

ORGANISATEUR	PARTENAIRES			
 <p>Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de la LOZERE</p>	 <p>Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de l'AUDE</p>	 <p>Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale du GARD</p>	 <p>Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de l'HERAULT</p>	 <p>Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale des PYRENEES ORIENTALES</p>

## Concours externe sur titres avec épreuves d'assistant socio éducatif

Jeudi 4 octobre 2012

**Epreuve écrite d'admissibilité  
(Durée : 3h00 ; coefficient 1)**

Cette épreuve consiste en la rédaction d'un rapport établi à partir d'un dossier portant sur une situation en relation avec les missions du cadre d'emplois concerné, et notamment la déontologie de la profession.

**IMPORTANT : A LIRE AVANT L'ÉPREUVE**

Les copies doivent être totalement anonymes et ne comporter aucun nom, prénom, signature, paraphe, initiale, nom de collectivité, numéro de téléphone, même fictifs.

Le jury veille au respect de cette règle de l'anonymat ; en cas de signe distinctif, la note de 0/20 sera attribuée.

\*\*

*Les brouillons ne sont pas considérés comme faisant partie de la copie ; ils ne feront pas l'objet d'une correction.*

## SUJET

Vous êtes assistant socio éducatif (F/H) dans un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS).

Le président du CCAS souhaite pouvoir mettre en œuvre des Mesures d'Accompagnement Social Personnalisé (MASP) en direction des familles en difficultés sociales sur le territoire.

En votre qualité d'assistant socio éducatif, il vous demande de rédiger un rapport sur l'application possible de ce dispositif ainsi que sur le contexte idéologique lié à ces interventions.

\*\*\*

### Documents joints :

**Document 1** : Code de l'action sociale et des familles (pages 1 à 3).

Articles L123-4 à L123-6

Articles L271-1 à L271-6 (3 pages).

**Document 2** : « Protection des majeurs : les débuts laborieux de la Masp » (page 4).

Jean-Noël ESCUDIE ; Localtis.info du 8 novembre 2011 (1 page).

**Document 3** : « Minima sociaux et emploi n'empêchent plus de basculer dans la pauvreté, s'alarme l'ONPES » (pages 5 à 6).

Florence TAMERLO ; L'actualité dans les textes, Actualités Sociales Hebdomadaires du 30 mars 2012- n°2753 (2 pages).

**Document 4** : « Des mesures d'accompagnement pour les exclus » (page 7).

C.S-D ; Actualités Sociales Hebdomadaires du 20 avril 2012- n°2756 (1 page).

**Document 5** : « Pauvreté des enfants : une étude lève le voile » et « le logement, creuset des inégalités » (pages 8 à 11).

Caroline HELFTER ; Le Magazine Décryptage ; Actualités Sociales Hebdomadaires du 10 février 2012- n°2746 (4 pages).

**Document 6** : « Il faut réhabiliter la dimension sociale et politique de la fragilité » (pages 12 à 13).

Jérôme VACHON ; Le Magazine Rencontre ; Actualités Sociales Hebdomadaires du 25 février 2011- n°2698 (2 pages).

**Document 7** : « Lutte contre l'exclusion. Les CCAS à la recherche de nouvelles réponses » (pages 14 à 17).

Florence PAGNEUX ; Le Magazine Décryptage ; Actualités Sociales Hebdomadaires du 2 mars 2012- n°2749 (4 pages).

**Document 8** : « Insertion-emploi. RSA : travailleurs sociaux et allocataires approuvent l'accompagnement global » selon Pôle Emploi » (page 18).

Sabine IZARD ; L'actualité dans les textes, Actualités Sociales Hebdomadaires du 1<sup>er</sup> juin 2012- n°2762 (1 page).

**Document 9** : « Le cadre légal du secret professionnel partagé » (page 19 à 21).

Analyse de Samuel DYENS ; La Gazette Santé-Social n°50 de Mars 2009 (3 pages).

**Document 10** : Article 9 du Code Civil (page 22).

**Document 11** : Articles 226-13 à 226-14 du Code Pénal (page 22).

**Document 12** : Articles L121-6-2, L226-2-2, L133-5, L133-5-1 du code de l'action sociale et des familles (pages 23 à 24).

