

**Conférence nationale de lutte contre la  
pauvreté et pour l'inclusion sociale**  
**Les 10 et 11 décembre 2012**

**Contributions de l'ADF**

## **SOMMAIRE**

<b>1 - INSERTION .....</b>	<b>2</b>
<b>1.1 RSA et politiques d'insertion des Conseils généraux .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Problématique contrats aidés et politiques d'insertion des Conseils généraux .....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Fiche RSA Activité .....</b>	<b>16</b>
<b>2 - CNIAE : les attentes des départements en matière d'offre territoriale d'insertion et sa gouvernance.....</b>	<b>18</b>
<b>3 - LOGEMENT .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 Politique nationale du logement en France : état des lieux. Quelles orientations et quelle place pour les départements ? .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2 Fiche sur la stratégie faisant de l'accès au logement une priorité de l'action publique en faveur des personnes sans abri ou mal logées...</b>	<b>43</b>
<b>4 - POLITIQUE DE LA VILLE .....</b>	<b>49</b>
<b>5 - ENFANCE .....</b>	<b>53</b>
<b>5.1 Mineurs Etrangers Isolés (MEI) .....</b>	<b>54</b>
<b>5.2 Relations partenariales entre les conseils généraux et l'assurance maladie .....</b>	<b>60</b>

**1- INSERTION**

***1.1 RSA et politiques d'insertion des Conseils généraux***

**Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale  
les 10 et 11 décembre 2012**

***RSA et politiques d'insertion des Conseils généraux***

A la suite de la publication du rapport d'évaluation du RSA, trois années après l'entrée en vigueur du dispositif, à partir des constats dressés, ci-après les principales pistes d'évolution (en termes de gouvernance notamment), qui se dégagent pour les départements.

➤ **1) Pour mémoire, résumé des principales conclusions du rapport national d'évaluation du RSA**

Les chiffres :

Le dispositif RSA se décompose en trois types de public. Le premier, ce sont les personnes n'ayant aucune activité et qui relèvent du « RSA socle ». En deuxième lieu, les personnes qui déclarent peu d'heures d'activité et relèvent de ce fait d'une composante mixte dite « RSA socle + activité ». Enfin, les personnes en emploi mais dont la rémunération n'atteint pas le seuil de pauvreté et qui, à ce titre, bénéficient d'un complément de rémunération à travers le RSA dit « d'activité ».

- 1,9 millions de bénéficiaires du RSA (BRSA) dont 1,4 socle (1,2 socle seul, 0,2 RSA socle + activité), 0,47 RSA activité : montée moindre de cette dernière composante (nouveau du dispositif) ;
- Non recours important (35% RSA socle, 65% RSA activité) ;
- Mouvements importants d'entrée/sortie du dispositif et à l'intérieur des différentes composantes.

**Les dernières tendances pour 2012 (chiffre consolidés au 1<sup>er</sup> trimestre par la CNAF) montrent une nouvelle augmentation du nombre de bénéficiaires (par rapport à 2011) suite à des sorties de l'ASS et en corrélation avec la montée du chômage :**

- + 2%, en métropole pour les bénéficiaires du RSA socle, + 6% dans les DOM ;
- + 2% en métropole pour les bénéficiaires du RSA socle + activité, + 24% dans les DOM ;
- + 1% pour les bénéficiaires du RSA activité seul, + 50% dans les DOM.

NB : les tendances dans les DOM s'expliquent bien évidemment par la mise en œuvre récente du dispositif dans ces territoires.

Pauvreté/Marché du travail :

- Selon les conclusions du rapport final du comité national d'évaluation du RSA rendu public en janvier 2012, 150 000 personnes auraient franchi le seuil de pauvreté grâce à ce dispositif. L'effet du RSA demeure donc limité si l'on prend en compte les 400 000 personnes qui seraient en situation de pauvreté et qui n'ont pas eu recours au dispositif ;
- Impact limité sur le marché de l'emploi (Point d'énormes différences entre l'époque du RMI + intéressement, en termes de retour à l'emploi) ;

- Absence d'effet perceptible sur le recours « abusif » au temps partiel par les entreprises (**même si l'affaire CAMAIEU, d'actualité récente, vient ternir quelque peu ce constat**).

### Gouvernance

- Difficile mise en place des Pactes Territoriaux pour l'Insertion (PTI). Aujourd'hui, 80 % des conseils généraux ont conclu un PTI ;
- Difficile articulation entre les Conseils généraux (politiques d'insertion) et le Pôle Emploi (logique emploi) ;
- **2) Pour les départements, chefs de file du dispositif, une impératif : la nécessité d'un cadrage et d'une mobilisation nationale guidant les actions locales**

Un constat partagé : un certain nombre de composantes du RSA, y compris parmi les plus innovantes, reposent démesurément sur les bonnes volontés locales et les relations interpersonnelles, et fragilisent de ce point de vue le bon fonctionnement du dispositif. Il s'agit notamment de :

- La définition du **réfèrent unique d'insertion** ;
- **L'intervention de Pôle emploi** et notamment - avant d'envisager une offre dédiée - les conditions et niveau d'accès des bénéficiaires du RSA (BRSA) à son offre de services renforcée : les "parcours accompagnement" et autres prestations intensives ;
- L'accès aux **contrats aidés** et plus généralement la façon dont on reconnaît le caractère prioritaire des BRSA dans les dispositifs de la politique de l'emploi, ainsi que dans les politiques sociales. Le contrat aidé joue un rôle de porte d'entrée dans une trajectoire - or, le stop and go pratiqué n'a rien facilité ;
- L'accès à la **formation et le partenariat avec les Régions** en relation avec l'orientation pratiquée par Pôle emploi ;
- Les contenus des **PTI** et les conditions d'association des partenaires (qu'est-on est en droit d'attendre de chacun, au minimum) ;
- Les modalités de calcul du **taux de contractualisation** (actuellement fortement hétérogènes selon les territoires, qui ne permettent ni de comparaisons fiables entre territoires ni d'évaluation globale).

Sur ces différents points, **un cadrage national plus précis, opposable aux différents acteurs du dispositif, serait de nature à optimiser le fonctionnement du RSA.**

- **3) Comment forger une alliance nouvelle, plus étroite et intégrée, entre les deux piliers de l'accompagnement des BRSA : Conseil général et Pôle emploi ?**

Le Conseil général et le Pôle emploi ne sont pas deux partenaires comme les autres dans l'accompagnement des bénéficiaires RSA : ils représentent véritablement deux piliers de cet accompagnement, des "cotraitants" mutuellement responsables de l'accompagnement et interdépendants (articulation entre social et professionnel), nécessitant d'être considérés comme tels et de disposer d'outils de cotraitance adaptés.

**Le Pacte territorial pour l'insertion (PTI)** est un outil plus large, débordant le champ de l'accompagnement et concernant un plus grand nombre de partenaires. Des outils plus ciblés seraient nécessaires.

Des propositions de différentes natures peuvent être formulées :

- Une **meilleure inscription du RSA dans les politiques nationales de l'emploi** (importance de l'impulsion nationale et de la reconnaissance du BRSA comme prioritaire, aux plans formel et opérationnel), impliquant alors plus spontanément Pôle emploi ;
- Instituer un **plan d'action national par an en faveur du RSA** et le décliner localement, quitte à mobiliser du FSE : curieusement, les départements ne sont pas les bénéficiaires principaux des crédits du FSE (ils viennent après les régions mais aussi des opérateurs dispersés sur le territoire, les PLIE...). Ces orientations conduites par la DGEFP sont à réviser d'autant plus que les départements sont considérés comme des gestionnaires fiables !
- Prévoir un **volume fixe (sans variation) de contrats aidés dédiés aux BRSA** (10% par exemple) et une implication obligatoire du Département dans la CAOM (10% supplémentaires par exemple, avec possibilité d'aller au-delà) ;
- Prévoir un **accès des BRSA à l'offre de droit commun de Pôle emploi** dans toute sa complétude : sorte de "convention de droit commun" où le Département pourrait exiger de son plein droit une "juste part" de l'offre de Pôle emploi (ex : si les BRSA représentent 18% des demandeurs d'emploi, alors ils devraient pouvoir accéder à au moins 18% des services et prestations, y compris les offres renforcées ou nouvelles agences spécialisées de services).
- Inscrire le **RSA comme sujet périodique dans le Service Public de l'Emploi**, offrant ainsi une place au cœur de la politique de l'emploi, à un niveau territorial permettant de différencier les approches selon les contextes urbains et ruraux ;
- Mettre en place, résolument, les possibilités d'interfaçage entre les systèmes d'information de chacun et envisager la création d'un outil informatique commun pour la traçabilité de l'accompagnement réalisé par chacun (dossier en cours, mais dont l'accélération semble plus que nécessaire).

***1.2 Problématique contrats aidés et  
politiques d'insertion des Conseils généraux***



**Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale  
les 10 et 11 décembre 2012**

***Problématique contrats aidés et  
politiques d'insertion des Conseils généraux***

**1/ Le contexte : les contrats aidés**

Les contrats aidés sont destinés aux personnes exclues de l'emploi. "Contrats unique d'insertion" (CUI) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, ils sont décomposés en grandes catégories: le Contrat initiative emploi (CIE) pour le secteur marchand et le Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) pour le secteur non marchand (collectivités, associations...). Les Conseils généraux sont devenus, depuis la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, prescripteurs, pour partie, de ces contrats.

C'est d'une part, dans le cadre des trajectoires du retour à l'emploi pour les départements et pour l'Etat un outil de traitement sociale du chômage. L'ADF a été très critique avec le précédent Gouvernement sur la politique de stop and go, en particulier sur 2011-2012 lorsque les chiffres du chômage ont commencé à dériver.

**2/ L'actualité : été 2012**

Michel Sapin, Ministre du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social, a annoncé, courant juin, la mise en place de **80 000 contrats aidés supplémentaires**, en sus des 115 000 déjà programmés pour le second semestre 2012. **D'une durée moyenne de 9 mois**, ces nouveaux contrats se découpent en 60 000 « contrats d'accompagnement dans l'emploi » (CAE) et 20 000 « contrats initiative emploi » (CIE). Le cout de cette mesure est estimé à 400 millions d'euros.

Le Gouvernement précédent avait programmé 340 000 contrats aidés pour l'ensemble de l'année 2012 dont les deux tiers (225 000) pour le premier semestre et 115 000 pour le second.

L'annonce du nouveau Gouvernement constitue donc une mesure corrective, dans la mesure où les Préfets avaient été fortement encouragés, début 2012, à conclure très rapidement les contrats aidés, d'où l'inégale répartition initiale de la programmation. Ils ont été par lettre dès mi-juin fortement invités à conduire à nouveau ces contrats en s'appuyant sur les collectivités locales.

Il convient donc de saluer cette réévaluation ainsi que l'augmentation de la durée moyenne de ces nouveaux contrats (de 6 à 9 mois) car le raccourcissement avait été critiqué par l'ADF. La question des CUI-CAE (secteur non marchand sur lesquels porte l'essentiel de l'annonce gouvernementale), dont le niveau est souvent « bloqué » à 20 heures hebdomadaires, demeure néanmoins dans bon nombre de départements.

Pour mémoire, l'ADF et les départements dénoncent en outre depuis longtemps **les pratiques hétérogènes des préfets de région** en matière de contrats aidés (instabilité du taux de couverture et niveau de prise en charge notamment pour en faire plus ou moins par une régulation administrative) ainsi que la logique de stop en go qui a prévalu ces dernières années dans la gestion de ce dispositif.

Il en va de même de la logique qui privilégie l'« emploi » -au détriment de l'insertion- de la DGEFP, principal gestionnaire et autorité décisionnelle du dispositif. Cela aboutit bien souvent à un écrémage par le haut (bénéficiaires potentiels les plus proches de l'emploi) et écarte ainsi du même coup les bénéficiaires supposés de ces contrats (Bénéficiaires du RSA souvent).

Enfin, les départements s'interrogent sur **la question du financement de ces contrats** et notamment des augmentations et baisses non concertées. Cela impacte leurs budgets, en tant que prescripteurs et financeurs (en cas de hausse) et plus globalement les politiques d'insertion (en cas de baisse) dot ils sont devenus les chefs de file.

Les deux annexes ci-jointes précisent ces différents points : les difficultés de financement des contrats aidés pour les départements (**Annexe 1**) et l'évolution en nombre de contrats du dispositif en 2010 et en 2011 (**Annexe 2**).

## Annexe 1 : Contrats aidés et RSA

### Rappel des chiffres 2011

- 57% des CAE et 62% des CIE cofinancés par les Conseils généraux pour les bénéficiaires du RSA socle alors qu'ils étaient 80% les 4 années précédentes

Les annonces gouvernementales pour 2011 (cf. Instruction DGEFP du 28 février 2011) :

Aux 390 000 contrats aidés déjà annoncés, s'ajoutent :

- 15 000 CAE avec un taux moyen de couverture à 70% et une durée hebdomadaire moyenne de 21,9 heures et une durée de 8,58 mois. **Certains départements jugent cette disposition illégale, car la loi limite le périmètre de l'arrêté préfectoral à la détermination des taux et non à la modification des caractéristiques des contrats.**
- Pour le CIE (taux de prise en charge d'au moins 30%, avec une contribution forfaitaire du Conseil général à 67% du RSA, soit 312,90 euros au lieu de 411 € aujourd'hui).

Objectif du gouvernement : permettre à 10% des BRSA socle d'accéder à un CAE et à plus de 1% d'accéder à un CIE.

Pour les départements, qui réclament une gestion davantage concertée du dispositif, trois grands paramètres sont à retenir, d'un point de vue strictement comptable et financier :

- L'estimation du coût du RSA socle ;
- L'estimation du coût du contrat aidé (CAE, CIE) ;
- L'incidence de ces deux précédents coûts sur les mécanismes de compensation financière mis en place dans le cadre du RSA (fraction TIPP, FMDI).

<b>Montant RSA socle 2011</b>					
Foyer	Nombre d'enfant de moins de 25ans (ou personnes à charges)				
	Pas d'enfant	1 Enfant	2 Enfants	3 Enfants	Enfant ou personne à charge supplémentaire
<b>Seul Sans aide au logement</b>	467 €	700 €	841 €	1027 €	187 €
<b>Seul Avec Aide au logement</b>	411 €	588 €	702 €	888 €	
<b>Couple Sans aide au logement</b>	700 €	841 €	981 €	1167 €	
<b>Couple Avec aide au logement</b>	588 €	702 €	842 €	1029 €	

La participation financière des Conseils généraux, d'après les chiffres du gouvernement Fillon, à l'aide à l'employeur, dans le cadre d'un contrat aidé, serait inférieure au RSA socle pour une personne isolée (88% pour les CAE, soit 410,09 € et de 67% pour un CIE, soit 312,9 €). **A ces chiffres, le gouvernement omettait d'inclure les frais de gestion, à la charge des départements (Agence nationale de Services de Paiements -ASP) qui s'élèvent, en moyenne, à 5 € par contrat et par mois.**

Un autre élément qui « met à mal » cette argumentation : le coût de l'allocation RSA socle (460,09 € pour une personne, 690,14 € pour deux personnes, 590,81 € pour une femme enceinte sans enfant, 787,75 € pour un parent isolé...). Or le **coût réel du RSA socle est souvent bien inférieur à ces montants**, du fait des situations individuelles (formation...). Ainsi dans l'Aisne, par exemple, le coût moyen du RSA socle est de 390 €/mois et non pas de 460,09 € pour une personne isolée.

