidaire (pour quelques nuits ou plus) ;
- ▶ un suivi médical (consultation sur le lieu d'accueil et lien avec les Permanence d'Accès aux Soins de Santé de l'hôpital) ;
- ▶ un suivi juridique en lien avec des avocats ;
- ▶ des démarches pour la scolarisation ;
- ▶ des cours de français, maths, histoire, informatique... ;
- ▶ des activités socialisantes et occupationnelles (sorties, etc.).

Un plaidoyer est mené en parallèle en faveur de ces jeunes, dans une perspective de dialogue et de partage de constats avec les institutions, d'analyse et de demande de concertation. La préfecture et le 115⁵⁶ ne sont pas en mesure de proposer suffisamment de places d'hébergement d'urgence et cette option n'est que rarement choisie, après que des jeunes en situation de recours se sont vus délivrer une obligation de quitter le territoire français (OQTF) suite à leur hébergement au 115. Le département se décharge de toute responsabilité et la mairie estime que ces questions ne relèvent pas de ses compétences.

Dans cette situation et faute d'accueil suffisant en famille ou dans des logements paroissiaux, un projet d'hébergement en appartements autonomes a été monté par plusieurs associations du Réseau hospitalité. À terme, ce seront quatre logements (T3) avec quatre jeunes en colocation par appartement (deux jeunes par chambre et une pièce à vivre), à Gap ou environ (avec accès aux transports en commun). Depuis août 2019, un appartement est loué par le Secours Catholique, un autre le sera bientôt. Seuls quatre jeunes pouvant être hébergés, priorité a été donnée aux plus vulnérables, et plus précisément aux jeunes présentant des problèmes de santé. Les jeunes sont proposés par les bénévoles du Réseau hospitalité et le choix est fait collectivement⁵⁷. Depuis l'ouverture de l'appartement, neuf jeunes y ont habité. Quatre ont gagné leur recours devant le juge des enfants et sont aujourd'hui placés à l'ASE et scolarisés, l'un est devenu majeur et vit maintenant dans une famille. Il est en apprentissage. Les quatre jeunes hébergés actuellement sont scolarisés.

Un accompagnement global est assuré par les bénévoles du Réseau hospitalité, sur différentes thématiques (scolaire, juridique, santé etc.), dans la continuité de l'accueil de jour, même si la crise sanitaire a interrompu les activités collectives. La moyenne

56. Numéro d'appel pour demander une place d'hébergement d'urgence auprès des services de l'État au titre du dispositif de veille sociale.

57. Par le groupe de pilotage, composé de bénévoles du réseau et d'acteurs du Secours Catholique, dont la déléguée et l'animatrice en charge de la thématique « migrants ».

d'hébergement est de 6 à 8 mois⁵⁸. La question de la sortie reste délicate, notamment si le jeune n'est pas reconnu mineur. Cette situation ne s'est pas encore présentée. Dans le projet, il est clair qu'un jeune non reconnu mineur par le juge ne pourra pas rester dans l'appartement. L'équipe juridique animée par la Cimade travaille à préparer l'après, c'est-à-dire les options qui s'offrent à un jeune qui ne serait pas reconnu mineur (demander un titre de séjour étudiant, un titre de séjour salarié etc.).

58. Hormis pour l'un des jeunes, atteint d'une pathologie lourde, hébergé depuis plus longtemps.

LES RECOMMANDATIONS DU SECOURS CATHOLIQUE

POUR LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : GARANTIR LEUR DIGNITÉ ET RESPECTER NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Le Secours Catholique-Caritas France, à la lumière de ses observations de terrain et au nom la dignité des personnes et du respect des engagements internationaux de la France, affirme un certain nombre de principes et garanties :