(2 pages)

**Document 13** : Articles 26 à 28 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite Le Pors. (page 25).

**Ce dossier contient 25 pages**

# Code de l'action sociale et des familles -

## Section 2 : Centre communal ou intercommunal d'action sociale.

### Document 1

#### Article L123-4

Un centre d'action sociale exerce, dans chaque commune ou chaque groupement de communes constitué en établissement public de coopération intercommunale, les attributions qui leur sont dévolues par le présent chapitre.

Le statut des centres communaux d'action sociale de Paris, de Lyon et de Marseille est fixé par voie réglementaire.

#### Article L123-5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1321-5 du code général des collectivités territoriales.

#### Article L123-6

Le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal. Il est administré par un conseil d'administration présidé, selon le cas, par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Dès qu'il est constitué, le conseil d'administration élit en son sein un vice-président qui le préside en l'absence du maire, nonobstant les dispositions de l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales, ou en l'absence du président de l'établissement de coopération intercommunale.

Outre son président, le conseil d'administration comprend, pour le centre communal d'action sociale, des membres élus en son sein à la représentation proportionnelle par le conseil municipal et, pour le centre intercommunal d'action sociale, des membres élus en son sein au scrutin majoritaire par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

## Chapitre unique : Mesure d'accompagnement social personnalisé

### Article L271-1

Modifié par LOI n°2009-526 du 12 mai 2009 - art. 116

Toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources peut bénéficier d'une mesure d'accompagnement social personnalisé qui comporte une aide à la gestion de ses prestations sociales et un accompagnement social individualisé.

Cette mesure prend la forme d'un contrat conclu entre l'intéressé et le département, représenté par le président du conseil général et repose sur des engagements réciproques.

La mesure d'accompagnement social personnalisé peut également être ouverte à l'issue d'une mesure d'accompagnement judiciaire arrivée à échéance, au bénéfice d'une personne répondant aux conditions prévues par le premier alinéa.

### Article L271-2

Créé par Loi n°2007-308 du 5 mars 2007 - art. 13 JORF 7 mars 2007 en vigueur le 1er janvier 2009

Le contrat prévoit des actions en faveur de l'insertion sociale et tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales. Les services sociaux qui sont chargés de ces actions s'assurent de leur coordination avec les mesures d'action sociale qui pourraient être déjà mises en oeuvre.

Le bénéficiaire du contrat peut autoriser le département à percevoir et à gérer pour son compte tout ou partie des prestations sociales qu'il perçoit, en les affectant en priorité au paiement du loyer et des charges locatives en cours.

Le contrat est conclu pour une durée de six mois à deux ans et peut être modifié par avenant. Il peut être renouvelé, après avoir fait l'objet d'une évaluation préalable, sans que la durée totale de la mesure d'accompagnement social personnalisé puisse excéder quatre ans.

### Article L271-3

Modifié par LOI n°2009-526 du 12 mai 2009 - art. 116

Le département peut déléguer, par convention, la mise en oeuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé à une autre collectivité territoriale, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un centre communal ou intercommunal d'action sociale, une association ou un organisme à but non lucratif ou un organisme débiteur de prestations sociales.

### Article L271-4

Créé par Loi n°2007-308 du 5 mars 2007 - art. 13 JORF 7 mars 2007 en vigueur le 1er janvier 2009

Une contribution peut être demandée à la personne ayant conclu un contrat d'accompagnement social personnalisé. Son montant est arrêté par le président du conseil général en fonction des ressources de l'intéressé et dans la limite d'un plafond fixé par décret, dans les conditions prévues par le règlement départemental d'aide sociale.

### Article L271-5

Créé par Loi n°2007-308 du 5 mars 2007 - art. 13 JORF 7 mars 2007 en vigueur le 1er janvier 2009

En cas de refus par l'intéressé du contrat d'accompagnement social personnalisé ou de non-respect de ses clauses, le président du conseil général peut demander au juge d'instance que soit procédé au versement direct, chaque mois, au bailleur, des prestations sociales dont l'intéressé est bénéficiaire à hauteur du montant du loyer et des charges locatives dont il est redevable.

Cette procédure ne peut être mise en oeuvre que si l'intéressé ne s'est pas acquitté de ses obligations locatives depuis au moins deux mois.

Elle ne peut avoir pour effet de le priver des ressources nécessaires à sa subsistance et à celle des personnes dont il assume la charge effective et permanente.

Le juge fixe la durée du prélèvement dans la limite de deux ans renouvelables sans que la durée totale de celui-ci puisse excéder quatre ans.

Le président du conseil général peut à tout moment saisir le juge pour mettre fin à la mesure.