Un CAE ne coûte aujourd'hui pas mois : 8,86 euros bruts de SMIC horaire multipliés par 87,6 heures mensuelles (21,9 heures hebdomadaires multipliées par 4 semaines) soit 716,14 euros

**Si ce CAE est pris en charge à 70% par l'Etat soit 543,30 euros, le département a une charge 232,84 euros qui ne sera pas compensée.**

Si le gouvernement estimait que, dès lors qu'un bénéficiaire du RSA obtenait un contrat aidé, cela réduisait d'autant plus la charge pour les départements, qui n'ont plus ou partiellement à financer l'allocation RSA socle (la personne « bascule » dans le statut « RSA socle + activité » ou éventuellement « RSA activité, et donc est financée par le FNSA, à la charge de l'Etat), il convient de s'interroger sur les mécanismes de compensation mis en place depuis le transfert au départements du RMI, puis du RSA pour en examiner les conséquences. **Or c'est exercice est pour le moins malaisé car difficile à chiffrer.**

Les mécanismes de compensation du RSA sont essentiellement les suivants : fraction de TIPP et FMDI. Si le nombre des bénéficiaires du RSA socle diminue, du fait de l'augmentation des contrats aidés, comment cela pourrait jouer sur ces mécanismes ?

Si a priori cela n'a pas d'incidence sur la fraction TIPP (la fraction de tarif qui sert pour la compensation via la TIPP de l'extension de compétence au titre de la création du RSA est calculée sur la base des données 2008. Une fois la fraction obtenue celle-ci s'applique à l'assiette de la TIPP), le recours accru aux contrats aidés pourrait avoir une incidence sur le mode de calcul des compensations dans le cadre du FMDI.

Le FMDI, dont le montant a été fixé à 500 M€ depuis 2006 (cf. circulaire du 29 novembre 2010, article L. 3334-16-2 du CGCL), comprend trois parts bien distinctes :

- Une première part au titre de la compensation
- Une deuxième part au titre de la péréquation (critères de ressources et de charges des départements, potentiel financier, nombre d'allocataires rapporté au nombre d'habitants, etc.)
- Une troisième part au titre de l'insertion : cette part prend en compte le nombre d'allocataires bénéficiant d'un dispositif mis en place pour « activer » la dépense de RMI (RSA désormais) et favoriser le retour durable à l'emploi : intéressements, contrats aidés...

Si les mécanismes d'intéressement ne sont plus compensés aux Conseils généraux car intégrés dans le RSA et financés à travers le FNSA, **c'est bien sur cette troisième partie de la compensation que l'augmentation du nombre des bénéficiaires RSA en contrats aidés pourrait jouer un rôle.** Or l'exercice du calcul est malaisé car entrent en jeu des situations individuelles dont il est difficile de calculer un coût global ou moyen a priori.

En tout état de cause, les départements qui s'engagent massivement dans le dispositif des contrats aidés, et cela malgré les critiques récurrentes quant au pilotage dispositif (cf. courrier du Président de l'ADF du 7 mars 2011), le font non pas selon une logique financière pure, mais plutôt en faisant un « pari sur l'avenir », en estimant que la remise en activité d'un BRSA est toujours un moyen d'aller vers un emploi durable pour ce dernier. Pour autant, **la solidité de l'argument selon laquelle cet engagement entraîne mécaniquement des économies pour les Conseils généraux est loin d'être acquise, une discussion technique s'avère particulièrement complexe.**

## Annexe 2 : évolution récente à la baisse du dispositif

La comparaison entre les années 2010 et 2011 montre la **baisse tendancielle du nombre des contrats aidés** en vigueur, que ce soit en CUI-CIE, CIE et CI-RMA ou CUI-CAE, CAE et CAV.

### **Avec le Plan de Cohésion sociale (PCS) Tableau 1 bis 2010-2011 (source DARES)**

Ainsi en 2010, 274 371 personnes bénéficiaient d'un contrat aidé du secteur non marchand et 62 726 bénéficiaient d'un contrat aidé du secteur marchand en France (y compris les contrats aidés du Plan de cohésion sociale).

Elles n'étaient plus que 228 291 pour le secteur non marchand et 44 282 pour le secteur marchand en 2011.

### **Sans le Plan de Cohésion Sociale (PCS) Tableau 1 2010-2011 (source DARES)**

La même tendance peut être observée sans prendre en compte le PCS, qui arrive à son terme.

En 2010, 241 310 personnes bénéficiaient d'un CUI-CAE, elles ne sont plus que 227 619 en 2011. En ce qui concerne les CUI-CIE, elles étaient 54 887 en 2010 pour 44 233 en 2011.

**Titre** Embauchés et effectifs en CUI (CUI-CAE et CUI-CIE)

Type de données : données trimestrielles  
Unité : nombre  
Champ : France entière  
Source : ASP ; traitements Dares

Tableau 1		2010			
		T1	T2	T3	T4
CUI-CIE	Conventions initiales	51 090	54 640	4 467	2 229
	dont France métropolitaine	51 090	54 640	4 467	2 229
	Avenants de reconduction	1	39	367	407
CUI-CAE	Effectifs en fin de trimestre	47 328	90 479	75 679	54 887
	Conventions initiales	90 807	95 707	94 595	47 093
	dont France métropolitaine	90 807	95 707	94 595	47 093
	Avenants de reconduction	12	124	25 024	23 569
Effectifs en fin de trimestre		88 272	177 353	237 969	241 310

Lecture : Au 4<sup>e</sup> trimestre 2010, 47 093 conventions initiales de CUI-CAE ont pris effet en France.

Tableau 1		2011			
		T1	T2	T3	T4
CUI-CIE	Conventions initiales	10 986	12 856	11 742	16 660
	dont France métropolitaine	10 986	12 856	11 742	16 660
	Avenants de reconduction	247	187	215	291
CUI-CAE	Effectifs en fin de trimestre	42 367	35 786	38 348	44 233
	Conventions initiales	59 412	49 691	58 177	65 227
	dont France métropolitaine	51 422	43 904	50 450	56 453
	Avenants de reconduction	40 206	30 032	51 283	36 204
Effectifs en fin de trimestre		240 377	236 168	209 809	227 619

Titre	2010			
	T1	T2	T3	T4
<b>Tableau 1bis</b>				
Embauches et effectifs en CUI (CUI-CAE, CUI-CIE) et en contrats aidés du plan de cohésion sociale (CIE, CI-RMA, CAE, GAV)				
Secteur marchand : CUI-CIE, CIE et CI-RMA	Conventions initiales	54 687	4 522	2 301
	dont France métropolitaine			
	Avenants de reconduction	54 640	4 467	2 229
	Effectifs en fin de trimestre	12	46	374
Secteur non marchand : CUI-CAE, CAE et GAV	Conventions initiales	131 747	99 199	62 726
	dont France métropolitaine	99 491	99 773	51 695
	Avenants de reconduction	95 707	94 595	47 093
	Effectifs en fin de trimestre	2 767	3 012	27 833
	278 314	282 301	300 288	274 371

Titre	2011				
	T1	T2	T3	T4	
<b>Tableau 1bis</b>					
Embauches et effectifs en CUI (CUI-CAE, CUI-CIE) et en contrats aidés du plan de cohésion sociale (CIE, CI-RMA, CAE, GAV)					
Secteur marchand : CUI-CIE et CI-RMA	Conventions initiales	12 856	11 742	16 660	
	dont France métropolitaine	12 856	11 742	16 660	
	Avenants de reconduction	247	187	215	291
	Effectifs en fin de trimestre	48 960	41 140	41 486	44 282
Secteur non marchand : CUI-CAE, CAE et GAV	Conventions initiales	59 412	49 691	58 177	65 227
	dont France métropolitaine	51 422	43 904	50 450	56 453
	Avenants de reconduction	40 206	30 032	51 283	36 204
	Effectifs en fin de trimestre	261 441	247 341	215 191	228 291

Lecture : Au 4<sup>e</sup> trimestre 2011, 65 227 conventions initiales de contrats aidés du secteur non marchand (exclusivement des CUI-CAE) ont été conclues en France. A la fin du 4<sup>e</sup> trimestre 2011, 228 291 personnes bénéficiaient d'un contrat aidé du secteur non marchand en France.



**1.3 FICHE RSA ACTIVITÉ**

**Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale  
les 10 et 11 décembre 2012**

***Fiche RSA Activité***

**Constats :**

- Non recours massif sur ce qui constituait la novation principale du dispositif instauré par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 (Volet Activité)

Les causes du non recours à la prestation RSA « activité » sont globalement connues de tous et votre rapport en fait une synthèse pertinente : non ou mauvaise connaissance, réticences des demandeurs potentiels face à la complexité administrative pour un gain perçu comme relatif, éligibilité des publics non coutumiers à faire appel à une prestation à forte consonance « sociale », concurrence avec d'autres prestations (Prime pour l'Emploi notamment) bref, les difficultés de rendre visible le volet « activité » à l'ensemble des nos concitoyens font partie de la genèse même du dispositif.

La crise économique que nous connaissons depuis 2008 a constitué sans doute un frein supplémentaire majeur au développement de la composante « activité » du RSA. L'extrême rapidité de la mise en œuvre, ainsi que l'insuffisante préparation de bon nombre de partenaires (Pôle emploi, CAF...), sont des éléments conduisant au même constat.

Le Fonds National de Solidarité Active (FNSA), au lieu d'être davantage consacré à pallier à ces défaillances, ait été pour partie détourné de sa vocation initiale.

**Préconisations :**

- Assouplir des règles d'octroi de certaines aides, due à une insuffisante prise en compte des freins à la reprise d'un emploi (APRE notamment) -et conduisant à la non consommation des enveloppes affectées-
- Renforcer le caractère incitatif de la composante « activité » du RSA
- Renforcer le suivi juridique nécessairement plus rigoureux du FNSA et à la nécessité de garantir sa pérennité.

***2 - CNIAE : les attentes des départements en matière d'offre territoriale  
d'insertion et sa gouvernance***

**Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale les  
10 et 11 décembre 2012**

**Les départements et l'insertion par l'activité économique**

***Les attentes des départements en matière d'offre territoriale d'insertion et sa  
gouvernance***

**Eléments de contexte**

Une étude récente de la DREES a récemment montré que les Conseils généraux poursuivent leur effort en termes de dépenses de solidarité. Malgré la crise, les dépenses totales nettes d'aide sociale s'élèvent pour 2009 à 28,7 milliards d'euros, dont 6,7 milliards pour les politiques d'insertion (+ 5,8% par rapport à 2008). Depuis l'entrée en vigueur, les départements ne se sont pas dérochés et ont fait face à leurs responsabilités, dans un contexte plus que tendu au niveau de leurs finances.

**Les Conseils généraux constituent aujourd'hui le 2<sup>ème</sup> financeur de l'AIE et cela quel que soit le type de structure.**

Les questions qui affectent globalement le secteur de l'IAE ne sont, hélas, pas nouvelles.

- Manque de lisibilité national sur l'apport du secteur et ses sources de financement,
- Spécificité du secteur qui est à l'intersection de l'activité économique et de l'insertion sociale,
- Fragilité de la gouvernance publique dans l'encadrement des structures -et des objectifs qu'on leur assigne-, leur assurant une visibilité/pérennité à moyen terme.

Des rapports du CNIAE ont pointé ces failles depuis longtemps. L'ADF a depuis longtemps engagé une réflexion sur ces questions. A cet égard, les travaux qui ont été conduits avec le CNIAE sont tout à fait édifiants quant au poids du soutien des Conseils généraux au secteur mais aussi sur la difficulté à l'évaluer.

En tout état de cause, le partenariat que les Conseils généraux et les SIAE construisent sur les territoires montre bien que les structures de l'IAE sont essentielles pour la mise en œuvre opérationnelle des politiques d'insertion, dont les départements sont devenus, depuis la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, les chefs de file.

**Rappel :** Cinq niveaux de puissance publique interviennent aujourd'hui au titre de l'insertion par l'activité économique :

- l'IAE relève d'abord de l'Etat et des services déconcentrés (UT DIRECCTE) compétents en matière de politique de l'emploi, **et notamment la gestion du dispositif des contrats aidés,**
- la Région est compétente en matière de formation professionnelle et de coordination du développement économique (outil SRDE : Schéma régional de développement économique),
- l'intercommunalité et les élus des communes sont en première ligne (à travers les PLEI et les Maisons de l'Emploi, les missions locales pour l'insertion des jeunes...),
- l'Europe intervient au titre des fonds structurels et de la définition des services sociaux d'intérêt général,
- **le Conseil général** est désormais le chef de file des politiques d'insertion. Il lui revient, à ce titre, de mettre en musique des objectifs en matière d'insertion, en coordonnant l'action d'acteurs qui fonctionnent selon leur propre logique.

La loi du 1<sup>er</sup> décembre a créé les PTI, désormais présenté comme étant l'outil privilégié pour articuler, à l'échelle départementale, les actions des uns et des autres en matière d'insertion. De ce point de vue, le tissu associatif et les SIAE y ont, plus que jamais, toute sa place. C'est cet axe qu'il convient de développer.

Or les difficultés d'exercer le chef de filat dans ce domaine sont nombreuses, la politique de l'emploi en est un exemple évident :

- les Conseils généraux demandent que la gestion du **dispositif des contrats aidés** permette une gestion dans la continuité, notamment pour les publics les plus éloignés de l'emploi. **C'est un préalable.**

Dans ce contexte, nous sommes bien sûr sensibles face aux difficultés de l'IAE, victime, parfois, d'« injonctions paradoxales ».

- la durée des contrats aidés a tendance à diminuer alors que les difficultés des personnes suivent une pente inverse. **Il convient donc d'adapter la durée du dispositif à la situation des personnes concernées.**
- l'incitation pour les ACI de davantage recourir au marché pour équilibrer leurs comptes risque d'aboutir à une sélection des personnes les plus performantes, au détriment des publics les plus éloignés de l'emploi. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons qu'une **ECONOMIE GENERALE** du dispositif soit définie à moyen terme, de façon à sécuriser des moyens en fonction de l'hétérogénéité des situations, même si nous sommes conscients de la situation de l'emploi en France aujourd'hui.

C'est bien pourquoi, l'ADF lors de rencontres avec la FNARS au moment de la préparation de son congrès de Nantes des 13 et 14 janvier dernier, a souhaité que les partenaires de l'IAE travaillent ensemble sur un **référentiel permettant de pondérer l'aide au poste** en IAE en fonction de la distance à l'emploi des publics éligibles à cet IAE.

En effet, si l'aide au poste doit être revalorisée, cette revalorisation ne peut être uniforme. Une aide uniforme est vite accusée d'avoir un effet d'écrémage (admission des publics ayant une meilleure « employabilité » et éviction des publics les plus éloignés de l'emploi). Les centres de rééducation professionnelle et les centres d'orientation professionnelle qui accueillent des travailleurs handicapés de bas niveaux de qualification qui ont cumulé des périodes de longue maladie, chômage et difficultés psychologiques et sociales réfléchissent à un indice de distance à l'emploi. L'IAE devrait s'approprier ses travaux pour les adapter et les dépasser au bénéfice de ces propres publics.