- ▶ Toute décision concernant un enfant doit être prise au nom de son intérêt supérieur, conformément à l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant et à l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- ▶ Le principe de présomption de minorité doit être affirmé et inscrit dans la loi afin de protéger, avant toute autre considération, et ce tant qu'une décision judiciaire en première instance et en appel n'a pas jugé du contraire. Au nom de ce même principe, le doute doit bénéficier au jeune dans les décisions le concernant à tout stade des procédures administratives et judiciaires ;
- ▶ L'accueil et la prise en charge d'un MNA, quelle que soit sa nationalité, doit rester dans le cadre du droit commun de la protection de l'enfance, comme tout enfant et quel que soit son âge ;
- ▶ Tout mineur doit avoir accès à la scolarité ou à la formation professionnelle dès son arrivée, dans le plein respect de l'obligation scolaire et du droit à l'instruction ;
- ▶ L'identification des victimes de traite parmi les MNA doit intervenir dès leur accueil ;
- ▶ Les départements devraient renoncer au recours aux différents fichiers biométriques mis à leur disposition par l'État, notamment le fichier AEM (aide à l'évaluation de la minorité) et le fichier Visabio ;
- ▶ La mise à l'abri, réalisée dans des conditions dignes et sécurisantes, doit garantir un temps de répit et de mise en confiance, en préalable à l'évaluation de l'isolement et de la minorité ;
- ▶ Tout mineur doit voir pris en compte ses besoins en matière de santé et d'accès aux soins. Un bilan de santé doit être proposé, sur le plan physique comme psychologique, et l'accès à l'assurance maladie doit être immédiat ;
- ▶ Les pièces d'état civil présentées par un jeune doivent être présumées authentiques, de même que tout autre document en sa possession. Avant toute décision sur la minorité d'un jeune, la détermination de son état civil doit être recherchée par tout moyen ;
- ▶ L'évaluation sociale menée par l'ASE doit être conduite de manière objective, loyale et harmonisée vers les pratiques les plus qualitatives. Elle doit être menée par une équipe pluridisciplinaire formée spécifiquement à ce public et avec une connaissance des parcours migratoires comme de l'environnement culturel et géopolitique. Un interprète professionnel doit être proposé systématiquement et dans la mesure du possible physiquement présent. La présence d'un tiers doit être recherchée (avocat) ;
- ▶ Les réévaluations menées par certains départements auxquels un mineur a été confié dans le cadre de la répartition nationale n'ont pas lieu d'exister et doivent cesser ;
- ▶ Tout mineur doit être hébergé dans des conditions dignes et adaptées à sa situation, ses besoins et son degré d'autonomie, et non dans des hôtels où les jeunes sont très souvent laissés à l'abandon. L'intégralité des dispositifs en matière de protection de l'enfance doit être accessible (maison d'enfant à caractère social, foyer, famille d'accueil agréée...), tout comme des solutions plus autonomes si adaptées (foyer de jeunes travailleurs...);

- ▶ Tout mineur doit bénéficier d'un accompagnement global, mené par du personnel qualifié, sur les plans éducatif, social, juridique, financier, de santé physique et mentale, dans l'urgence et à plus long terme, en complémentarité avec d'autres acteurs sociaux ;
- ▶ Pour les jeunes dont la minorité est contestée, dans l'attente que le juge se prononce, leur prise en charge devait être maintenue en respect de la présomption de minorité et du droit à bénéficier d'un recours effectif.

POUR LES JEUNES MAJEURS : ANTICIPER LA SORTIE DU DISPOSITIF ASE ET SÉCURISER LEUR PARCOURS

- ▶ La prise en charge d'un jeune doit être conduite avec la perspective d'un accompagnement de son projet, avant et après 18 ans. Elle doit être plus effective encore pour les jeunes en rupture familiale, même s'ils n'ont pas été placés étant mineurs.
- ▶ Une fois la majorité acquise, la prise en charge doit être maintenue si la situation du jeune l'exige et quel que soit l'âge d'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance.
- ▶ Les sorties « sèches » des dispositifs de l'ASE à 18 ans doivent cesser et des dispositions contraignantes sont nécessaires sur le plan législatif et réglementaire.
- ▶ En matière d'accès au droit au séjour pour les jeunes accédant à la majorité, un titre de séjour doit être accessible de plein droit, quel que soit l'âge de leur prise en charge.
- ▶ Dans le cadre de l'examen du droit au séjour par les services préfectoraux, la condition relative à l'absence de liens avec le pays d'origine doit être supprimée afin de permettre le lien avec la famille tout en envisageant une installation en France dans le respect du projet du jeune⁵⁹.