### Article L271-6

Créé par Loi n°2007-308 du 5 mars 2007 - art. 13 JORF 7 mars 2007 en vigueur le 1er janvier 2009

Lorsque les actions prévues au présent chapitre n'ont pas permis à leur bénéficiaire de surmonter ses difficultés à gérer les prestations sociales qui en ont fait l'objet et que sa santé ou sa sécurité en est compromise, le président du conseil général transmet au procureur de la République un rapport comportant une évaluation de la situation sociale et pécuniaire de la personne ainsi qu'un

bilan des actions personnalisées menées auprès d'elle en application des articles L. 271-1 à L. 271-5. Il joint à ce rapport, sous pli cacheté, les informations dont il dispose sur la situation médicale du bénéficiaire.

Si, au vu de ces éléments, le procureur de la République saisit le juge des tutelles aux fins du prononcé d'une sauvegarde de justice ou de l'ouverture d'une curatelle, d'une tutelle ou d'une mesure d'accompagnement judiciaire, il en informe le président du conseil général.

## Protection des majeurs : les débuts laborieux de la Masp

PLF 2012

Publié le mardi 8 novembre 2011

Dans un bilan très détaillé de la réforme de la protection juridique des majeurs, le député Christophe Sirugue montre entre autres que la montée en charge de la mesure d'accompagnement social personnalisé (Masp) a été très lente et que ce dispositif confié aux départements pourrait être largement amélioré.

L'affaire Bettencourt a mis sur le devant de la scène la question délicate de la protection juridique des majeurs. A l'occasion de son rapport pour avis, fait dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) 2012 au nom de la commission des affaires sociales, sur les crédits de la mission "Solidarité, insertion et égalité des chances", Christophe Sirugue, député (PS) de Saône-et-Loire, s'attarde très longuement sur le sujet. Son rapport dresse en effet un bilan détaillé de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs. Très attendue, dans la mesure où la loi du 13 janvier 1968 sur le même sujet était depuis longtemps dépassée, ce texte a fait l'objet d'un assez large consensus. Près de cinq ans après, le rapporteur lui reconnaît un double mérite : avoir organisé un système gradué de mesures de protection des majeurs reposant sur l'articulation de mesures sociales et de mesures judiciaires - avec en particulier la création de la mesure d'accompagnement social personnalisé (Masp), confiée aux départements - et avoir professionnalisé l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs.

Si le bilan apparaît ainsi largement positif, le rapporteur relève cependant que "le dispositif mérite encore certains ajustements pour que les objectifs de la réforme puissent être atteints". Tout d'abord, la révision des mesures de protection judiciaires prononcées avant l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 - autrement dit avant le 1er janvier 2009 - connaît d'"importants retards". Initialement fixée à l'échéance - peu réaliste - de mars 2010, la date limite pour ces révisions a finalement été reportée au 31 décembre 2013 par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit. Mais le stock de dossiers à réexaminer s'élève à environ 700.000 et la France ne compte que 80 équivalents temps plein de juges des tutelles...

Une autre critique concerne la montée en charge de la Masp, qui se révèle plus lente que prévu. En 2009, seules 3.777 Masp ont été mises en place contre 13.000 prévues. En 2010, ces chiffres sont respectivement de 10.742 contre 22.000, tandis que le régime de croisière devrait se situer autour de 30.000 mesures par an. Mais le problème est également qualitatif, Christophe Sirugue relève en effet que "les départements ont majoritairement fait le choix de positionner ce dispositif comme un élément complémentaire des politiques d'aide et d'action sociale qu'ils mettaient déjà en œuvre, et non comme l'axe autour duquel s'organisent celles-ci".

### Un ensemble de propositions

Parmi les autres points faibles du dispositif, le rapporteur note également son pilotage "insuffisamment structuré" (et notamment l'articulation "imparfaite" entre les départements et la justice), le manque de maîtrise des coûts de la Masp (estimé à 18 millions d'euros pour l'ensemble des départements en 2010 - soit un coût unitaire mensuel d'environ 139 euros - et à 49 millions d'euros en régime de croisière), des moyens de contrôle insuffisants ou encore des mesures de protection qui restent trop centrées sur les biens et pas assez sur les personnes.