Pour conclure et plus globalement, **quelques pistes** de travail sur ce secteur :

- Mieux articuler, dans le cadre du PTI, l'offre d'insertion que peuvent proposer les SIAE.
- Mieux articuler, dans le cadre du PTI, les moyens que nous mettons en œuvre avec ceux de l'Etat (dans le financement des structures et des contrats aidés notamment)
- Mieux articuler, en créant des passerelles, entre les étapes du parcours d'insertion (en SIAE) et l'insertion entreprise. Travail avec PE et politiques départementales potentiellement pourvoyeuses d'emplois : aide à domicile, assistantes maternelles, transports...).
- Mieux prendre en compte, à la suite de l'évaluation du RSA, les enjeux de l'accompagnement des publics. Suivi post chantier là où c'est possible.
- Mieux valoriser les expériences innovantes qui existent sur les territoires (rôle clé du CNIAE)
- Mieux valoriser les PTI d'un point de vue qualitatif (acuité des diagnostics, coordination et degré d'engagement des différents acteurs) et valoriser la manière dont l'IAE est intégrée à ce document
- Améliorer la gouvernance de l'IAE/rendre plus dynamiques les instances (CDIAE/PTI/dialogue de gestion financeurs/SIAE) : les pratiques existantes nous seront précieuses de ce point de vue.
- Mieux coordonner (et valoriser) les expériences par rapport aux politiques nationales transversales (Politique de la ville notamment)
- Elaborer ensemble des outils pour mieux allouer les aides aux postes en tenant compte des problématiques de nos publics.

Comment rendre moins technique les CDIAE, de façon à accroître la participation des élus locaux, des syndicats... ?

## De l'économie sociale à l'économie sociale et solidaire

**L'expression « économie sociale et solidaire » (ESS) s'est imposée et l'objet s'est institutionnalisé (chambre régionale de l'économie sociale et solidaire). Elle vient d'avoir en mai 2012 un ministre délégué auprès du Ministre de l'économie.**

### 1. l'économie sociale.

Le secteur associatif avec les mutuelles et les SCOP sont l'un des **trois piliers de l'économie sociale** régulièrement présentée comme un « tiers secteur » par rapport aux services et administrations publics de l'Etat et des collectivités territoriales et aux entreprises privées de l'économie marchande.

Aussi, l'économie sociale, c'est 7% du PIB et 9% des entreprises en France dont :

- 1.200.000 associations en activité ;
- 1000 fondations ;
- 22.000 coopératives ;
- 6800 mutuelles.

Ce qui représente 10% des salariés en France (2.144.000 salariés) dont :

- plus de 1 emploi sur 3 du secteur du social (36.8%) ;
- près de 1 emploi sur 6 du secteur de l'éducation (15,8%) ;
- plus de 1 emploi sur 10 des activités financières (banques, assurances) (11.8%).

L'économie sociale en France, c'est donc 5 fois plus d'emplois que dans le secteur automobile et 2 fois plus d'emplois que dans le secteur agricole...

Des activités significatives dans nombre de secteurs:

- 25% de la distribution est effectuée par des entreprises de l'économie sociale ;
- 80% des agriculteurs sont des coopérateurs et 30% du marché agro-alimentaire est géré en coopératives ;
- 2 français sur 3 adhèrent à une association (22 millions d'adhérents) et plus de 14 millions de français sont bénévoles dans une association ;
- 60% des dépôts bancaires se font dans les banques rattachées à l'économie sociale ;
- 1 véhicule sur 2 et 2 habitations sur 3 sont couverts par une mutuelle d'assurance. Il y a 16 millions de sociétaires dans les Mutuelles d'Assurance ;
- 38 millions de personnes sont couverts par une mutuelle de santé et de prévoyance. 60% des organismes complémentaires santé sont gérées par des Mutuelles ;

Lors des élections prud'homales de 2002 et 2008, l'UGERES<sup>1</sup> et l'UNIFED<sup>2</sup> se sont regroupées au sein de l'Association des Employeurs de l'Economie sociale (AEES) pour rivaliser avec le MEDEF. Avec en 2008, 19,07% des voix dont 34,4% dans la section « activités diverses », l'AEES devient la deuxième force patronale en France après l'Union pour les droits des employeurs qui regroupe le MEDEF, la CGPME, l'UPA, la FNSEA et l'UNAPL.

Selon Christophe RAMAUX<sup>3</sup> : « *l'économie sociale a historiquement été légitimée – à la fin du XIXème siècle – par la notion d'intérêt commun (ou collectif) conçu comme catégorie intermédiaire entre intérêt particulier et intérêt général* ». <sup>4</sup>

L'économie sociale a la prétention d'être l'expression de la « société civile » et réclame une « démocratie participative » qui serait tout aussi légitime que la représentation politique (démocratie représentative reposant sur des délégations de pouvoirs à des élus).

L'affaiblissement de la légitimité de la démocratie représentative viendrait notamment du fait de la montée de l'abstention lors des élections politiques et d'élus sociologiquement et socialement en décalage avec la composition de la population (genres, catégories socioprofessionnelles, classes d'âge..). Pourtant, l'abstention des adhérents à la vie démocratique statutaire des associations et des mutuelles est de l'ordre de 70 à 80% de leurs membres (soit une proportion inverse à celle de la participation aux élections politiques majeures) et la sociologie des dirigeants associatifs et mutualistes est encore plus en décalage avec la sociologie de la population (retraités âgés des classes moyennes et supérieures).

## 2. l'économie solidaire

Il s'agissait initialement d'« économie alternative et solidaire » et non simplement d'« économie solidaire », cette dernière ayant comme thuriféraire Bernard EME et Jean-Louis LAVILLE. « *Le risque existe cependant que par l'économie solidaire, on entende économie de bas de gamme, hors marché, à faible capitalisation, réservée aux chômeurs et aux exclus. Une sorte d'économie d'attente, de traitement social pour les surnuméraires de la société salariale, pour les secteur non rentables avec des statuts précaires* ».

L'économie solidaire a théorisé le « panachage » des financements et des modes de gouvernance dans le cadre d'une économie « plurielle » dénonçant à la fois le « tout marché » et le « tout Etat ». Il s'agit d'obtenir des financements publics, de faire intervenir des bénévoles ou le sponsoring social des entreprises privées, pour faire en

---

<sup>1</sup> UGERES : Union des syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale

<sup>2</sup> UNIFED : Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du sanitaire, médico-social et social

<sup>3</sup> « *L'ETAT SOCIAL : pour sortir du chaos néolibéral* », Christophe RAMAUX, Editions Mille et une nuits, Mars 2012.

<sup>4</sup> Dans les institutions de l'Union européenne, la notion d'intérêt public tend à être remplacée par celle d'intérêt commun, lequel, ce n'est pas anodin, est défini comme la conciliation des intérêts particuliers exprimés par des lobbies.



sorte que les services rendus aient des coûts plus réduits jusqu'à devenir solvables. Portée par des associations, l'économie solidaire fait des injonctions à la participation des publics auxquels ses actions sont destinées, et ce, plus dans le cadre d'une pédagogie de l'insertion que dans le cadre d'une démarche autogestionnaire. Plus qu'une économie de marché, nous sommes dans une économie avec marché dont l'économie solidaire est l'une des composante.

L'économie solidaire doit favoriser une logique d'hybridation entre les économies marchande, non marchande et non monétaire. Hybridation des ressources qui consiste à puiser dans les 3 pôles d'activités : le marchand (secteur privé), le non-marchand (redistribution et transferts sociaux) et le non monétaire (échanges et bénévolat, réciprocité par le don et le troc).

L'économie solidaire doit permettre une autre façon de produire de la richesse qu'une entreprise marchande classique, et une autre façon de produire de la solidarité que les pouvoirs publics.

Cette exigence de l'hybridation des financements est l'apport de l'économie solidaire à « la vieille » économie sociale qui, elle, oscille entre un financement public massif par subventions et, dans le secteur social, la tarification administrée, et, des cotisations complémentaires des « usagers »-consommateurs » dans les mutuelles...

Dans le secteur du social et de l'éducation populaire, cette logique d'hybridation entre en contradiction avec la logique de professionnalisation des dernières décennies du XXème siècle et de la première décennie du siècle présent. Par exemple, des projets innovants de garde d'enfants s'appuyant, d'une part, sur le bénévolat et l'entraide réciproque et visant, d'autre part, à prendre en compte les horaires atypiques de travail, les nouvelles structures et organisations familiales ; se heurtent à des organisations professionnelles « corporatistes » défendant des normes plus contraignantes pour les usagers que pour les salariés. La défense de taux d'encadrement et de conditions de travail au nom de la qualité de la prise en charge et du bien être ont une légitimité, laquelle, se refuse à intégrer d'autres problématiques : inaccessibilité de lieux d'accueil « excellents » aux femmes isolées aux horaires de travail atypiques et donc maintien de situations plus graves qu'un « accueil allégé » (femmes dans l'agro-alimentaire embauchant à 5 heures du matin laissant endormis leurs bébés dans leurs voitures sur le parking de l'entreprise dans l'attente de la « pose » qui leur permet de l'emmener dans une structure d'accueil conforme aux normes produites par les professionnels eux-mêmes et des administrations centrales où dominant leurs pairs...).

L'économie sociale et solidaire va réclamer la reconnaissance d'un droit à l'initiative économique qui doit pouvoir être financé au démarrage...

Sous le gouvernement Jospin et à la demande de Martine Aubry, Alain Liepietz organise en 1999 une consultation nationale de 4 000 responsables du secteur associatif et coopératif, et en tire un rapport intitulé « *Pour le Tiers secteur. L'économie sociale et solidaire : pourquoi, comment ?* ». En mars 2000 jusqu'en mai 2002, Guy Hascoët, classé à la gauche des Verts, devient secrétaire d'Etat à l'économie solidaire (les mots social et alternatifs sont exclus de l'intitulé) sous l'égide de la ministre de l'emploi et de la solidarité. De 1984 à 1986, Jean Gatel avait été secrétaire d'Etat à l'économie sociale rattaché directement auprès du Premier ministre Laurent Fabius. En mai 2012, Benoit Hamon devient ministre délégué à l'économie sociale et solidaire sous l'égide du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieure.

### **L'entrepreneuriat social : nouveau paradigme ou effet de mode<sup>5</sup>**

Selon l'OCDE, l'entrepreneuriat social<sup>6</sup> désigne : « *toute activité privée d'intérêt général, organisée à partir d'une démarche entrepreneuriale et n'ayant pas comme raison principale la maximisation des profits mais la satisfaction de certains objectifs économiques et sociaux, ainsi que la capacité à mettre en place, dans la production de biens et services, des solutions innovantes aux problèmes de l'exclusion et du chômage.* »

### **3. Et l'insertion par l'économique...**

S'agissant de l'insertion par l'économique, son imaginaire est l'intégration salariale dans l'économie de marché et elle est conçue comme un sas vers cette économie de marché.

Les structures d'insertion par l'économique sont les héritières d'une part des centres de réentraînement au travail et, d'autre part, des entreprises intermédiaires.

Les centres de réentraînement au travail, comme l'atelier de promotion professionnelle de la cité de promotion familiales d'ATD<sup>7</sup> Quart Monde à Noisy le Grand (93) (ont été créés par la célèbre circulaire n°44 du 10 septembre 1974, dite circulaire Ramoff, son signataire, qui avait fait une large interprétation anticipatrice de la loi du 19 novembre 1974 relative aux CHRS (à l'époque le R de CHRS voulait dire «réadaptation» et non comme aujourd'hui «réinsertion»). Ces centres de réentraînement au travail sont devenus les centres d'adaptation à la vie active (CAVA) depuis la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Les entreprises intermédiaires dont l'existence avait été officialisée par une circulaire de 1985, ont été remises en cause par le Gouvernement Chirac de cohabitation de 1986-1988 sous le président Mitterrand. Mais, sous la conduite de Martine Aubry, une loi de janvier 1991 et un décret de mai de la même année vont leur donner sous le vocable d'entreprises d'insertion une base légale.

Cependant toutes les structures de l'insertion par l'économique (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartier, CAVA, chantiers d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification)<sup>8</sup> vont passer du code de la famille et de l'aide sociale (aujourd'hui code de l'action sociale et des familles) au code du travail et d'une impulsion DAS (direction de l'action sociale) DDASS à un suivi DGEFP DDTEFP, ce qui n'a pas été sans conséquences...

L'espoir d'un fort développement de l'insertion par l'économique repose sur la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics des collectivités locales. Or, la mise en œuvre de ces clauses sociales ne concerne que 1,9% des marchés soit environ 1400 marchés sur 73.000...

<sup>5</sup> Quelle place pour l'entrepreneuriat social en France ?, Note n°268 du Centre d'Analyse Stratégique, mars 2012

<sup>6</sup> Le groupe SOS avec 7000 salariés, 19 associations, 17 sociétés commerciales, 270 établissements et services sociaux et médico-sociaux (CADA, CEF, CHRS, CSAPA..°

<sup>7</sup> A l'époque ATD voulait dire Aide à toute détresse et non Agir Tous pour la Dignité

<sup>8</sup> « Guide de l'action sociale contre les exclusions », Jean-Pierre Hardy, Editions Dunod, mars 1999.

**3 - LOGEMENT**

**3.1 Politique nationale du logement en France : état des lieux  
Quelles orientations et quelle place pour les départements ?**

**Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale  
les 10 et 11 décembre 2012**

***Politique nationale du logement en France : état des lieux  
Quelles orientations et quelle place pour les départements ?***

***Note technique de cadrage et propositions***

Les conséquences de ce l'on appelle communément en France la « crise du logement » sont pointées année après année par l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs du secteur confrontés à une discordance qui s'accroît entre l'évolution des besoins, un stock de logements vieillissant, souvent mal adapté aux besoins des familles, et des flux de nouveaux logements insuffisants. C'est dans ce contexte difficile que l'ADF a engagé une réflexion, présentée ci-après, poursuivant un triple objectif :

- Dresser un bilan de cette situation (en termes de besoins et de prospective) ;
- Rappeler les compétences et l'implication des Conseils généraux dans la politique du logement ;
- Esquisser des axes stratégiques et avancer des voies de réforme sur lesquels les Conseils généraux, au regard de leurs compétences, pourraient se positionner dans un avenir proche à l'égard de cette politique et sur les améliorations nécessaires à apporter aux outils d'intervention dont ils disposent aujourd'hui, sachant qu'ils ne sont qu'un des segments de cette politique publique à forts enjeux.

Cette réflexion rencontre celle de l'Etat : le Gouvernement s'est engagé, à la suite d'un engagement pris par le président de la République, à construire durant la mandature, 500 000 logements par an et à libérer du foncier de l'Etat (voire de ses établissements publics) afin de faciliter en particulier la réalisation de logements sociaux et inter médicaux (150 000/an), notamment dans les zones tendues. Il revient toutefois aux acteurs locaux, et particulièrement aux départements et agglomérations d'adapter ces objectifs aux besoins exprimés sur leurs territoires.

**1) Eléments de diagnostic : il faut construire des logements en France et partout sur le territoire**

Le 17<sup>e</sup> rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, paru en 2012, fait des constats tout à fait clairs sur le dénombrement des personnes mal logées (y compris sans domicile) et pointe l'insuffisance des réponses qui sont aujourd'hui apportées par l'ensemble des acteurs concernés.