59. Les cartes de séjour prévues pour les jeunes majeurs ayant été confiés à l'ASE sont conditionnées aux liens que ces derniers entretiennent avec leur famille. Si ces liens sont considérés comme existants et plus ou moins intenses, le préfet peut s'appuyer sur ce critère pour ne pas délivrer le titre de séjour, partant du principe que le jeune serait mieux avec sa famille au pays d'origine.

THÈME 5

LE DROIT À LA MOBILITÉ POUR TOUS



CONTEXTE : COMPRENDRE POUR RÉDUIRE LA FRACTURE MOBILITÉ

Sept millions de personnes en âge de travailler ont des difficultés de déplacement pour les actes de la vie quotidienne⁶⁰. Cette fracture mobilité est particulièrement préoccupante dans la mesure où l'accès à la mobilité conditionne la capacité des individus à jouir de leurs droits fondamentaux. L'emploi, d'abord, n'est pas à la portée de toutes et tous à cause de cette fracture : 1/3 des jeunes sans diplôme ont refusé un emploi par manque de solution de mobilité. Concernant l'accès à la santé, le Secours Catholique constate que près de 45% des personnes en précarité de plus de 60 ans sont contraintes de limiter leurs déplacements relatifs à leur santé⁶¹.

Ainsi, le droit à la mobilité reconnu pour tous à l'occasion de l'adoption de la loi d'orientation des mobilités (LOM) en 2019 n'est pas effectif sur tous les territoires. Deux principaux facteurs contraignent la mobilité des personnes : leur lieu de vie et leurs capacités financières. L'accès aux droits est nettement plus limité sur certains territoires et ces inégalités territoriales touchent particulièrement les plus précaires : les 3/4 des personnes qui habitent en centre-ville disposent de transports en commun à moins de 10 minutes à pied contre seulement 1/4 dans les lieux isolés et 80% des habitants de zone rurale disent ne pas avoir le choix de leur mode déplacement.

En l'absence d'offres de mobilité diversifiées dans de nombreux territoires ruraux, l'accès à un véhicule individuel, pourtant essentiel, peut s'avérer complexe pour les plus précaires au regard du coût de la voiture. Le coût moyen d'un permis de conduire est de 1600 €. Une part importante des ménages précaires ne peuvent pas assumer cette charge financière. Ceux qui parviennent à franchir cette première barrière doivent ensuite assumer tous les coûts inhérents à la possession d'une voiture. Le seuil de revenu pour avoir une voiture est estimé à 1000 € par mois. Ce n'est le cas que de 34% des personnes précaires accueillies au Secours Catholique de moins de 60 ans et de 57% des précaires de plus de 60 ans⁶².

Les contraintes pesant sur la mobilité des personnes précaires se traduisent encore par l'isolement et le renforcement de la précarité dus à l'exclusion des bassins de vie et d'emplois.

L'ACCÈS À LA MOBILITÉ, UN ENJEU CLÉ POUR LE DÉPARTEMENT

À l'occasion de la loi relative à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) promulguée le 7 août 2015, le département a vu ses compétences en matière de mobilité considérablement réduites en raison de leur transfert à la région. Son nouveau champ d'action strict en matière de mobilité concerne le transport des élèves souffrant d'un handicap et la gestion de la voirie départementale.

Le département a toutefois vu son rôle revalorisé par la LOM du 24 décembre 2019 et, au vu de sa compétence sociale, il a tout intérêt à se saisir plus largement des enjeux de mobilité s'il veut redynamiser ses territoires et réduire la pauvreté et l'exclusion.