Fait plutôt inhabituel dans un rapport sur le PLF, Christophe Sirugue propose un ensemble cohérent de mesures et d'ajustements "nécessaires pour que puissent être atteints les objectifs de la loi du 5 mars 2007". Parmi celles-ci, figurent en particulier un nouveau report de l'échéance du réexamen des dossiers antérieurs à 2009, diverses mesures de simplification des démarches des majeurs protégés et de leurs proches (comme un meilleur accompagnement des proches des majeurs protégés dans l'exercice des fonctions de mandataire familial) ou encore l'amélioration des mesures de protection des majeurs placés en établissement, grâce à une clarification de la position des préposés aux tutelles. Le rapporteur préconise également de renforcer le dispositif de contrôle des mesures de protection, par exemple avec l'élaboration d'une nomenclature comptable unique pour les comptes de gestion et la mise en place d'un système de contrôles ciblés de ces derniers. Sur la Masp, l'ancien président du conseil général de Saône-et-Loire recommande - comme le suggère aussi l'Assemblée des départements de France - d'élargir l'accès à cette mesure à des publics fragiles qui en sont aujourd'hui exclus, faute de percevoir certaines prestations sociales légales.

Jean-Noël Escudié / PCA

Référence : projet de loi de finances pour 2012, rapport pour avis de Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire, sur les crédits de la mission "Solidarité, insertion et égalité des chances" (PLF 2012 examiné en première lecture à l'Assemblée nationale du 18 octobre au 16 novembre 2011).

## PAUVRETÉ - PRÉCARITÉ

# Minima sociaux et emploi n'empêchent plus de basculer dans la pauvreté, s'alarme l'ONPES

*La pauvreté et la « grande pauvreté » se sont aggravées ces dix dernières années et encore plus sous l'effet de la crise économique, s'inquiète l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans son VII<sup>e</sup> rapport, il estime que le système de protection sociale français peine à maintenir la population au-dessus du seuil de pauvreté.*

**E**n 2009, 8,2 millions de personnes vivaient en dessous du seuil de pauvreté monétaire fixé à 60 % du revenu médian – c'est-à-dire avec moins de 950 € par mois pour une personne seule –, ce qui représentait 13,5 % de la population. Contrairement au gouvernement qui estime que la pauvreté s'est stabilisée malgré la crise économique (1), l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) s'inquiète, lui, de l'aggravation du phénomène, qui touche encore plus aujourd'hui les publics les plus fragiles (jeunes, personnes âgées, familles monoparentales...) et les personnes en emploi. Dans son VII<sup>e</sup> rapport, rendu public le 29 mars (2), il étaye son point de vue et apporte plus particulièrement un éclairage sur les effets de la crise économique sur le travail, l'emploi et le chômage.

## L'emploi n'est plus un rempart contre la pauvreté

La pauvreté touche aujourd'hui davantage certaines catégories de la population, comme les jeunes. En effet, leur taux de pauvreté « reste à un niveau important » : il atteint 17,7 % en 2009, ce qui représente 2,4 millions d'enfants (3). Celui des jeunes adultes (18-24 ans) est, lui, désormais une « préoccupation majeure » puisqu'il est passé de 17,6 % en 2004 à 22,5 % en 2009. En cause notamment : le décrochage scolaire, le faible niveau d'études, les obstacles à l'accès au marché du travail ou encore les ruptures familiales. Et la crise économique a eu un « rôle amplificateur de ce phénomène », souligne l'ONPES, les jeunes étant les plus touchés par la hausse du chômage. Autre public fortement affecté par la pauvreté : les femmes de plus de 75 ans. Leur taux de pauvreté était proche de 15 % en 2009. Pour l'observatoire, « deux facteurs principaux

peuvent expliquer ce phénomène : la perte du conjoint et le bas niveau des pensions en raison d'une carrière incomplète qui n'est qu'insuffisamment compensée par [l'allocation de solidarité aux personnes âgées] ».