Toutefois, l'apparente précision de ces chiffres et tendances ne doit pas occulter leur fragilité : difficulté de mesure, aléas du sondage, hétérogénéité des sources, unités statistiques un peu hétérogènes... Au total, ces chiffres couramment présentés comme admis sont donc à fortement tempérer.

## **A- LA SITUATION ACTUELLE SOULEVE PRINCIPALEMENT DEUX REMARQUES**

- ***L'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de logements pour répondre aux besoins, notamment des ménages modestes ;***

Dans un contexte marqué par l'augmentation du nombre de ménages avec un taux de plus de 1,23 % par an en moyenne entre 1975 et 2010 (sous le double effet de l'accroissement démographique - plus 0,5% par an en moyenne entre 1975 et 2010- et de l'évolution de la structure des ménages, compte tenu des séparations et recompositions familiales – le nombre moyen de personnes par ménage tend à baisser : il était de 2,9 en 1975 contre 2,4 en 1999 et de 2,26 en 2010), l'INSEE, comme le Ministère du Logement, estiment la demande potentielle actuelle, tous logements confondus, entre **300 000 et 350 000** nouveaux logements par an, **sans jamais excéder 400 000**. Ce chiffre est porté à 500 000 si l'on prend en compte les caractéristiques du parc existant (logements insalubres...), et les capacités financières de la population (taux d'effort, taille des ménages, handicaps, nombre de personnes en situation d'hébergement...).

Ce niveau, indispensable pour répondre à ces besoins et rattraper un retard cumulé est estimé à 900 000 unités. Toutefois, ce dernier chiffre est à prendre avec précaution, car il s'est largement imposé à la suite des rapports des ONG dont ceux de la Fondation Abbé Pierre et n'a jamais été vraiment contre-expertisé. En tout état de cause, ce montant n'a jamais été atteint ces dernières années, malgré une importante progression concentrée sur les trois dernières années sur la construction de logements sociaux. En effet, notre pays a « sorti » en moyenne un peu plus de 100 000 à 130 000 logements sociaux, toutes catégories confondues (PLUS-PLAI, PLS..) nouveaux par an jusqu'à 2011.

La hausse significative de la construction de logements neufs a été tuée par la mise en chantier de logements sociaux, la tendance est aujourd'hui à la stagnation du développement de l'offre pour les années à venir, compte tenu de la fin du PCS et du désengagement progressif de l'Etat en matière d'aide à la pierre. Le pic a été atteint en 2010 (422 000 logements), mais les premières données disponibles et pour le premier quadrimestre 2012, laissant à penser que les mises en chantier pourraient tout au plus atteindre 300 000 logements pour l'année 2012.

En outre, le développement d'une offre privée accessible, en s'appuyant sur la multiplication de mécanismes fiscaux d'incitation à l'investissement locatif (Robien, Scellier), n'a pas donné les résultats escomptés – souvent pour des raisons assez complexes (mauvais positionnement géographiques des programmes, inadaptation de ces derniers, paupérisation des primo-locataires, etc.).

- ***Le stock actuel public et privé, ne permet pas de faire face à l'ampleur de la demande et en particulier de la demande sociale ;***

Le développement actuel de l'offre nouvelle ne pourra donc pas à lui seul faire face au défi que représente la demande sociale, surtout dans un contexte secoué par la flambée et l'absence de régulation des prix de l'immobilier et des loyers, surtout dans les zones tendues. Plusieurs propositions ont vu le jour pour pallier à ces défaillances, dont la captation des logements vacants (mais selon l'INSEE, même si les données existantes ne sont pas d'une grande fiabilité, le taux de vacance est historiquement bas à 6,7% et il

pourrait remonter à 7,5% à l'horizon 2030) et ces logements seraient en majorité concentrés dans les pôles urbains, la vacance en milieu rural serait davantage liée à l'inadaptation de l'habitat (inconfort, insalubrité...). **Cette mesure serait toutefois d'une licéité douteuse au regard du droit fondamental de la propriété.**

Plus globalement, il paraît difficile d'inverser une tendance caractérisée par la réduction des aides directes à la pierre ou à la construction, le renchérissement des coûts de production des logements neufs au mètre carré depuis 2007, induisant une hausse importante des loyers (+27% en moyenne entre 1998 et 2010 et le doublement en Ile-de-France en dix ans en raison de l'importance du phénomène spéculatif).

## **B- GESTION ET LOCATION DU STOCK ET DES FLUX/LOGEMENT DES JEUNES/ADAPTATION DU PARC : DES POINTS DE DISCUSSION**

Face à la crise du logement, l'identification des enjeux constitue un préalable pour orienter les politiques publiques du logement. Ces derniers se situent à trois niveaux :

- Par type de parc : le parc social représente 20% du total du parc construit et le parc privé présente une plus grande hétérogénéité et une moindre emprise au regard des procédures des pouvoirs publics. En outre, le parc social est à 56% concentré dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants et pour 26% seulement dans celles de moins de 50 000 habitants. L'offre locative est donc absente de certains territoires (en zone rurale, par exemple), ce qui remet en cause la solidarité entre les territoires, ciment de la République ;
- En termes de stock (parc existant) et, prospectivement, des constructions nouvelles ;
- Par types de territoire (en termes de disparités géographiques entre zones tendues et non tendues) avec un triptyque urbain/péri-urbain/rural qui nécessitera des solutions différenciées.

A titre d'exemple, avec un taux de rotation annuel de 10%, ce sont 450 000 logements qui sont « libérés » dans le parc social. En zone tendue, l'objectif doit donc être d'accroître ce taux de rotation, dans le stock, en favorisant l'accès des catégories les plus aisées qui occupent actuellement un logement social, vers le secteur privé. Il faudrait donc en parallèle accroître significativement l'offre abordable dans le secteur privé.

Trois « catégories » de population doivent bien sûr être prioritaires dans la problématique du logement abordable et son adaptabilité. S'agissant de ces trois « cibles », les départements ont une légitimité à agir et à intervenir :

- Les jeunes, dont l'ampleur de la demande est accrue par le fait qu'ils sont particulièrement touchés par la précarité et le chômage et par une offre abordable inadaptée (logements type T1 et T2, logements étudiant...)
- Les familles défavorisées ;
- Les personnes âgées et la problématique du vieillissement.

C'est donc à partir de cette typologie des publics et par le croisement par type de territoire que des réponses spécifiques doivent être apportées, en stock et en flux, à l'insuffisance de l'offre adaptée qui sévit dans de nombreux territoires de notre pays. Des mesures visant au changement de statut des logements sont également à encourager (conventionnement du parc privé/accession à la propriété pour le parc public).

- ***Une première question : le parc social abrite-t-il bien les ménages les plus modestes ?***

La répartition des ménages n'est sans doute pas optimale en 2010 : selon l'INSEE, pour les bas revenus, 26,5% des ménages sont logés dans le parc social (33% des ménages pauvres), 32,4% sont locataires du parc privé (40,2% des ménages pauvres) et 37% sont propriétaires (23% des ménages pauvres).

A l'autre bout de l'échelle, 12,9% des ménages à revenus moyens et 4,2% des ménages à revenus élevés vivent dans le parc locatif social ; ils sont propriétaires occupants pour respectivement 61,8% et 77,8% d'entre eux.

Cependant, l'un des objectifs assignés au parc social est de pratiquer la mixité sociale, ce qui implique précisément de ne pas accueillir exclusivement des locataires ou ménages défavorisés.

- ***L'affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement : l'accès au logement s'est considérablement fermé et l'effort des familles de plus en plus coûteux ;***

Concomitamment à ces constats, les caractéristiques actuelles du parc existant (public et privé) font apparaître de nombreux dysfonctionnements aussi bien en termes d'accessibilité, de distribution géographique que de diminution de la capacité des ménages à faire face aux dépenses liées au logement (non prise en compte de l'augmentation réelle du coût des loyers notamment). Au total, en France, trop souvent les ménages à revenus modestes ayant effectué une demande de logement ne peuvent se tourner que vers le secteur locatif privé ou l'accession à la propriété.

- Un décalage entre l'offre abordable et la solvabilité des publics...

De ce point de vue, les derniers chiffres dont fait l'état le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) révèlent un décalage en accroissement entre l'offre et le niveau de ressources des publics. Ainsi, le HCLPD estime que près de 40% de l'offre du parc locatif social se situe à un niveau de loyer incompatible avec les revenus actuels de ménages les plus pauvres. Cette incompatibilité entre loyers et revenus porterait plus précisément sur 76% de l'ensemble des logements sociaux mis en service en 2010 et 61% des logements PLAI. (cf. « Loyers HLM, droit au logement et mixité sociale », HCLPD, avril 2012).

- ...aggravé pour le parc existant (public mais surtout privé) par l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides au logement.

Plus récemment, le Haut Conseil à la Famille, placé sous la présidence du Premier ministre, vient de dresser un constat éloquent sur cette question. L'évolution, ces dernières années, du barème des aides au logement (allocation de logement familial-ALF, allocation de logement social-ALS, aide personnalisée au logement-APL, soit près de 16 milliards d'euros) a réduit l'efficacité de ces aides, en tant qu'élément amortisseur, dans la mesure où le taux d'effort des familles pour le paiement des loyers est en constante augmentation, en raison notamment du renchérissement du coût des loyers depuis 20 ans et de la moindre croissance des revenus. Cette situation est particulièrement criante



dans le secteur locatif privé, mais revêt également une forte dimension territoriale. Sur ce dernier point, l'avis du HCF rejoint le constat de l'ADF sur l'extrême simplisme du zonage actuel (qui détermine le niveau des allocations), exprimé auprès de la Cour des Comptes en 2011.

Le tableau ci-dessous montre que l'effort public augmente depuis 2007 de l'ordre de 3 % par an sur les trois allocations pour un nombre de bénéficiaires en léger accroissement : le blocage ou la faible revalorisation des barèmes de ressources et des loyers plafonds permet encore à un nombre considérable de ménages –plus de six millions - de faire face au paiement des loyers mais exclut des ménages qui, de par leur niveau de revenu, se situent au dessus de ces barèmes bloqués (alors que les loyers, eux, continuent d'augmenter).

#### Evolution du nombre de bénéficiaires et coûts des aides personnelles au logement (2007-2010)

	Année	APL	ALF	ALS
<b>Coût (en milliards d'euros)</b>	2007	6,200	3,671	4,363
	2008	6,571	3,904	4,715
	2009	6,717	4,068	4,821
	2010	6,865	4,151	4,905
<b>Nombre de bénéficiaires (en milliers)</b>	2007	2 527 000	1 278 000	2 181 000
	2008	2 581 000	1 329 000	2 277 000
	2009	2 555 000	1 310 000	2 232 000
	2010	2 559 000	1 314 000	2 240 000

Source : Rapport de la commission des comptes du logement, premiers résultats 2011, le compte 2010 – janvier 2012.

Logiquement, la distribution des aides est concentrée dans les zones tendues mais ignore cependant les territoires moins ou non tendus et partant, les efforts que doivent consentir les ménages défavorisés pour se loger, qui sont forcément disproportionnés sur ces territoires, induisant souvent des situations familiales difficiles.

Il faut donc restaurer le rôle solvabilisateur des aides au logement. L'encadrement des loyers, en cas de renouvellement du bail –même à titre provisoire et pour une brève période- pourrait concourir à faire « baisser la température » sur cette tendance. C'est une arme économique à utiliser avec circonspection car le risque à terme serait d'écarter les investissements et à hypothéquer les fonds propres des bailleurs sociaux.

Il faut enfin se poser la question de la concentration des efforts (construction et aides) sur certaines parties du territoire au détriment d'autres (qui accueillent également des ménages modestes) : ça n'est pas apporter une bonne réponse à la question des besoins du logement en France à l'égard des ménages les plus modestes contraints d'acquiescer alors que le PTZ a été révisé à la baisse et a disparu pour l'ancien à « retaper ».

#### **C- LA LEGITIMITE DE L'INTERVENTION DEPARTEMENTALE : L'INSUFFISANTE ANTICIPATION DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION (CF. 55 PROPOSITIONS DE L'ADF DANS LE CADRE DU DEBAT NATIONAL SUR LA PERTE D'AUTONOMIE)**

La population française métropolitaine (environ 63 millions d'habitants en 2011) connaîtra, sous l'effet conjugué de l'arrivée à la retraite de la génération du baby-boom et de l'augmentation continue de l'espérance de vie, un vieillissement certain. Selon les

projections démographiques de l'INSEE (73,6 millions en 2060), la part des plus de 60 ans seront plus de 9 millions à cet horizon et il faudra des logements adaptés pour cette population.

Le changement du profil global de la population potentiellement bénéficiaire comporte bien entendu des effets sur la politique du logement, aussi bien en termes d'adaptation du parc (public et privé) existant que de l'offre nouvelle qu'il convient de développer.

La problématique du vieillissement sur fond de pénurie de logements dans certaines régions interpelle aussi directement les Conseils généraux en tant que chefs de file des politiques en direction des personnes âgées. Il s'agit, par conséquent, de créer des leviers pour développer une offre spécifique pouvant revêtir plusieurs formes et adaptations (en fonction du statut de la personne : locataire du parc privé ou du logement social/propriétaire...).

Cela se décline selon plusieurs axes selon des objectifs opérationnels :

- Adapter des logements (parc public et privé existant et offre nouvelle) à la perte d'autonomie. On pourrait mobiliser le système ancien du viager – dont une partie est transformée en rente (améliorant la solvabilité du bénéficiaire) et l'autre pourrait être convertie en travaux de mise aux normes/adaptation aux exigences de la personne âgée. ;
- Développer une offre évolutive au sein du logement occupé par des personnes âgées (intergénérationnel, sous-location...) ;
- Obtenir une plus grande fluidité des parcours en fonction de l'évolution de la situation des personnes (foyer logement, foyer temporaire...) gérés par les bailleurs sociaux qui auront construit ce type de résidence ;
- Sortir du « tout EHPAD » et développer le maintien à domicile.

Ces axes/objectifs opérationnels revêtent bien entendu des formes très variées selon que l'on se penche sur la réalité d'un département à forte dominante rurale, d'un département non rural ou un département francilien ou urbain.

En tout état de cause, l'érosion du montant nominal des retraites dans les années à venir (carrières incomplètes ou ponctués par des périodes d'inactivité...) implique sur ce volet d'engager dès à présent une réflexion sur la conception et le développement d'une offre immobilière abordable et surtout adaptée à un public qui sera plus nombreux face au défi du vieillissement et de la perte d'autonomie, qui pourrait prendre la forme pour chaque programme construit – public ou subventionné par les agents publics ou le « 1% » - sous la forme d'un contingent de logements adaptés dès l'origine à la dépendance (à créer par la loi) – par exemple, sous la forme de quelques logements « réserves » situés en rez-de-chaussée de manière systématique et équipé de dispositifs de téléalarme.

## **2) Les compétences des Conseils généraux dans les politiques du logement**

Face à cette réalité aujourd'hui largement partagée dans ses principaux contours, les Conseils généraux participent comme les autres collectivités à l'amélioration de la situation. Leur participation à la politique nationale du logement s'opère grâce aux outils à leur disposition : des aides d'investissement, de fonctionnement et un travail de planification. Ces interventions sont également hétérogènes en termes de responsabilité, puisque certaines sont exclusives, d'autres partagées (avec l'Etat notamment).