L'ÉLABORATION D'UN PLAN D'ACTION EN FAVEUR DE LA MOBILITÉ SOLIDAIRE

L'article L. 1215-3 de la LOM impose à la région, aux autorités organisatrices de la mobilité, aux syndicats mixtes, au département et aux organismes concourant au service public de l'emploi de coordonner leur action en faveur de la mobilité solidaire. À cet effet, la région et le ou les départements concernés pilotent l'élaboration et suivent la mise en œuvre, à l'échelle d'un bassin de mobilité, d'un plan d'action commun en matière de mobilité solidaire.

60. LMI, rapport « Mobilité, insertion et accès à l'emploi, constats et perspectives », 2013.

61. Secours Catholique, 2015, www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rs2014-bd-2.pdf.

62. Secours Catholique-Caritas France, Rapport statistique « La fracture mobilité. Statistiques d'accueil 2014 », 2015.

LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX DE MOBILITÉ DANS LES POLITIQUES SOCIALES ET D'INSERTION

L'une des compétences principales du département est l'action sociale. À cet égard, le conseil départemental mène des actions pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion : contribuer à des dispositifs de mobilité inversée permet d'agir concrètement contre l'isolement des personnes. La mobilité, en outre, étant l'un des principaux leviers d'insertion, il est indispensable pour le département d'agir pour lever les freins à la mobilité. Il peut ainsi fournir des aides financières ainsi qu'un conseil en mobilité à des personnes en situation de précarité afin de faciliter leur démarche d'insertion.

QUE DISENT LES CHIFFRES ?

UN MANQUE DE LISIBILITÉ DE L'INFORMATION

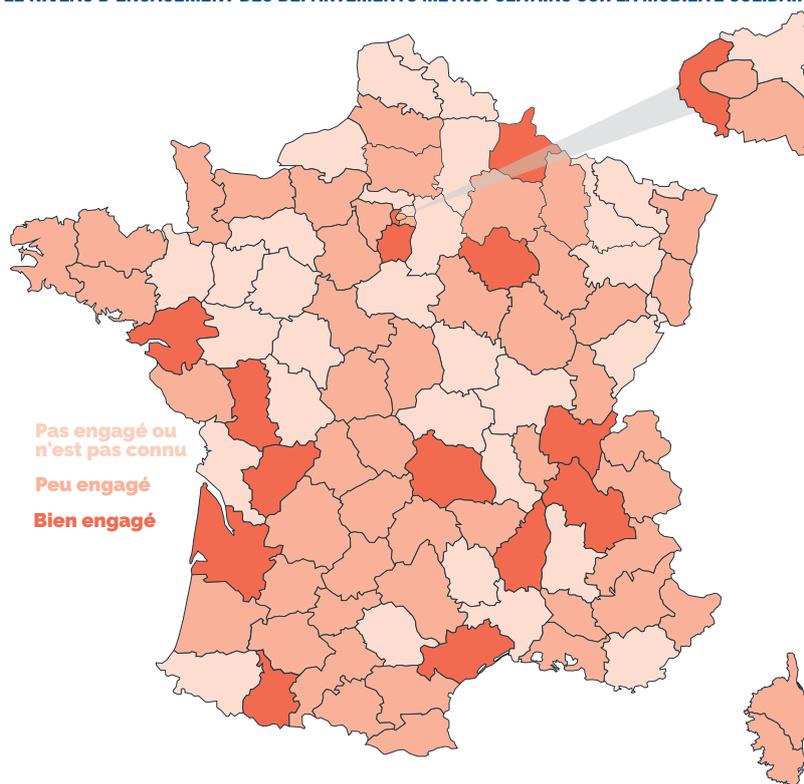
Pour que les chiffres parlent, encore faut-il qu'il y en ait. Or le traitement des enjeux de mobilité par les départements se caractérise, en premier lieu, par un manque de transparence et d'accessibilité de l'information, mais aussi de lisibilité de l'information disponible. Ainsi, environ 18% des données relatives aux aides à la mobilité et 58% de celles relatives au conseil à la mobilité ne sont pas accessibles sur le site du département.

Cette difficulté d'accès à l'information est le reflet d'une trop rare prise en compte spécifique de la mobilité dans les politiques de lutte contre la pauvreté, alors même qu'elle constitue un levier fondamental de l'insertion et de l'accès aux droits.