Quant à la « grande pauvreté », qui affiche une « hausse lente et progressive », note l'ONPES, elle est « difficilement enrayerée par notre système de protection sociale ». Pour preuve, selon lui, près de 2 millions de personnes étaient en situation de grande pauvreté en 2009 (soit 3,3 % de la population, après 3,1 % en 2006 et 2,7 % en 2000), si l'on retient le seuil de 40 % du revenu médian (640 € par mois pour une personne seule). Certes, admet l'observatoire, « les minima sociaux, complétés par l'accès à une couverture santé et une aide au logement, offrent un filet de sécurité aux personnes les plus pauvres. Mais la plupart ne permettent pas à eux seuls d'aller au-delà du seuil de pauvreté à 40 % ». Les prestations sociales représentent 33 % du revenu disponible de ces personnes, contre 4 % pour l'ensemble de la population, relève l'instance. A l'inverse, les salaires ne comptent que pour un tiers du revenu des ménages les plus pauvres, contre deux tiers pour l'ensemble de la population. Ainsi, « si l'emploi reste un rempart contre la pauvreté, disposer d'un emploi n'est plus une condition suffisante pour franchir le seuil de pauvreté ». Et les chiffres l'attestent puisque le taux de pauvreté en emploi était de 6,7 % en 2009. Il était plus particulièrement élevé pour les jeunes (7,2 %), les personnes isolées (9,1 % pour les hommes et 9,3 % pour les femmes) et les femmes seules avec enfants (15,5 %).

## Le « bilan limité » du RSA en matière de retour à l'emploi

Comme le comité national d'évaluation du revenu de solidarité active (RSA) (4), l'ONPES considère que l'allocation ne remplit que partiellement son rôle, qui est de lutter contre la pauvreté des personnes en emploi et d'inciter au retour à l'emploi. En effet, « le RSA aurait permis de réduire légèrement en 2010 le nombre de personnes pauvres (- 2 %; soit 150 000 personnes) et le taux de pauvreté (- 0,2 point) ». Cet « effet relativement faible » sur la baisse de la pauvreté « s'explique en partie par l'importance du non-recours » à l'allocation, selon l'observatoire. Ajoutant que, « si l'ensemble des personnes potentiellement bénéficiaires avaient demandé à [la percevoir], elles auraient été 400 000 à franchir le seuil de pauvreté ».

Selon le comité d'évaluation, le non-recours au RSA s'élève à près de 35 % pour le RSA « socle »

et à 68 % pour le RSA « activité seul ». Principales raisons selon lui : le « manque de connaissances précises du dispositif », un « sentiment de se débrouiller autrement financièrement » et, dans une moindre mesure, la volonté de ne pas dépendre d'une aide sociale ou la complexité des démarches administratives. En pratique, analyse l'ONPES, « les personnes ne recourant pas à ce dispositif sont éligibles au RSA pour des montants plus faibles en moyenne et sont également plus proches de l'emploi, même si elles connaissent une fréquence élevée d'entrées-sorties d'éligibilité ». Aussi, estime-t-il « essentiel d'initier des campagnes d'information à l'adresse des publics concernés et d'améliorer l'évaluation de l'éligibilité ». Il réitère sa demande auprès des pouvoirs publics de voir « poursuivre les efforts de simplification du dispositif [5] et renforcer l'incitation financière par une revalorisation des barèmes ». Comme pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'ONPES appelle de nouveau à une revalorisation de 25 % du RSA (6). De façon générale, l'instance déplore que, « en 20 ans, le RMI/RSA, l'allocation spécifique de solidarité et

l'AAH [aient] tous trois décroché de manière significative par rapport au SMIC ». A titre d'exemple, illustre-t-elle, le RSA « socle » non majoré (ex-RMI) a perdu plus de cinq points entre 1990 et 2011 et l'AAH trois points entre 1990 et 2000.

### La mise à mal des acteurs de l'accompagnement

« La crise économique a mis sous tension les acteurs de l'accompagnement », relève par ailleurs le rapport. En effet, Pôle emploi est aujourd'hui « en difficulté » pour accompagner les demandeurs d'emploi en raison d'« insuffisances » persistantes du service public de l'emploi. Cette situation devrait même s'aggraver au regard de l'accélération de la hausse du chômage en 2011, et probablement en 2012, qui risque de faire peser une « pression supplémentaire » sur cet organisme.

Face à la gravité de la crise, les acteurs locaux (personnes en situation de précarité, employeurs, professionnels de l'emploi et de l'insertion sociale, intervenants sociaux, élus) ont donc dû s'adapter. Pour en avoir la mesure, l'ONPES a lancé une étude qualitative visant à recueillir leurs opinions et leurs représentations dans trois zones contrastées (Montbéliard, Grenoble et Périgueux). Résultats : ils témoignent d'une « extension de la pauvreté et de l'exclusion à des publics inconnus jusqu'alors, et d'une intensification pour des personnes déjà fortement touchées ». La crise s'est également traduite par une « inquiétude grandissante découlant de l'absence de perspectives à court et moyen terme ».