## **LES FORMES DE L'INTERVENTION DES CONSEILS GENERAUX**

### ***En termes d'investissement***

- Subventionnement des opérations de construction du logement social ;
- Octroi de prêts aux organismes (rarissime) ;
- Garanties d'emprunts des opérateurs qui se lancent dans des opérations de construction ;
- Délégation « subsidiaire » des aides à la pierre (au travers d'une convention avec l'Etat) qui leur permet la gestion des aides d'Etat au parc public (convention de type 2) ainsi qu'au parc privé (convention de type 3). Vingt-sept départements sont actuellement dans cette situation.

### ***En fonctionnement***

- Soutien financier aux structures associatives chargées de l'accompagnement social des publics en insertion par le logement et plus généralement l'accès au logement avec les ADIL ;
- Soutien aux structures chargés de diagnostiquer et d'intervenir dans les logements (Réseau PACT-ARIM, Habitat & Développement, soutien aux programmes de l'ANAH, en zone rurale, voire gestion directe de ses crédits dans le cadre de la délégation des aides à la pierre).

Les Conseils généraux ont en outre la pleine responsabilité de la gestion (et du financement) du Fonds de solidarité pour le Logement (FSL) et participent, de ce fait, à de nombreuses instances chargées de l'examen des dossiers des ménages en difficulté dans le logement (Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions-CCAPEX) ou d'accès au logement (Commissions de médiation dans le cadre du Droit au Logement opposable-DALO).

### ***En termes de planification***

- Co-élaboration avec l'Etat du Plan Départemental d'Aide pour le Logement des personnes Défavorisés (PDALPD) ;
- Elaboration du Plans Départementaux de l'Habitat (PDH).

### **LE PLAN DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT (PDH)**

Le Plan départemental de l'habitat (PDH) est co-élaboré par le Département et l'Etat en lien avec les EPCI ayant un PLH. C'est un document de mise en cohérence de politiques d'origines diverses. Il vise à :

- établir des orientations par territoire sur la base d'un diagnostic partagé sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement. Le diagnostic qui le fonde comprend notamment une analyse des besoins en logements actuels et futurs, tenant compte [...] des besoins répertoriés dans le PDALPD : besoins en logements sociaux et très sociaux, besoins en places d'hébergement, y compris en logements temporaires (résidences sociales et maisons relais).
- assurer la cohérence territoriale entre les politiques de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des PLH et celles qui sont menées sur le reste du département ;
- assurer la cohérence entre politique de l'habitat et politique sociale ;
- faciliter la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme.

(cf. article L 302-10 et suivants du code de la construction et de l'habitation et circulaire du n° 2007-32 du 2 mai 2007 relative à la mise en œuvre des PDH).

## **En tant qu'opérateurs**

Enfin, les Conseils généraux président de droit les Offices publics départementaux (OPH) mais leur implication y est inégale : c'est un levier qui mérite d'être plus utilisé comme outil des départements.

La participation des Conseils généraux à la politique du logement au sens large se décline selon plusieurs modes d'intervention. Cette multiplicité ne rend d'ailleurs pas toujours leur rôle très lisible. Conséquence, les Conseils généraux ont souvent le sentiment - sauf quelques rares exceptions- d'intervenir, sur l'accompagnement des publics qui rencontrent des difficultés croissantes dans l'accès ou le maintien dans le logement, seuls et en dernier recours (à travers le FSL notamment); et même si des outils leur permettent une implication accrue dans les politiques du logement (délégation des aides à la pierre...), ces derniers ne leur offrent pas non plus une maîtrise complète de cette politique. Du reste, personne n'a une maîtrise complète de cette politique multipartenaire dans notre pays : les responsabilités sont morcelées entre le droit des sols aux communes, la planification au travers les Plans Locaux de l'Habitat (PLH) aux intercommunalités, le social curatif aux Conseils généraux...

Ces entrées nombreuses conduisent bien souvent, avec l'aggravation de la crise économique et sociale, les Conseils généraux à être un dispensateur d'interventions curatives au détriment d'une logique préventive et d'anticipation des besoins de leur population.

### **3) L'implication des départements à l'avenir dans ce dossier à fort enjeu social : les pistes à explorer**

La question posée aux Conseils généraux pour les années à venir est celle de leur positionnement, en fonction de leurs compétences et des compétences des autres acteurs, vis-à-vis des enjeux de cette question, aujourd'hui et dans les années à venir. Doivent-ils se concentrer sur leur « cœur de métier » (personnes âgées par exemple) ou, compte tenu des responsabilités qui sont désormais les leurs (en matière d'insertion, d'aide aux ménages en difficulté à travers le FSL...), se doter d'outils renforcés leur permettant de mieux réguler la constitution d'une offre adaptée ?

La problématique est double :

- ☞ La difficulté est tout d'abord de satisfaire une demande qui se concentre dans des zones déjà tendues : il faut y construire mieux pour produire à des coûts de loyers plus soutenables pour les ménages ;
- ☞ Il faut également développer une offre adaptée, « sociale » dans les autres parties du territoire qui ne sont couvertes par aucun zonage prioritaire dans lesquelles les ménages modestes ont des besoins de logement qui mobilisent une part disproportionnée de leurs ressources (zones rurales/semi rurales : un ouvrier agricole comme un marin-pêcheur, par exemple, doivent pouvoir bénéficier, eux aussi, d'un logement social !).

Au vu de ces interrogations, les perspectives d'action qui s'offrent aux départements, compte tenu de leurs compétences, doivent être clairement orientées selon des priorités de publics et de territoires bien définis : les jeunes, les personnes âgées, les ménages

défavorisés et les territoires ruraux. Ce sont bien celles-là les cibles prioritaires qui doivent orienter les politiques publiques départementales dans les années à venir.

Au niveau opérationnel, le renforcement des outils d'intervention pourrait se décliner de la manière suivante :

- **En matière foncière**

L'enjeu de la surcharge foncière et de la rareté du foncier dans les zones tendues est tout à fait crucial pour redynamiser la politique du logement. Il s'agit de construire moins cher et en adaptation aux besoins des nos concitoyens.

En ce sens, les Etablissements publics fonciers départementaux dotés de compétences accrues en matière de droit d'urbanisme (droit de préemption...) au même titre que les communes devraient être des outils précieux afin d'atteindre cet objectif.

Il n'est pas certain que la création envisagée par une proposition de loi au Sénat visant à créer des établissements fonciers régionaux constitue une réponse pertinente, compte tenu des compétences des uns et des autres et du nécessaire lien de proximité qu'il importe de préserver. S'agissant de cette politique déjà morcelée, il conviendrait plutôt de prôner **un schéma de cohérence territorialisée autour d'un couple commune-EPCI/Département**.

On pourrait s'interroger, pour structurer ce couple, sur la création, au moins par voie d'expérimentation, sur des territoires pertinents, d'une **Autorité organisatrice du logement** qui regrouperait les collectivités concernées et l'Etat. Cette autorité serait dotée de pouvoirs réels pour fixer des objectifs de production de logements, de rééquilibrage territorial au sein du même département (qui s'imposerait alors aux documents d'urbanisme communaux/intercommunaux). Elle pourrait également être chargée par l'Etat de la gestion des aides à la pierre.

Cette organisation renforcée –EPL ou Autorité organisatrice- peut être stratégiquement décisive en particulier en zone rurale, où la vente des biens (dans le cadre de successions par exemple), dans des zones de marchés déprimés, s'avère d'ores et déjà difficile, faute d'acheteurs. Les collectivités membres pourraient alors effectuer des investissements pour y construire des équipements adaptés à sa politique (en termes de développement d'une offre abordable ou d'hébergement des personnes âgées, par exemple).

Au-delà, **il faut s'interroger sur les conditions de libération du foncier dans des zones urbaines tendues**. Le cas échéant, en introduisant une surtaxation, au titre des taxes foncières (bâtie et non bâtie) pour des terrains dont la vacance serait anormalement longue (supérieure à 3 ou 5 ans) à des fins spéculatives. Il s'agit de créer un effet levier incitatif pour remettre à la disposition ces terrains. Car le système fiscal sur le foncier, principalement l'imposition des plus values immobilières voire la taxe LMA (Loi de Modernisation de l'Agriculture de juillet 2010), favorise la détention/rétention par le jeu des abattements qui intéressent le propriétaire dès la 5<sup>ème</sup> année. Finalement, fiscalement, la rétention est encouragée et, dans les zones tendues, la spéculation de l'est pas moins : les propriétaires sont doublement gagnants, fiscalement et économiquement.

Enfin, il faudra également **renforcer l'obligation de production de logements sociaux dans les ZAC urbaines**, quitte à réduire les charges foncières pour ces logements. Cette dernière piste mérite d'être creusée juridiquement.

- **En termes d'aides directes d'investissement**

Dans un contexte marqué par l'érosion de l'engagement de l'Etat dans ce domaine, il apparaît urgent de **mieux articuler les aides au parc social et au parc privé**, souvent en concurrence sur un certain nombre de territoires.

En ce sens, les outils défiscalisés (Robien, Scellier), guichets ouverts octroyés sans aucune contrepartie sociale, ont à maints égards montré leurs limites (en termes de développement d'une offre finalement en discordance avec les capacités des ménages donc inutile et non pérenne, de distorsions des prix...) pour répondre au défi que pose la question du développement de l'offre abordable.

Le développement des incitations fiscales –si elles devaient se poursuivre- doit à l'avenir être assorti d'engagements fermes pour leurs bénéficiaires quant aux contreparties concourant à la réalisation de cette grande ambition nationale (en termes de modération des loyers). Il devrait en être de même pour les aides apportées par les collectivités à toute opération de construction. Il faut clairement restaurer, à niveau de dépense fiscale équivalente, une réelle conditionnalité de ces aides en termes de contingentement, d'obligations sociales, assortie de sanctions en cas de non réalisation (obligation de remboursement de l'aide, suspension de celle-ci, etc.).

Une idée pourrait consister à coûts constants pour l'Etat à renverser la logique de ces aides fiscales : il s'agirait, pour une durée déterminée, de garantir (à enveloppe constante budgétairement donc sous la forme d'un taux de concours et pas d'une dépense fiscale), un rendement aux investisseurs professionnels pour construire du logement intermédiaire type PLI, confié en gestion aux organismes sociaux. Dans ce cas, l'aide de l'Etat consisterait, en s'ajoutant au retour économique normal sur investissement (retour par les loyers de l'ordre de 1,2 à 1,3% nets) à dégager, de manière garantie sur quelques années, un rendement de l'investissement correct en échange d'une construction. Compte tenu des taux d'intérêt actuellement pratiqués (inférieurs à 4%), l'écart à couvrir pourrait s'élever à 2,5% net ce qui, après expertise, pourrait s'avérer moins onéreux que les dépenses fiscales exposées au titre du dispositif Scellier en 2011 (de l'ordre de 800 à 900 millions d'euros).

- **En termes de jeux d'acteurs (articulation des interventions, gouvernance)**

Même si les concours financier de l'Etat et des collectivités locales sont jugés comme étant désormais indispensables pour la production des logements dans notre pays, un consensus existe aujourd'hui quant à la relative complexité dans l'exercice des responsabilités des uns et des autres dans cette politique.

Aussi, il s'agit de faire évoluer le système actuel par une meilleure articulation des interventions des différents acteurs qui aujourd'hui participent à la mise en œuvre, au niveau local, de la politique du logement (communes, intercommunalités, départements, Etat...)

Ainsi, pourrait être convoquée une **Conférence Nationale pour le Logement** réunissant tous les acteurs du logement, chargée de dégager consensuellement les grandes orientations de la politique du logement dans les cinq ans à venir. À l'issue de ses travaux, un projet de loi de programmation tenant compte de ses conclusions pourrait être présenté par le Gouvernement.

De même, il convient de renforcer au plan local la gouvernance des politiques du logement, en conférant **un rôle accru au Comités Régionaux de l'Habitat (CRH)** et au poids de l'avis des collectivités locales dans ce cadre (actant ainsi que ce sont ces dernières qui détiennent désormais la connaissance la plus fine des leurs territoires – besoins, fonctionnement des marchés locaux de l'habitat, etc.).

- **En termes de connaissance des besoins et de prospective**

- Diagnostiquer au plus près des territoires leurs besoins et l'évolution de ceux-ci/Meilleure connaissances des phénomènes de précarité énergétique
- Affiner les outils du zonage (Scellier, APL) par une appréhension plus fine et ajustée localement des zones de tension.

Dans le cadre du rapport à la Cour des Comptes « Les zonages pour la construction des logements sociaux », l'ADF a formulé des préconisations :

*« In fine, l'enjeu majeur qui consiste à construire en fonction de la solvabilité des ménages n'est pas assez pris en compte par le zonage tel qu'il fonctionne aujourd'hui.*

*Ces zonages beaucoup trop statiques ne reflètent pas la réalité des tensions des marchés sur les territoires car ils ne prennent pas suffisamment en compte ni le prix du foncier ni l'existence de « micro-marchés » à l'intérieur d'une même zone, en termes de saisonnalité, du tourisme, d'évolutions démographiques récentes...*

*Il convient à l'Etat de définir les critères globaux, de déterminer une cartographie des zones sous tension mais sous l'égide des CRH d'ajuster sur des périodes de trois ans, les localisations des programmes à l'échelon de l'aire urbaine et au niveau micro géographique ».*

- **Sur les outils placés sous la responsabilité des départements : connaître pour mieux intervenir**

<b>Dépenses FSL : un effort accru par les départements depuis la décentralisation</b>
---

Les Conseils généraux ne pourront pas supporter longtemps à eux seuls le poids financier croissant des FSL, dans un contexte aggravé par la précarisation des ménages (emploi) et face au prix des loyers et à l'augmentation vertigineuse des matières premières et donc des fluides.

Il est donc essentiel que **les communes (du moins les plus grandes) et leurs regroupements soient associés (dépense obligatoire dont le quantum reste à déterminer) à une participation au financement de ce dispositif**. Il faudra aller bien au-delà de la simple possibilité d'un transfert (à ce sujet aucun EPCI ne s'est à ce jour emparé de cette possibilité offerte par la loi Engagement Nationale pour le Logement-ENL) ou une participation volontaire, dépense obligatoire.

Des mesures devront aussi être encouragées afin de lutter contre la précarité énergétique : obliger par la loi les opérateurs concernés (EDF, GDF, producteurs/distributeurs d'eau..) à la **mise en place d'une tarification sociale** en faveur des familles les plus modestes ; **instauration d'une trêve hivernale** afin d'éviter les coupures d'eau, de chauffage ou d'électricité. Ces mesures viendront soulager les FSL et permettront de recentrer les actions sur les aides sociales du logement.

Plus globalement, cette tension affecte également la gouvernance du dispositif et surtout les risques de « mitage » du FSL. En effet, le rôle accru que souhaite jouer la multiplicité des acteurs concernés, par exemple dans la décision de l'octroi des aides (communes en particulier, la loi Cambon sur l'eau et les débats qui l'ont entourée le rappellent de façon explicite), alors même que le financement repose exclusivement à la charge des Conseils généraux. Il faudrait donc très concrètement :

- Lancer au plus vite **une enquête nationale et exhaustive sur l'évolution du dispositif** (dépenses, par type, par poste, fonctionnement...) ;
- Organiser une initiative des départements autour **d'un deuxième Congrès national de bilan des FSL**, à l'instar du 1<sup>er</sup> co-organisé par l'ADF et le Conseil général de la Gironde en 2009, réunissant l'ensemble des départements pour tirer les enseignements de la décentralisation de 2005 afin d'évoquer des pistes d'évolution afin de rendre le FSL plus préventif, économe, lisible bref plus proche des préoccupations de nos concitoyens les plus en difficulté. La candidature d'un Conseil général pouvant organiser et accueillir un événement de cette ampleur, avec le concours de l'ADF, en est bien sûr le préalable incontournable.