MOBILITÉS : L'ENGAGEMENT INSUFFISANT D'UNE MAJORITÉ DE DÉPARTEMENTS

Pour mesurer l'engagement des départements en faveur de la mobilité solidaire, nous nous sommes attachés, non seulement à l'accessibilité de l'information pour tous les usagers, mais aussi à l'existence d'aides financières à la mobilité et à la mise en place d'un accompagnement à la mobilité. Il en ressort un engagement à dimension variable selon les départements, principalement au moyen d'aides financières, mais trop rarement par un accompagnement des personnes.

CARTE 6. LE NIVEAU D'ENGAGEMENT DES DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS SUR LA MOBILITÉ SOLIDAIRE (2021)



Précisions méthodologiques : Cette carte est le reflet d'une enquête menée par le Secours Catholique à partir des données disponibles sur les sites internet ou dans les rapports d'activité des départements en avril 2021. Or les données ne sont pas toujours facilement accessibles ou communiquées par les départements. Nous avons considéré :

- bien engagé sur la mobilité solidaire : un département proposant une aide directe et un accompagnement à la mobilité ;
- peu engagé sur la mobilité solidaire : un département ne proposant qu'une aide directe ou un accompagnement à la mobilité ;
- que l'engagement sur la mobilité solidaire était inconnu ou inexistant quand nous n'avons trouvé aucune information

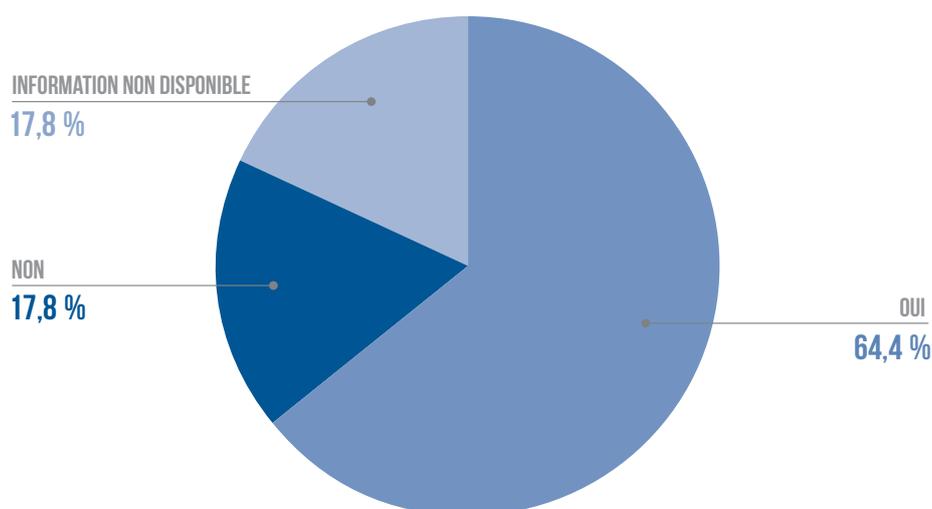
La métropole de Lyon ainsi que le nouveau département du Rhône sont, dans cette carte, regroupés en un seul département.

Champ : France métropolitaine.

Source : Enquête du Secours Catholique à partir des données publiques des départements.

DES AIDES FINANCIÈRES MAJORITAIREMENT AU TITRE DE L'INSERTION

GRAPHIQUE 4. LES AIDES FINANCIÈRES LIÉES À LA MOBILITÉ (2021)



Près de 2/3 des départements ont mis en place des aides financières liées à la mobilité, principalement pour faciliter l'acquisition de véhicules, parfois pour participer au financement du permis de conduire.

Le montant de l'aide n'est, le plus souvent, pas communiqué. Le département de Haute-Saône, lui, met en place une aide financière, comprise entre 100 et 400 €, à destination des 15-25 ans pour participer au financement du permis de conduire. L'information est, en outre, complétée par la mise à disposition d'un simulateur en ligne.