En raison de la hausse du nombre de chômeurs et des titulaires du RSA, les professionnels de l'accompagnement ont été « contraints de mettre en place une « gestion industrielle de l'accompagnement » et de gérer l'urgence ». Ce qui a affecté la qualité de l'accompagnement individualisé. « Dans ce contexte de décalage entre les objectifs de l'accompagnement à long terme et la gestion de l'urgence, les difficultés croissantes des personnes à s'inscrire dans un parcours d'insertion par l'activité économique, qui constitue traditionnellement une des solutions offertes aux personnes les plus éloignées de l'emploi », sont le signe d'une « démobilisation », selon les professionnels interrogés. S'agissant des structures d'insertion par l'activité économique, « la crise se double d'objectifs de résultats exprimés en taux de sortie positive vers l'emploi des bénéficiaires, ce qui pousse les professionnels à privilégier la prise en charge des personnes les plus proches de l'emploi au détriment des plus exclus », critique en outre l'observatoire.

FLORENCE TAMERLO

(1) Voir ASH n° 2730 du 28-10-11, p. 8.

(2) Rapport prochainement disponible sur [www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr).  
(3) Sur la pauvreté des enfants, voir ASH n° 2746 du 10-02-12, p. 30.

(4) Voir ASH n° 2738 du 23-12-11, p. 5.

(5) Sur les premiers axes de simplification, voir ASH n° 2681 du 5-11-10, p. 13.

(6) Voir ASH n° 2736 du 9-12-11, p. 5.

## Des mesures d'accompagnement pour les exclus

*Deux nouvelles mesures – la mesure d'accompagnement judiciaire et la mesure d'accompagnement social personnalisé – visent plus spécifiquement les publics en difficulté sociale. Mais elles peinent à prendre leur essor.*

**A**vant la loi de 2007, la protection des majeurs s'était peu à peu écartée de ses finalités sous les effets du développement de la précarité et de l'exclusion : de plus en plus de mesures de protection étaient prononcées pour des raisons sociales, bien qu'elles impliquent une restriction des libertés. En les recentrant sur les personnes atteintes d'une altération de leurs facultés médicalement constatée, la nouvelle loi a tracé une frontière plus nette entre, d'une part, les situations qui relèvent de la protection juridique et, d'autre part, celles qui relèvent de l'action sociale.

Pour mieux répondre à ces dernières, la loi a tout d'abord créé la mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) (1) : prononcée par le juge des tutelles et mise en œuvre par un mandataire judiciaire à la protection des majeurs, elle prend la forme d'un accompagnement social et budgétaire pour rétablir l'autonomie des personnes dans la gestion de leurs prestations sociales. A la différence d'une mesure de protection juridique, obligatoirement liée à une cause médicale, la MAJ est prononcée en direction de personnes en grande difficulté sociale indépendamment de leur état de santé. Elle ne peut intervenir que lorsqu'une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) – administrative cette fois –, créée par la loi de 2007, a échoué. De nature contractuelle, la MASP est financée et mise

en œuvre par le département (qui peut la déléguer à d'autres collectivités ou organismes) selon trois niveaux d'intervention : la MASP 1 apporte aux bénéficiaires de prestations sociales volontaires, dont la santé ou la sécurité est menacée par leurs difficultés financières, une aide à la gestion des prestations ainsi qu'un accompagnement social individualisé. Si cela ne suffit pas, la MASP 2 autorise les travailleurs sociaux à gérer directement un certain nombre de prestations sociales à la place des personnes. Enfin, la MASP 3 permet, sur décision du juge d'instance, d'affecter directement des aides aux bailleurs pour couvrir les frais de logement.

Or, contrairement aux prévisions, la « *montée en puissance de la mesure d'accompagnement social personnalisé est nettement plus lente que prévu* », constate le député Christophe Sirugue (PS) (2) : environ 11 000 mesures seulement auraient été mises en œuvre en 2010 contre 22 000 anticipées, entraînant par un effet mécanique un très faible nombre de MAJ. En cause notamment : la mauvaise connaissance du nouveau dispositif par ses bénéficiaires potentiels, son positionnement « *comme un élément complémentaire des politiques d'aide et d'action sociale que [les départements] mettaient déjà en œuvre, et non comme l'axe autour duquel s'organisent celles-ci* » et la circonspection vis-à-vis d'une