Des scénarios pourraient être envisagés dans ce cadre, allant jusqu'à la recentralisation de ce dispositif, dès lors qu'un constat d'échec serait dressé sur la gouvernance par les Conseils généraux ainsi que sur l'insoutenabilité financière du FSL par la seule institution départementale. D'autres pistes pourraient être évoquées : contribution obligatoire au FSL par les autres partenaires publics (communes, EPCI), contribution obligatoire des opérateurs entre EDF, GDF-Suez, opérateurs/distributeurs d'eau, de téléphonie, des fluides, etc.

Du côté de la planification et de la connaissance des besoins au niveau infra départemental et par bassin d'habitat, il s'agira de **renforcer le rôle de coordination, de connaissance et de planification des Plans Départementaux de l'Habitat**, en rapport plus étroit avec les données de l'INSEE. Le changement de statut de ce document (aujourd'hui simple outil d'observation) pourrait être envisagé (vers un document programmatique, éventuellement opposable ?).

- **Sur la nécessaire adaptation du parc existant et de l'offre nouvelle face au défi du vieillissement : jouer sur le stock de logements**

Sur ce chantier encore largement inexploré mais crucial, plusieurs pistes sont à envisager :

-Développer, dans le cadre de l'élaboration des schémas gérontologiques, des solutions de maintien à domicile (plusieurs formes) en sortant du « tout EHPAD ».



-Créer des logements relais intermédiaires : résidences non médicalisées mais avec un minimum de services collectifs soit transitoire (convalescence) soit étage avant prise en charge + médicalisée.

Si des initiatives en ce sens existent d'ores et déjà, il convient de décliner le passage à une « production industrielle » de cette politique.

-Imposer à tout programme de construction privé ou public, la réalisation de logements adaptés à la grande dépendance (10-15% par exemple).

-L'adaptabilité des logements pour un public âgé ne peut plus reposer simplement sur le crédit d'impôt (les programmes de l'ANAH et les réalisations minimales sur lesquelles ils débouchent sont bien là pour montrer les limites de ce type d'approche).

-Pouvoir analyser plus finement les demandes d'accès et les causes de sortie du parc HLM des personnes de plus de 75 ans en étroite collaboration avec les offices. Cela permettra à la collectivité départementale de jouer un rôle encore plus actif dans les documents stratégiques des offices (PSP- Plan Stratégique de Patrimoine, CUS- Convention d'Utilité Sociale).

Le Président

Madame Anne FROMENT-MEURICE  
Présidente de la 5<sup>ème</sup> chambre de la Cour  
des Comptes  
Cour des comptes  
13, rue Cambon  
75100 Paris Cedex 01

Réf. : CL/AR/NL

Paris, le 28 NOV. 2011

Madame la Présidente,

Vous avez bien voulu transmettre à l'Assemblée des départements de France le relevé d'observations provisoires sur « Les zonages pour la construction des logements sociaux », puis rencontrer l'ADF lors d'une réunion dont les délais de convocation étaient totalement incompatibles avec les agendas des élus. Je tenais donc à vous apporter une réponse écrite à l'issue de ces échanges.

Après avoir sollicité l'avis des Conseils généraux et en particulier les plus investis d'entre eux dans les politiques de l'habitat, leur appréciation me semble rejoindre très largement le relevé d'observations provisoires transmis par la Cour à l'ADF.

➤ **Les Conseils généraux émettent de fortes réserves sur le zonage Scellier et son articulation avec le zonage I, Ibis II, III tel que définit par la loi du 3 janvier 1977**

Les départements sont unanimement critiques à l'égard de la coexistence des deux types de zonage, source d'incompréhensions dans les territoires. Cette coexistence (en réalité, une non-articulation) peut conduire à mettre en opposition des territoires aux caractéristiques proches au sein d'une même région administrative. Dans certains départements, cela se traduit par le développement d'une offre non adaptée : ainsi, si les logements sous régime Scellier captent, dans un premier temps, les locataires du secteur social public, ces derniers repartent ensuite vers les logements sociaux car ils ne peuvent plus faire face aux charges locatives exigées dans ces logements. Il y a donc, pour les départements, une certaine incohérence à maintenir des périmètres distincts entre le parc public et le parc privé.

Le zonage Scellier est également inadapté aux enjeux locaux en termes d'étendue de certaines zones (zone B2 notamment). Et même s'il facilite parfois l'équilibre financier de certaines opérations (en permettant d'appliquer des loyers plus élevés par exemple), le résultat est bien souvent l'inadéquation des produits livrés avec les ressources d'une grande partie de la population qui en est, de facto, écartée.

*In fine*, l'enjeu majeur qui consiste à construire des logements adaptés au niveau de solvabilité des ménages n'est pas assez pris en compte par le zonage tel qu'il fonctionne aujourd'hui.

.../...

Enfin, le fait que ce classement par zones ne soit pas suffisamment fondé sur une analyse fine du fonctionnement des marchés immobiliers locaux produit des effets pervers, puisque certaines agglomérations peuvent se retrouver dans des catégories non justifiées (en termes de tension réelle de marché). Et cela à des effets déstabilisateurs sur le fonctionnement de ces marchés (phénomènes de vacance de logement dans le parc privé, surdéveloppement des opérations d'investissement locatif...).

Pour conclure sur ce point, ces zonages beaucoup trop statiques sont inadéquats apparaissent défailants dans la mesure où ils ne prennent que très partiellement en compte et le prix du foncier et l'existence de « micro-marchés » à l'intérieur d'une même zone, en termes de saisonnalité, du tourisme, d'évolutions démographiques récentes...

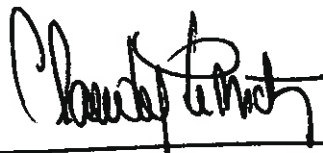
► **Les Conseils généraux souhaitent une meilleure prise en compte de la contribution des collectivités locales dans l'élaboration des zones**

Forts de ces constats, les départements estiment pouvoir apporter, en liaison avec les autres échelons territoriaux (intercommunalités notamment) une contribution certaine à la refonte du système de zonage, sur leurs territoires, à travers les observatoires locaux de l'habitat et du foncier dont ils se sont dotés concomitamment à leur montée en charge en responsabilité dans les politiques de l'habitat. De même, de par leurs compétences sociales propres (élaboration du PDALPD et de l'ensemble des schémas sociaux et médico-sociaux notamment), ils estiment être désormais en mesure de porter un regard fin et adapté à la réalité des marchés locaux de l'habitat.

Aussi, ils sont nombreux avec les autres collectivités territoriales à proposer que la redéfinition du zonage puisse être déconcentrée au niveau local sous l'égide du Comités Régionaux de l'Habitat (CRH), avec des modalités de contrôle et d'évaluation qui sont à déterminer de conserve avec l'Etat à condition de redynamiser ces instances pour qu'elles deviennent des véritables lieux de co-élaboration des politiques de l'habitat au plus près des territoires.

Telles étaient les principales réactions que l'ADF souhaite porter à votre connaissance.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération la meilleure.



---

Claudy LEBRETON

***3.2 Fiche sur la stratégie faisant de l'accès au logement une priorité de l'action publique en faveur des personnes sans abri ou mal logées***



Logo ministre

**Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale  
les 10 et 11 décembre 2012**

**Projet d'accord cadre  
entre l'Assemblée des Départements de France (ADF)  
et  
la Ministre de l'égalité des territoires et du logement**

**Fiche sur la stratégie faisant de l'accès au logement une priorité de l'action  
publique en faveur des personnes sans abri ou mal logées**

Considérant qu'avec la grande majorité des partenaires du champ de l'insertion, de l'hébergement et du logement, l'ADF partage le sens et la portée d'une stratégie qui vise à répondre aux situations d'absence de logement ou de mal logement que connaissent un grand nombre de nos concitoyens, prioritairement par l'accès à un logement ordinaire, avec ou sans accompagnement plutôt que par le passage systématique par l'hébergement, stratégie portée par la ministre de l'égalité des territoires et du logement,

Considérant que les termes de la déclaration commune Etat/départements du 22 octobre 2012, reconnaissant le rôle majeur joué par les départements dans la lutte contre la précarité et pour la cohésion sociale,

Considérant que les liens sociaux se rompent par la perte de l'emploi, qui entraîne souvent un cumul de ruptures et la multiplication des vulnérabilités : isolement, logement, ruptures familiales... et se retissent en particulier par le recouvrement d'un « vrai logement ». Que, par conséquent, le logement peut être considéré comme étant le facteur premier de la réinsertion.

L'ADF, et les départements **reconnaissent** la nécessité de rompre, pour une partie des personnes en difficultés sociales, avec les passages successifs assortis de retours en arrière en hôtels, hébergements d'urgence, intermédiation locative, CHRS d'insertion, ou de stabilisation, résidences sociales..., véritable « jeu de l'oie » ou « démarche en escalier », parcours qui se révèlent dramatiques pour les intéressés maintenus en errance d'un lieu à l'autre.

L'Etat, l'ADF et les départements **conviennent** :

Qu'avoir un « chez soi » est la condition première pour se reconstruire, et constitue bien une priorité et le préalable à un processus multidimensionnel de réinsertion.

Que la stratégie faisant de l'accès au logement ordinaire une priorité pour répondre aux situations d'absence de logement ou de mal logement, repose sur le principe que celui-ci est un pré requis pour le retour à la stabilité.

Que cette stratégie signifie qu'il faut permettre aux personnes, chaque fois que c'est possible de bénéficier d'un logement autonome, de droit commun qu'elles ont choisi, pour lequel elles ont signé un contrat.

Que les personnes concernées doivent être incitées à s'engager dans une démarche accompagnée pour favoriser leur retour à l'autonomie complète.

Que l'accompagnement proposé doit être adapté à la situation de chaque personne, gradué en temps et en intensité, et peut comporter l'intervention de différentes catégories de professionnels (professionnels de la santé, psychiatres, travailleurs sociaux et spécialistes de l'emploi), mobilisable autant que de besoin.

Que dans tous les cas, les démarches nécessaires pour mobiliser les aides financières nécessaires pour faire face au paiement du loyer et des charges sont mises en place.

Que cette stratégie orientée prioritairement vers le logement ne modifie pas les responsabilités actuelles et les champs légaux d'action respectifs de l'Etat et des conseils généraux, qui concernent pour l'Etat l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des publics démunis, et, pour les départements, le soutien lié à l'accès et au maintien dans le logement, et qu'elle ne préjuge en aucun cas des évolutions qui pourraient intervenir dans le cadre d'une nouvelle loi de décentralisation. Cependant, L'Etat et l'ADF veilleront à partager et à analyser les éléments de connaissance et de comparaison dont chacun peut disposer au plan national sur les dispositifs d'accueil, d'hébergement, d'accompagnement et de soutien (ex référentiels de prestations, études de coûts, publics accompagnés, financements engagés sur les champs respectifs Etat/départements, cofinancements éventuels, etc.).

**L'ADF et la Ministre de l'égalité des territoires et du logement conviennent en commun de s'accorder sur les 10 points suivants :**

1. La mise en œuvre de la stratégie orientée prioritairement vers le logement doit être organisée et dimensionnée au niveau départemental dans le cadre du PDAHI et du PDALPD à la suite, d'une part, d'une analyse des besoins des populations prises en charge dans les actuels dispositifs d'hébergement et, d'autre part, d'une concertation de tous les partenaires intéressés. Cette politique s'inscrit, en ce qui concerne l'Etat, dans le cadre des moyens et des orientations stratégiques définis régionalement de la politique du logement et de l'hébergement. Elle implique aussi une articulation avec les documents de programmation que sont les PLH.
2. Les relations entre le PDALPD, le PDAHI, et le schéma départemental de protection de l'enfance des conseils généraux dans son volet « centres et hôtels maternels » doivent être mieux organisées et coordonnées ;
3. Les articulations entre la stratégie orientée prioritairement vers le logement et les orientations des programmes régionaux de santé et, dans leur prolongement, des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins en faveur des personnes les plus démunies (P.R.A.P.S.) ainsi que des schémas régionaux de prévention, de même qu'en matière de santé mentale et de lutte contre les addictions, méritent

d'être étudiées avec soin par les ARS, et les DRJSCS en concertation avec les départements ;

4. Les relations avec le schéma régional des services de protection juridique des majeurs protégés élaboré sous l'égide du préfet de région et les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) de la responsabilité du président du conseil général doivent être mieux organisées et coordonnées ;
5. Les missions dévolues aux SIAO, en particulier l'évaluation de la situation des personnes qui s'adressent à lui et leur orientation vers la solution la plus adaptée, relèvent de la responsabilité de l'Etat et continuent à être financés principalement par lui .Toutefois, les départements qui le souhaitent pourront être partie prenante des SIAO, et nouer avec eux des relations conventionnelles.
6. L'accompagnement social qui peut s'avérer nécessaire pour aider les ménages à aller vers le logement, puis à s'insérer dans le logement, relève, soit d'un financement de l'Etat, soit de l'intervention des conseils généraux (Action Sociale Liée au Logement des Fonds de Solidarité Logement ou travailleurs sociaux) selon une répartition établie dans le PDLAPD ou, à défaut, par convention. S'agissant des établissements relevant du 8° du I du L. 312-1 du Code de l'Aide Sociale et de la famille (CHRS), la réorientation de leur activité vers l'accompagnement social, sans hébergement à dotation globale constante, pourra se faire sans recours à la procédure d'appel à projets, dans la mesure où l'activité nouvelle ne relève pas de dispositifs à agréer au titre du code de la construction et de l'habitation ;
7. L'articulation entre les interventions respectives des préfets, des ARS et des départements, en vue du financement des opérateurs, s'organise dans le respect des compétences de chacun. Dans ce cadre, la révision des conventions d'aide sociale et la coordination des interventions financières de l'Etat et des départements, nécessaire pour donner la meilleure visibilité aux opérateurs, prennent de façon privilégiée, lorsque la loi n'en fait déjà une obligation (cf L 313-12-2 CASF), la forme de CPOM avec les opérateurs, en application de l'article L313-11 du CASF, auquel les départements qui le souhaitent peuvent demander à s'associer. Cette articulation se manifeste également avec les ARS dans le cadre des CPOM mentionnés à l'article L. 6114-2 du code de la santé publique ;
8. L'objectif de la stratégie orientée prioritairement vers le logement est d'abord d'améliorer le service rendu aux usagers et ne doit pas se traduire par une réduction des moyens alloués par l'Etat et par les départements à la prise en charge des personnes sans abri ou mal logées ;
9. Tant pour les mesures financées par l'Etat que pour celles financées par le Conseil général, il est nécessaire que soient bien connus de tous les acteurs locaux :
  - Les modalités selon lesquelles un accompagnement social dans le logement peut être sollicité,
  - Les modalités selon lesquelles est réalisée l'évaluation sociale **initiale** de la situation des personnes et comment est prise la décision déclenchant la mise en œuvre de l'accompagnement,
  - les acteurs qui assurent l'accompagnement social, et la nature précise de leurs interventions, selon le principe d'adaptabilité de la mesure aux besoins (souplesse dans l'intensité et la durée de l'accompagnement).
10. Le comité de pilotage et de suivi du PDALPD/PDAHI est le lieu privilégié pour :

- Evaluer et proposer les évolutions de la stratégie orientée prioritairement vers le logement ;
- Partager la connaissance et l'analyse des besoins ;
- Articuler et mutualiser le cas échéant les outils, et prévoir les modes de coopération entre institutions ;
- valider les différentes formes de contrat.