Ces aides sont les bienvenues pour compléter les aides de l'État (comme la prime à la conversion) ou celles orientées spécifiquement vers les jeunes primo-acquérents ou les aides ponctuelles versées aux personnes inscrites à Pôle emploi.

LES DÉPARTEMENTS INSUFFISAMMENT ENGAGÉS DANS LE CONSEIL À LA MOBILITÉ

L'aide financière seule ne permet pas aux personnes en difficulté de s'orienter vers des choix renforçant réellement leur autonomie. Cela s'explique notamment par le fait que la voiture n'est pas le moyen adapté à tous les besoins de mobilité, en plus de ne pas être, en général, le moyen le plus écologique.

Le conseil en mobilité permet donc d'adapter son mode de transport à son usage et donc d'adapter son coût et son impact environnemental tout en ayant connaissance des autres aides existantes (exemple : Pôle emploi). Mais peu de départements apportent directement un conseil spécifique à la mobilité aux personnes en difficulté. Un nombre croissant, bien qu'encore faible, fait le choix de développer et/ou financer des plateformes de mobilité à l'échelle départementale : 13 départements en avril 2021.

Ces plateformes ont l'avantage de couvrir l'ensemble du département, y compris les zones blanches, et non uniquement le ressort de l'autorité organisatrice de la mobilité. Elles conseillent et orientent les publics en difficulté d'insertion, notamment les personnes en recherche d'emploi ou en formation, en jouant un rôle d'interface entre ces publics, les structures d'accompagnement social et professionnel et les acteurs de la mobilité grâce à des conseillers mobilité.

L'État affiche une volonté de soutien à la création de plateformes de mobilité dans les zones qui n'en sont pas pourvues et invite donc les départements à développer le conseil et diagnostic mobilité.

SUR LE TERRAIN

HAUTE-LOIRE : QUAND LES ASSOCIATIONS ORIENTENT L'AIDE À LA MOBILITÉ DU DÉPARTEMENT

Entretien avec Pierre Boit et Alain Guérin-Boutaud, président et délégué de la délégation du Secours Catholique de Haute-Loire.

Pouvez-vous nous décrire le rôle de la commission partenariale des aides ?

Pierre Boit : Cette commission, au sein de laquelle siègent des acteurs associatifs (Secours Catholique, Croix-Rouge, Emmaüs, Secours populaire) aux côtés du conseil départemental, reçoit des demandes d'aides financières de personnes orientées par des travailleurs sociaux. Ces aides financières visent à lever les freins à la mobilité en participant notamment à l'achat ou la réparation d'un véhicule.

Comment est née cette commission ?

Pierre Boit : Cette commission est née à la demande du Secours Catholique qui a pris conscience de l'ampleur des problèmes de mobilité existant dans le département de Haute-Loire grâce à son activité de garage solidaire. Un nombre croissant de personnes y venaient pour acheter un véhicule dont le prix moyen est de 1600 € sans avoir la possibilité de payer cette somme.

Comment fonctionne cette commission aujourd'hui ?

Alain Guérin-Boutaud : Le fonds d'insertion du conseil départemental nous a rejoints. Chaque nouvelle demande d'aide financière est étudiée au sein de la commission. Ses membres décident ensemble du montant de l'aide à allouer en fonction des capacités financières de la personne (prise en compte du reste à vivre) et de ses besoins.

Comment travaillez-vous avec le département ?

Pierre Boit : Le département participe au financement des aides en fonction de ses priorités (l'insertion professionnelle).

Alain Guérin-Boutaud : Les aides départementales à la mobilité passent désormais par l'intermédiaire de cette commission. Le département met aussi en place des ateliers relatifs à la mobilité. Du côté du Secours Catholique, nous avons créé, avec ATD Quart-Monde, des groupes de parole ouverts aux personnes en difficulté pour faire remonter leurs problèmes de mobilité aux collectivités réunies au sein d'un groupe de travail dédié à la mobilité.