mesure qui associe « *une intervention sociale basée sur l'adhésion de son bénéficiaire et sur la relation de confiance avec un travailleur social, et une menace de saisine du juge* ». « *La mise en place de la MASP 3 est difficilement réalisable car elle autorise un glissement d'une mesure administrative contractuelle, sur la base du volontariat de la personne, à une mesure judiciaire coercitive* », confirme Jean-Louis Coquin, directeur du service MASP de l'association Enfance catalane, qui a reçu délégation du conseil général des Pyrénées-Orientales pour mettre en œuvre l'ensemble des MASP du département. La mesure, qui a fait la preuve de sa pertinence en permettant de faire émerger des situations extrêmement dégradées pour lesquelles il n'existait jusque-là aucune solution, n'a, là comme ailleurs, pas encore vraiment décollé. Malgré l'indéniable soutien du conseil général qui avait planifié le financement de 400 mesures en 2011, seules 160 ont été réalisées. « *Dans le contexte actuel, le conseil général ne peut assumer cette mesure nouvelle alors qu'aucune compensation de l'Etat n'a été prévue* », regrette Jean-Louis Coquin. D'autant plus que le coût initial d'une MASP a été largement sous-évalué : « *Au lieu des 152 € annoncés, les dernières estimations montrent que la mesure atteindrait plutôt 580 € par mois...* », relève Nathalie Alazard, chargée de mission à l'Assemblée des départements de France. La Cour des comptes a, quant à elle, constaté un « *coût unitaire s'étalant entre 130 et 462 €* » (3). ■ C. S.-D.

(1) Elle remplace l'ancienne tutelle aux prestations familiales (TPS).

(2) Dans un avis de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012 - Disponible sur <http://goo.gl/XfWo8> - Voir ASH n° 2733 du 18-11-11, p. 17.

(3) Dans son rapport sur la réforme juridique des majeurs protégés - Voir ASH n° 2746 du 10-02-12, p. 7.

Document 5

EXCLUSION

# Pauvreté des enfants : une étude lève le voile

*Loin d'être exceptionnelle chez les moins de 18 ans, la pauvreté concerne une proportion significative d'enfants. Fruit d'une réflexion engagée par la branche famille de la sécurité sociale et plusieurs institutions régionales, une passionnante étude prend la mesure de ce fléau silencieux.*

**E**st-ce ainsi que les enfants vivent ? On aimerait pouvoir répondre par la négative, pourtant il faut l'admettre : fin 2009, en France métropolitaine, plus de trois millions d'enfants grandissaient dans une famille disposant de ressources inférieures au seuil de bas revenus (voir encadrés ci-dessous et page 31), soit près d'un quart des moins de 18 ans. C'est une étude réalisée par la branche famille de la sécurité sociale avec le dispositif régional d'observation sociale Provence-Alpes-Côte d'Azur (DROS), la Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes (MRIE), la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale

en Ile-de-France (MIPES) et l'INSEE Ile-de-France qui attire l'attention sur ce phénomène aussi consternant que méconnu (1). Et qui risque fort de le rester au vu du silence dont il est entouré.

## En savoir plus

En 2004, dans son rapport pionnier sur les enfants pauvres (2), le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) – supprimé en 2010 par Nicolas Sarkozy – avait insisté sur la nécessité d'approfondir la connaissance de cette question. Sans avoir été vraiment entendu. « *Même l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'a pas*