Paris, le

Le Président de l'ADF

la Ministre de l'égalité des territoires et du logement

**Claudy LEBRETON**

**Cécile DUFLOT**



## Liste des sigles utilisés

ADF : Assemblée des départements de France

ARS : agence régionale de santé

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CPOM : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens

DG ARS : directeur général de l'ARS

FSL : fonds de solidarité pour le logement

MASP : mesure d'accompagnement social personnalisée

PDAHI : Plan Départemental Accueil Hébergement Insertion

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

SIAO : services intégrés d'accueil et d'orientation

**4 - POLITIQUE DE LA VILLE**

*Le Président*

Monsieur Gérard TERRIEN  
Secrétaire général  
Cour des comptes  
13, rue Cambon  
75100 Paris Cedex 01

Réf. : CL/AR

Paris, le - 6 JUIN 2012

Monsieur le Secrétaire général,

Vous avez bien voulu transmettre, pour avis, à l'Assemblée des départements de France, le projet de rapport public thématique intitulé « La politique de la ville : une décennie de réformes » que la Cour devrait publier prochainement. Je tenais tout d'abord à vous remercier pour cette sollicitation et vous faire part des remarques générales et plus détaillées que je souhaite apporter à ce document de qualité.

D'une façon globale, l'Assemblée des départements de France partage très largement les conclusions de votre rapport, qui fait état des difficultés rencontrées sur le moyen terme par la politique en direction des quartiers en difficulté déployée ces dix dernières années. Elle s'accorde sur les conclusions de la Cour relatives à l'insuffisante visibilité qui en découle aujourd'hui pour les acteurs et ses habitants, en termes de financement et de gouvernance, que ce soit à travers les CUCS ou le Plan « Espoirs Banlieues ».

L'essoufflement constaté par la Cour, au-delà des programmes lourds de rénovation, renvoie désormais aujourd'hui les politiques publiques à la nécessité de mieux articuler le volet social et urbain des projets développés dans ces territoires soumis ces dernières années à d'importantes transformations. Sur ce point, les départements qui interviennent sur ces quartiers au titre de leurs compétences obligatoires (insertion, action médico-sociale, collèges...) mais aussi bien au-delà, ont sans doute un rôle accru à jouer. Encore faudrait-il qu'ils soient véritablement partie prenantes à cette nouvelle étape de la politique de la ville, sortant ainsi d'un rôle de simples « cofinanceurs » de celle-ci.

La mobilisation des crédits de « droit commun » de l'Etat, préoccupation constante de la politique de la ville, et l'élaboration d'outils nous permettant de mieux l'appréhender, est une préconisation forte du rapport à laquelle l'ADF souscrit pleinement. De même, la nécessité d'un pilotage interministériel renforcé constitue une condition sine qua non pour renforcer l'efficacité de cette politique marquée par la multiplicité des intervenants.

De manière plus détaillée, les interrogations de l'ADF et des départements sur le devenir de la politique de la ville portent sur les points suivants :

- **Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) et leur devenir**

Bien que prolongés jusqu'en 2014, les collectivités locales et les départements néanmoins s'interrogent sur la pérennité des moyens dont on disposera à l'avenir pour faire vivre cette politique contractuelle, à l'heure où le tissu associatif des quartiers, déjà fragile, connaît de grandes difficultés. L'éparpillement des financements relevés par la Cour - avec les effets de dispersion voire de saupoudrage qui en découlent - mérite une attention particulière, à l'heure où les finances publiques connaissent de vraies difficultés.

.../...

L'avenir de la politique de la ville passe donc nécessairement par une meilleure structuration de ces financements. Sur ce point là encore, nous nous accordons pleinement avec les conclusions de votre rapport.

Plus globalement, se pose la question de l'avenir et de l'adéquation de ces contrats, avec un fonctionnement, voire un pilotage à coup d'avenants, au moment où l'ensemble des acteurs souligne la nécessité de stabiliser le cadre contractuel ainsi que les moyens qui y sont consacrés, afin de se projeter dans l'avenir.

La deuxième question soulevée par la Cour porte sur la rationalisation des zonages propres à cette politique (ZUS, ZFU, CUCS, ZRU...). Un recentrage de ces outils, par le biais d'une priorisation sur les quartiers les plus en difficulté, constitue sans doute une piste à retenir ; encore, faudrait-il établir de manière claire un zonage objectif et évolutif qui réponde vraiment aux réalités des quartiers, par essence, elles aussi, évolutives.

#### • La question générale de la rénovation urbaine

A l'heure où le Programme national de rénovation urbaine (PNRU 1) arrive à son terme, de nombreux acteurs évoquent la nécessité d'un PNRU 2, même si de nombreuses interrogations subsistent à leurs yeux, notamment sur les programmes co-financés et les attentes que l'Etat pourrait nourrir à l'égard des collectivités locales dans la perspective d'un nouveau programme d'une grande ampleur.

Plus fondamentalement, les départements soulignent, comme la Cour, la nécessité, dans le cadre d'une seconde étape, de mettre en place une **véritable politique sociale** dans ces quartiers, qu'ils soient en sortie de programme ou pour les nouveaux entrants (dans le cadre d'un éventuel PNRU 2). Car, si les opérations de rénovation urbaine sont considérées globalement comme réussies du point de vue urbanistique et architectural, il n'en demeure pas moins qu'elles n'ont que très partiellement surmonté la question de la mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers. De ce point de vue, il importe d'intégrer davantage dans l'éventualité d'un PNRU 2 (ou en cas de prolongement de ces premiers programmes), une réflexion globale sur ces quartiers intégrant :

- La dimension économique (comment introduire de l'activité économique dans ces quartiers, en termes de services, de production...), sachant que, comme le rapport de la Cour le souligne, les quartiers de la politique de la ville sont particulièrement touchés, en termes d'écart au reste des unités urbaines de référence notamment, en matière d'accès à l'emploi ;

De ce point de vue, le renforcement des moyens et des modes d'intervention du service public de l'emploi (Pôle Emploi) constitue un impératif sur lequel l'ADF insiste régulièrement et que la Cour ne manque pas, elle non plus, de souligner. Et cela, d'autant plus que cette intervention concerne des publics connus par les départements au titre du RSA, par exemple.

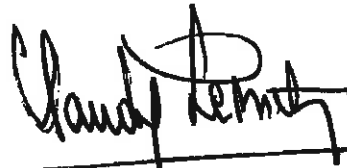
- L'accompagnement social et professionnel des habitants davantage exposés et fragilisés par la crise que le reste de la population ;

A l'échelon opérationnel, il convient, à notre sens, de renforcer les clauses d'insertion au bénéfice de ces publics, et en particulier ceux qui bénéficient des minima sociaux aujourd'hui sous la responsabilité des Conseils généraux, le cas échéant avec l'appui du Fonds social Européen (FSE) pour les publics les plus éloignés de l'emploi par exemple.

Enfin, les départements ont besoin de connaître (et devraient donc être consultés en amont) les contours précis du nouveau programme, les mesures prévues pour les sites « en sortie » de PNRU, afin d'anticiper pour mieux orienter, en fonction des besoins, leurs dispositifs départementaux de droit commun. Il importe là aussi de ne pas renouveler les erreurs initiales du PNRU 1, lorsque les projets, une fois validés par l'ANRU, faisaient a posteriori l'objet d'un tour de table des financeurs (Conseils généraux et régionaux notamment) pour en assurer leur viabilité et surtout leur bouclage.

Telles sont les principales remarques qu'appellent de la part de l'ADF les conclusions du rapport de la Cour.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de ma considération la meilleure.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claudy Lebreton', written in a cursive style. The signature is positioned above a horizontal line that spans across the width of the signature area.

Claudy LEBRETON

**5 - ENFANCE**

***5.1 Mineurs Etrangers Isolés (MEI)***

**Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale  
les 10 et 11 décembre 2012**

***Les mineurs étrangers isolés (MEI) : un dossier représentatif des relations  
dégradées entre l'Etat et les départements***

**1. Cette question fait l'objet d'un diagnostic ancien mais s'est envenimée faute d'avoir été traitée**

La question des MEI est indissociable de celle de l'immigration avec quelques particularités juridiques (un mineur est inexpulsable). Leur nombre a été estimé début 2012 par les services de l'Etat autour de 3 000 à 3 600 en métropole mais plus vraisemblablement 6 000 avec l'Outre-mer concentrés dans deux DOM : Mayotte et la Guyane.

Les MEI présentent les caractéristiques suivantes :

- La majorité est prise en charge, par les structures de l'ASE (Aide Sociale à l'Enfance compétence des conseils généraux depuis 1982). Le coût unitaire par MEI est évalué au minimum entre 50 000 à 53 000 € /an.
- La question se pose avec acuité depuis une dizaine d'années car la France est le point d'arrivée de nombreuses filières (en particulier d'Asie, Moyen Orient) empruntées par des individus qui y transitent surtout avant de passer en Grande Bretagne. Cependant, d'autres filières (Afrique du Nord/Afrique subsaharienne/Europe hors UE) considèrent la France comme un point d'arrivée d'autant plus accueillant que les jeunes sont mis à l'abri, intégrés et formés par des collectivités publiques.
- Depuis la fin des années 90, la progression des flux migratoires s'accélère.

Le phénomène s'est amplifié à partir de 1999 dans différents points de territoire et la fermeture de Sangatte, dans ce contexte, a conduit à disséminer beaucoup de MEI (comme les autres migrants de transit du reste) sur tous les points du littoral où il y a un départ pour la Grande Bretagne : grosso modo de Calais jusqu'à Roscoff (29), voire la Loire-Atlantique (escale de ferries).

- Ce sujet a d'abord concerné quelques départements (62, 13, 93 voire 91, 75) qui correspondaient à des points ou infrastructures d'arrivée (terminal de Ferries, aéroports, terminal routier...) sans oublier Mayotte (plus de 2000 MEI) et la Guyane. Depuis quelques années, malgré la lutte affichée contre l'immigration clandestine depuis 2002, ce phénomène explose et surtout se dissémine car les filières s'adaptent et modifient constamment leurs points de débarquement : des départements comme le 45, le 76, le 09, le 35, le 14 ont été repérés comme points de passage ou d'arrivée. Aujourd'hui, cinq départements métropolitains concentrent les flux d'arrivée (75, 93, 13, 35, 62/59) et deux départements ultramarins des flux anormaux.



Dans ces certains départements (62, 13, 93, 75), les flux journaliers sont tels que les services de l'ASE (locaux et personnels), les associations d'accueil comme les finances locales sont au bout de leurs capacités de prise en charge.

## **2. Une problématique qu'on ne peut réduire à une approche juridique**

En France, depuis la décentralisation de 1982 (et même antérieurement) la protection de l'enfance en danger est une compétence départementale au travers de l'ASE. Cette obligation a été renforcée par la loi de 2007 sur la protection de l'enfance. Par ailleurs, la France ayant signé des conventions internationales relatives à la protection de l'enfance en danger doit accueillir des enfants, même entrés irrégulièrement sur son territoire. Ces derniers ne peuvent être ni expulsés ni refoulés.

Mais cette question ne peut être traitée sous le seul angle juridique, en raison de l'afflux de MEI :

- Il y a une dénaturation politique de la notion de protection de l'enfance : ces MEI sont à protéger parce qu'ils sont « isolés » - sans parents identifiés, sur un territoire étranger etc... – quoique fréquemment « pris en charge » par des filières. Mais le plus souvent, il s'agit de les « retaper » (nourrir, vêtir, soigner) avant qu'ils disparaissent ailleurs, souvent absorbés par des activités interlopes.

Philosophiquement comme juridiquement d'ailleurs, cette fonction ne correspond pas à la protection de l'enfance (mesure de soustraction de la famille, placement, tutelle etc...) telle qu'elle est assurée par les conseils généraux ;

- on est bien sur des problématiques d'immigration car s'agit-il toujours de mineurs ? Dans de nombreux cas, il est nécessaire de procéder à des tests osseux peu fiables pour s'en assurer. Un majeur irrégulier arrêté est en effet dirigé vers un centre de rétention administrative, avant expulsion à la différence d'un mineur d'ou l'organisation par les filières du « rajeunissement » (absence de papiers, d'état civil, etc.) de jeunes majeurs.

Les services de l'Etat sont le plus souvent dépassés, ne disposent ni de temps ni de structures et confient donc purement et simplement ces MEI au foyer de l'ASE ouvert le plus proche parfois, sans plus de formalité (mineur ou pas...) même si l'accueil réservé par les conseils généraux s'est durci et exige le respect des formes juridiques.

S'agissant d'étrangers en situation irrégulière, plusieurs rapports, (rapport Landrieux en 2004, Jamet du printemps 2010, et celui de la sénatrice Isabelle Debré en 2010) concluent tous que cette question relève largement de la compétence de l'Etat.

Faute de dispositifs d'accueil réservés à ces mineurs que l'Etat devrait logiquement mettre en place (CRA adaptés à ces mineurs), ce sont les structures de droit commun des départements qui sont conduites à prendre en charge immédiatement et complètement ces mineurs. L'Etat participe au financement de quelques structures (Croix-Rouge, association France Terre d'Asile) très limitées en nombre mais diminue les crédits en raison de la régulation budgétaire depuis deux ans.

### **3. La situation s'envenime parce que l'Etat a gagné du temps sans traiter le sujet**

#### **A – L'Etat s'est surtout évertué à fermer la porte à des solutions acceptables**

En réalité, le diagnostic est parfaitement connu des services de l'Etat depuis 2006-2007 (d'où la loi de 2007 relative à la protection de l'enfance) mais c'est d'une part, les flux et le dispositif provisoire de répartition de MEI du 93 d'autre part, qui pousse les départements dans une stratégie de tension.

Dans ce contexte, un groupe de travail interministériel ouvert aux départements et l'ADF s'est penché sur cette question à la fin 2011 – début 2012, présidé par le Garde des Sceaux d'alors Michel Mercier.

Il n'est pas ressorti grand-chose de ces travaux. En effet, tout d'abord sur le fond, les administrations de l'Etat sont restées campées sur leur analyse juridique : les MEI sont des mineurs dont la prise en charge relève bien des compétences légales des conseils généraux, donc la solution des surnombres observés dans quelques départements réside dans un étalement « péréquateur » sur les départements en « sous-nombre »...

Ensuite, les sources de financement « compensatoires » envisagées (crédits FNPE constitués auprès de la CNAF) ont fait l'objet d'une régulation budgétaire fin 2011. Tout au plus subsiste le produit annuel des amendes acquittées par les compagnies aériennes au titre de migrants en situation irrégulière (6 à 7 M€/an) arrivés sur notre territoire. L'Etat a proposé tout au plus de mobiliser sous forme de subvention sur projet, les crédits budgétaires du FNPE (quelques millions d'euros inscrits pour 2012 et 2013) et il n'a même pas avancé sur la mise en place d'une (de) plate-forme d'accueil et d'orientation sélective des MEI arrivés sur le territoire national. La solution provisoire propre au 93 n'a même pas été travaillée pour être le cas échéant étendue car elle nécessiterait pour l'Etat d'investir (en ETP et crédits de fonctionnement pour soutenir une association nationale), ce qui ne semblait pas à la portée budgétaire de la chancellerie.