GIRONDE : PLATEFORME MOBILITÉ 33

Mobilité 33 regroupe deux plateformes de mobilité, dans le Libournais et le Médoc, où les contraintes de mobilité sont particulièrement prégnantes. Ces plateformes accompagnent les personnes qui font face à des problèmes de mobilité dans le département de la Gironde. Si Mobilité 33 se distingue ainsi par l'étendue de ses actions, c'est grâce à deux plateformes mais aussi grâce aux partenariats locaux institutionnels et associatifs qui permettent à Alter&Go, gestionnaire de la plateforme, de proposer un panel de solutions personnalisées et adaptées aux enjeux d'insertion. Concrètement, ces plateformes visent à :

- ▶ favoriser l'accès à l'autonomie et à la mobilité des personnes en insertion sociale et professionnelle en proposant des solutions individuelles et en sécurisant les parcours ;
- ▶ recenser et développer une offre de services d'accès à la mobilité ;
- ▶ coordonner et animer les partenariats pour apporter des solutions innovantes répondant aux besoins spécifiques non couverts.

Le conseiller mobilité de la plateforme Mobilité 33 réalise d'abord un diagnostic mobilité avec la personne et lui propose un panel d'actions individuelles et collectives afin de l'accompagner et de lui permettre de se doter des compétences nécessaires à une mobilité autonome (formations, ateliers, auto-école sociale, location).

RECOMMANDATIONS DU SECOURS CATHOLIQUE**DÉVELOPPER DES TERRITOIRES DE MOBILITÉ SOLIDAIRE ET DURABLE, QUI INCLUENT DES PLATEFORMES DE MOBILITÉ ET UN FONDS DÉPARTEMENTAL POUR LA MOBILITÉ SOLIDAIRE**

Le Secours Catholique-Caritas France, qui promeut une mobilité durable pour tous, insiste sur la nécessité de partir des besoins du territoire pour mieux connecter les usages, les infrastructures et les solutions de mobilité, dans une logique de coopération entre les différents acteurs (notamment dans le cadre des plans d'actions communs) et en co-construisant avec les personnes précaires afin que la mobilité de demain soit une opportunité pour améliorer l'accès à leurs droits et réduire les fractures territoriales.

L'accompagnement des personnes précaires dans leur parcours de mobilité est un levier insuffisamment utilisé pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Il passe d'abord par un conseil à la mobilité permettant de construire ensemble des solutions appropriées, et par des aides financières pour répondre à des besoins ponctuels ou pour contribuer à la réalisation de projets de vie.

À cet égard, le Secours Catholique demande que les départements soutiennent :

- ▶ **des plateformes de mobilité** en les finançant ou en les gérant afin d'assurer un accompagnement personnalisé des personnes précaires pour faciliter leur accès aux offres de mobilité du territoire ;
- ▶ le développement d'**un fonds départemental pour la mobilité solidaire**.

sejours-catholique.org

DIRECTION ACTION ET PLAIDOYER - FRANCE EUROPE

dir.actionplaidoyer@sejours-catholique.org

INSERTION ET RSA

DÉPARTEMENT EMPLOI ÉCONOMIE SOLIDAIRE

dept.emploiecosolidaire@sejours-catholique.org

LOGEMENT

DÉPARTEMENT DE LA RUE AU LOGEMENT

dept.delarueaulogement@sejours-catholique.org

ALIMENTATION

PROGRAMME BIEN VIVRE, BIEN MANGÉ

ensemblebienvivrebienmanger@sejours-catholique.org

PROTECTION DE L'ENFANCE

DÉPARTEMENT ACCUEIL ET DROITS DES ÉTRANGERS

dept.etrangers@sejours-catholique.org

MOBILITÉ

SERVICE MOBILITÉ ET MICRO-CRÉDITS

microcredit@sejours-catholique.org

 [caritasfrance](https://twitter.com/caritasfrance)

 [Secours Catholique-Caritas France](https://www.facebook.com/Secours-Catholique-Caritas-France)

Le Secours Catholique est structuré en 72 délégations territoriales

LA DÉLÉGATION LA PLUS PROCHE :