#### **B - La position fermée du précédent Gouvernement ne peut que conduire à mettre en place des solutions négociées mais équilibrées de partage de responsabilité**

La terrible contrainte budgétaire conduira probablement le Gouvernement à refusé de compenser financièrement les prises en charges des MEI orientés dans les dispositifs départementaux ASE : facturation des tarifs ASE à l'Etat ou au FNPE (comme le fait l'Etat, dans le cadre du dispositif appelé amendement « Creton », vis-à-vis des départements, en cas de maintien de jeunes majeurs handicapés dans les établissements pour mineurs en l'absence de places relevant de l'aide sociale aux adultes handicapés) ou bien la mise en œuvre de conventions entre les départements et l'Etat en application de l'article L.228-5 du CASF).

Il faut bien avoir en tête que l'Etat pourrait sans doute « juridiquement » mettre en demeure les départements d'organiser eux même, (la solidarité nationale étant refusée), une solidarité interdépartementale :

- répartition autoritaire des MEI dans les ASE départementales sur la base de critères objectifs (mais encore faudrait-il avoir une ou des plate-formes d'accueil et d'orientation avec des juges prenant des ordonnances) ;
- récupération par l'Etat, mutualisation et réaffectation des financements des départementaux ne respectant pas leur quota de MEI... (sur le modèle des pénalités).

En fait, en ne bougeant les lignes que marginalement, l'Etat contraint les conseils généraux à pratiquer cette forme de redistribution horizontale entre les quelques (5 a priori) départements gros récepteurs et les autres départements pour la tranche 12-18 ans - ce qui n'est pas évident.

Dans ce contexte de blocage, l'ADF doit suggérer au Gouvernement quelques voies de sortie :

- **effectivement la répartition des MEI entre les différents services de l'ASE est la seule solution à court-moyen terme d'autant plus qu'à l'échelon national, il demeure des capacités d'accueil de l'ASE.**

Mais cette répartition doit être **conditionnée** à :

- la mise en place au minimum à l'échelle régionale – voire zonale – de plateformes opérationnelles de coordination gérée par la justice, chargées de répartir les MEI en prenant réellement tenir compte les sur/sous capacités des services départementaux, avec des conventions préfets/départements. C'était une préconisation des rapports Landrieux/I. Debré ;
  - vérification **systematique** en cas de doute de la qualification de mineur/majeur : il faut décourager les pratiques de « minorisation » mises en œuvre dans les filières.
  - un partage dès 2012 des coûts financiers au titre d'une co-responsabilité : Partant du principe que la politique de gestion des flux migratoires relève de l'Etat, qu'il a une responsabilité particulière dans les coûts supportées par certains départements au titre de l'accueil des ME (un MEI coûte entre 50 000 et 53 000 €/an), il faut, au nom de la solidarité nationale, envisager une forme de prise en charge pérenne, même partielle, de ces coûts par l'Etat. Ces solutions étaient préconisées par les rapports Debré et de Jamet (2010). Ça ne peut que passer aujourd'hui que par une dotation budgétaire à réinstaller pour alimenter le FNPE – en modifiant son architecture – pour revenir à sa philosophie : une logique compensatrice.
- **Parallèlement, le ministre de l'Intérieur doit fournir des issues juridiques aux départements mais de manière discrète pour éviter tout appel d'air.**

En effet, s'ils le demandent avant 15 ans, en principe les MEI pris en charge par l'ASE reçoivent la nationalité française. Or, la majorité de ces MEI « aurait » entre 16-18 ans et

les conditions d'obtention de papiers dans les préfectures sont quasiment insurmontables (notamment depuis la dernière loi sur l'immigration du 16 juin 2011) sauf (mais il s'agit d'une carte de travail temporaire ou « salaire ») pour les MEI justifiant de 6 mois de formation professionnalisante au moment de leur demande de titre de séjour, à 18 ans – condition difficile à remplir pour une majorité qui ne manie pas bien le français. Au total, les départements supportent les coûts de formation afin que ces jeunes devenus majeurs soient déboutés de tout emploi, faute de pouvoir obtenir un titre de séjour voire une régularisation complète.

En clair, l'Etat (le ministère de l'Intérieur) fabrique des jeunes irréguliers sur son territoire. Ceci signifie que ces ex-MEI devenus jeunes majeurs, non délinquants, restent encore à la charge des départements.

- **Interpeller l'Etat afin de développer une approche globale de cette question.**

En effet, quasiment tous les pays points d'entrée de l'UE sont confrontés par cette problématique : en l'occurrence, en France, la prise en charge des MEI confiés à l'ASE doit être améliorée afin de favoriser – au-delà de la mise à l'abri à leur arrivée sur le territoire national – soit leur intégration (formation/apprentissage de la langue etc...), soit leur retour dans leur pays d'origine.

Or, ce travail qui échoit aux seuls départements demande des moyens supplémentaires et aussi une coopération des pouvoirs publics notamment à l'échelon européen s'agissant d'une question internationale – d'autant plus que les points d'entrée sont parfaitement connus et ciblés.

Il est capital que la France – qui peut s'enorgueillir de conditions d'accueil encore favorables – demande à l'occasion d'un sommet européen une mobilisation de fonds européens fléchés (du FSE par exemple voire de programmes spécifiques type aides CEE pour les ROMS) soit au titre de la cohésion, soit de la coopération étrangère – et en rétrocède une part aux conseils généraux au titre de la mobilisation de leurs capacités d'accueil. C'est un aspect qui doit être abordé avec la commission à l'occasion du prochain sommet JAI par exemple et à la faveur du bouclage de la politique de cohésion.

***5.2 Relations partenariales entre les conseils généraux et l'assurance maladie***

**Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale  
les 10 et 11 décembre 2012**

***Relations partenariales entre les conseils généraux et l'assurance maladie***

La CNAMTS a entrepris de renouveler les conventions liant les Conseils généraux et les Caisses Primaires d'assurance maladie dans le domaine de la Protection Maternelle et Infantile.

La CNAMTS a imposé comme base aux renégociations locales, **une convention type nationale qui modifie le périmètre des prestations remboursables et les modalités de remboursement des actes** (lettre réseau DDGOS 107/2010 du 28 décembre 2010).

Les départements ont été nombreux à alerter l'ADF sur les difficultés et les conséquences générées par ce nouveau cadre qui restreint sensiblement **le périmètre et la nature** de l'engagement financier de l'assurance maladie à certaines activités de la promotion de la santé maternelle et infantile, de planification familiale et d'éducation familiale.

Les relations entre l'assurance maladie et les services départementaux de protection maternelle et infantile se caractérisaient jusqu'ici par une grande hétérogénéité des pratiques qui répond à l'hétérogénéité des besoins sur les territoires et à la diversité des politiques et des actions conduites pour y répondre.

La convention-cadre s'appliquera, par définition, à l'ensemble des départements mais elle en pénalisera certains plus que d'autres, selon le contenu des conventions antérieurement signées. Elle acte de :

- **La modification du périmètre des prestations remboursables** : la convention porte exclusivement sur certaines activités de protection de la santé maternelle et infantile, de planification et d'éducation familiale. Elle restreint la prise en charge aux seuls actes prévus à la nomenclature dans le cadre des consultations obligatoires de suivis de grossesse et de suivi des jeunes enfants (0-6 ans).

Elle exclut de fait : la vaccination, la lutte contre les infections sexuellement transmissibles et le sida ainsi que les actes réalisés au titre du risque « maladie » en suivi de grossesse et infantile.

- **La complexification des procédures de remboursement de certains actes** : elle substitue le paiement à l'acte aux remboursements forfaitaires. A fortiori, elle impose de nouvelles règles et complexifie lourdement les modalités de facturation et de remboursement de certains actes ; s'agissant tout particulièrement de la prise en charge des vaccins et du dépistage des IST.

Dès septembre 2011, l'Assemblée des Départements de France saisissait le Directeur Général de la CNAMTS de ces difficultés, et alertait les Ministres concernés sur les conséquences induites **du désengagement de la CNAMTS mettant en péril la pérennité des services de PMI et de leurs missions au bénéfice des plus vulnérables.**

A l'issue d'une concertation avec les services de la CNAMTS, l'ADF obtient quelques avancées positives ; la CNAMTS réaffirmant utilement son soutien aux services départementaux de PMI. Quelques assouplissements à la convention sont actés en matière de prise en charge (prise en charge des examens médicaux intercurrents des femmes enceintes et des nouveaux nés) et de modalités de remboursement (étalement du dispositif sur 3 ans).

Ces évolutions sont positives ; toutefois elles confortent la priorisation de la CNAMTS sur le curatif, au détriment du préventif.

**Il apparaît indispensable que la CNAMTS puisse prendre en compte l'ensemble des activités des centres de PMI entrant dans la nomenclature, quels que soient le contexte et la périodicité d'exécution, et aussi bien les actes médicaux que paramédicaux.**

Or il s'avère aujourd'hui que certains actes qui correspondent pleinement aux missions des services départementaux de protection maternelle et infantile ne sont toujours pas ou plus pris en compte par la Sécurité Sociale ; alors même que certains d'entre eux sont pris en charge quand ils sont accomplis dans le cadre libéral.

C'est notamment le cas pour les actes non obligatoires mais nécessitant des consultations supplémentaires de prévention pour éviter l'installation de pathologies avérées chez des enfants de moins de 6 ans présentant des facteurs de vulnérabilité qui ne sont toujours pas pris en charge, alors qu'effectués en médecine libérale, ils sont pris en charge .

Cela crée de fait une discrimination contreproductive. Elle est susceptible d'amener les services départementaux soit à supporter indûment ces frais de santé primaire, soit à ré adresser vers des praticiens libéraux, pour lesquels la sécurité sociale supportera le coût de l'acte, mais au prix de potentiels

renoncements aux soins, notamment pour les populations pour qui l'avance de frais est difficile.

- ⇒ La CNAMTS doit donc reconnaître l'ensemble des actes réalisés par tous les professionnels médicaux et paramédicaux des services départementaux de PMI au même titre que lorsqu'elle le fait lorsqu'il s'agit de professionnels exerçant en libéral.
- ⇒ De même, les vaccins devraient être pris en charge à hauteur de 100 % de la valeur des prix négociés par marchés et non 65 % comme prévu, afin de garantir une couverture vaccinale suffisante de la population, notamment les populations vulnérables et précaires.

Par ailleurs, les professionnels paramédicaux des SDPMI réalisent un certain nombre d'actes en accord avec les décrets de compétence de leurs professions règlementées, qui ne sont pas remboursés aux SDPMI alors qu'ils le sont en ambulatoire :

- Accueil des bébés et de leurs parents et entretien infirmier permettant de déterminer le projet de soins pour l'enfant (par exemple visites à domicile, consultations médicales...),
- Réalisation d'actes infirmiers de prélèvements sanguins dans le cadre des dépistages des infections sexuellement transmissibles lors des consultations de planification familiale.

L'évolution du décret de compétences des infirmiers leur permet d'effectuer des actes nouveaux pour lesquels des remboursements devraient être actés :

- accueil des adolescents et entretien infirmier pour évaluer les prises de risque autour de la sexualité et délivrer la contraception d'urgence,
- renouvellement pour 1 an de la contraception prescrite par un médecin, après un entretien infirmier portant sur la tolérance et l'observance du produit utilisé.

Les services départementaux de Pmi ont fait des efforts de formation de leurs personnels afin de leur permettre une montée en compétence et sont précurseurs dans l'application des nouveaux décrets de compétences des sages-femmes et des infirmiers/ières (notamment les infirmières puéricultrices). La CNAMTS doit reconnaître les actes réalisés par ces professionnels, au même titre que lorsqu'elle le fait lorsqu'il s'agit de professionnels exerçant en libéral.

Enfin, l'évolution de la législation autorise les centres de planification et d'éducation familiale à pratiquer des interruptions volontaires de grossesse par voie médicamenteuse dans le cadre d'une convention conclue avec des établissements de santé. Le remboursement de ces actes est prévu sur la base



d'un forfait comprenant la consultation au cours de laquelle la patiente donne son consentement, les deux consultations d'administration du médicament ainsi que la consultation de contrôle. Toutefois, la prise en charge des échographies de datation, de même que la prise en charge des tests de grossesse ne sont pas prises en compte dans le calcul de ce forfait et grèvent fortement les budgets des établissements pratiquant ces actes.

La prise en compte de ces actes serait un important progrès qui acterait de la volonté de reconnaître et de soutenir la place particulière des services départementaux de protection maternelle et infantile dans le dispositif de santé - impulsé fortement par la loi HPST- notamment en direction des enfants de moins de 6 ans et de la population jeune, de la population vulnérable ou précaire.

Pour autant, l'offre de soins en baisse sur une partie grandissante du territoire, croisée avec les besoins en augmentation du public ciblé par la PMI, réinterrogent la place et les missions des services de PMI qui deviennent de plus en plus des services de santé globale de premier recours pour la petite enfance, les femmes enceintes et les actions de planification familiale sans en avoir les financements. La différence entre actes de prévention et actes curatifs, pour le public reçu en PMI, ne permet QUE de justifier un refus de financement, sans considérer la réalité quotidienne du travail des professionnels de santé des SDPMI qui s'efforcent à la fois de répondre aux besoins des usagers, mais aussi à tenir compte des autres ressources en santé du territoire.

### **Nécessité de sécuriser par des mesures législatives les financements de la PMI par l'assurance maladie.**

- amender l'article L2112-7 du Code de la santé publique « *l'ensemble des actes médicaux et paramédicaux pratiqués par les professionnels de la PMI et de planification familiale, en centre de PMI ou au domicile, auprès des femmes enceintes et des enfants de moins de 6 ans et des patients reçus dans le cadre des centres de planification familiale sont remboursés aux Départements sur la base de la nomenclature des actes.* »
- Amender l'article L6323-1 du CSP qui définit les centres de santé comme « *des structures sanitaires de proximité dispensant principalement des soins de premier recours. Ils assurent des activités de soins sans hébergement et mènent des actions de santé publique ainsi que des actions de prévention, d'éducation pour la santé, d'éducation thérapeutique des patients et des actions sociales et pratiquent la délégation du paiement du tiers mentionné à l'article L. 322-1 du code de la sécurité sociale. Ils peuvent pratiquer des interruptions volontaires de grossesse par voie médicamenteuse ... Ils constituent des lieux de stages pour la formation des différentes professions de santé... Incrimer que : Les Centres de protection maternelle et infantile et les Centres de planification familiale sont des Centres de santé dédiés aux publics mentionnés aux articles L2112-2, L2311-, L2311-4, et L2311-5 du CSP.* »

Outre les recettes supplémentaires liées aux remboursements de tous les actes prévus à la nomenclature, cette proposition présente l'avantage de permettre aux départements de pouvoir signer des Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec leur Agence régionale de santé, pour financer des actions de prévention et d'éducation pour la santé, des parcours de santé, ou encore des expérimentations de délégations de tâches. Elle induit également la possibilité d'améliorer la gestion des commandes de médicaments par la création d'une pharmacie à usage intérieur, avec des économies substantielles.