*engagé de travaux spécifiques en dix ans d'existence* », regrette Michel Dollé, économiste et ancien rapporteur général du CERC. C'est précisément pour en savoir plus sur la pauvreté enfantine dans la société contemporaine qu'une réflexion a été engagée en Ile-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et en Rhône-Alpes – soit les régions les plus peuplées et abritant les plus importantes agglomérations de l'Hexagone (3). Plus d'un tiers des enfants pauvres (36 %) y vivent, avec toutefois de fortes disparités territoriales. Ainsi, alors qu'à l'échelle nationale (4) le taux de pauvreté des enfants est de 24 %, la région PACA a une proportion d'enfants pauvres plus élevée (29,1 %) – avec une forte surreprésentation de ces derniers à Marseille (44%) et à Avignon (45 %), ainsi que sur le pourtour de l'étang de Berre (63 % à Port-de-Bouc, par exemple). De leur côté, l'Ile-de-France et Rhône-Alpes connaissent des taux de pauvreté enfantine inférieurs à la moyenne nationale (21,5 % et 20 %). Au niveau départemental, les écarts sont encore plus marqués, en particulier dans la région parisienne où l'on trouve à la fois la plus forte et la plus faible proportion d'enfants pauvres des trois régions étudiées : 37 % des enfants résidant dans la Seine-Saint-Denis et 13 % dans les Yvelines sont concernés. Les enfants les plus affectés par la pauvreté vivent dans une famille monoparentale, très nombreuse ou d'origine étrangère (hors Union européenne). Ce constat se vérifie grosso modo dans les mêmes proportions au plan national et des régions étudiées. Ainsi, à l'échelle de la France, entre quatre et cinq enfants pauvres sur dix grandissent dans une famille monoparentale contre deux sur dix pour l'ensemble des enfants. Par ailleurs, 22 % des enfants pauvres appartiennent à une fratrie de plus de trois enfants, contre 12 % pour les enfants en général. Enfin, les enfants dont le parent allocataire est de nationalité étrangère (non communautaire) représentent, selon les régions, entre 7 et 17 % des enfants. Leur proportion est deux fois plus élevée dans les familles disposant de ressources inférieures au seuil de bas revenus. C'est avant tout à l'absence d'activité professionnelle des parents qu'est due la pauvreté familiale : plus de quatre enfants

## PLUS DE TROIS MILLIONS D'ENFANTS CONCERNÉS

- Réalisée à partir des données issues des fichiers des caisses d'allocations familiales (CAF), l'étude conduite par la branche famille de la sécurité sociale et plusieurs institutions régionales porte sur les enfants de moins de 18 ans à la charge d'un foyer, allocataire d'une ou de plusieurs prestations versées par les CAF. Un certain nombre d'enfants en sont donc exclus : c'est le cas d'un peu plus du tiers des enfants uniques ainsi que des enfants de familles en grande précarité qui ne font pas valoir leurs droits ou sont en situation irrégulière.
- Au total, les CAF couvrent près de neuf enfants sur dix. Parmi eux, au 31 décembre 2009, 3 136 000 sont en situation de pauvreté.
- Les données utilisées dans cette étude étant celles du régime général, les allocataires du régime agricole ne sont pas pris en compte. En 2009, 429 000 enfants de moins de 18 ans vivaient dans des familles couvertes par la Mutualité sociale agricole (MSA). 36 % d'entre eux – soit 155 000 enfants – grandissaient dans des familles à bas revenus. Ajoutés à ceux qui sont connus des CAF, ce sont, fin 2009 en France, 3 291 000 enfants qui appartenaient à des familles aux ressources inférieures au seuil de bas revenus. ■

pauvres sur dix vivent dans un foyer mono-ou bi-parental où aucun parent n'a d'emploi. Ces adultes se heurtent souvent à un obstacle majeur pour se présenter sur le marché du travail : l'absence de moyens de faire garder leurs enfants. Dans les familles pauvres, en effet, le recours à un mode d'accueil payant est très rare (5). « *Le reste à charge est trop considérable et ce problème-là n'est pas traité* », déplore Michel Dollé, qui plaide pour le développement de l'accueil collectif, levier privilégié d'une politique d'égalité des chances et de lutte contre l'exclusion. « *Il manquerait 350 000 à 400 000 places pour que les enfants des familles pauvres puissent être accueillis en structures collectives* », confirme Etienne Pinte, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. De fait, les enfants des foyers situés au plus bas de l'échelle des revenus ne sont que 4 % à avoir accès à une crèche, contre 16 % de leurs contemporains des familles les plus riches (6). Or, en termes de rapport au langage et aux apprentissages comme de socialisation, les tout-petits économiquement défavorisés sont ceux qui gagneraient le plus à fréquenter des services collectifs de qualité.

Faute de revenus du travail, les ressources des familles d'enfants pauvres sont largement inférieures au seuil de bas revenus défini par les caisses d'allocations familiales (CAF), soit 942 € mensuels par unité de consommation (UC) en 2009. Elles s'élèvent en moyenne à 671 € par mois et par UC pour les trois régions étudiées (684 € au plan national). Cela signifie qu'une femme seule avec deux enfants de moins de 14 ans dispose de 1 075 € par mois, et un couple avec quatre enfants de moins de 14 ans d'un peu plus de 1 800 €. « *A Avignon et à Orange, les revenus de nos familles les plus pauvres sont de 300 € par unité de consommation* », signale Isabelle Delaunay, chef de service de l'Observatoire départemental des politiques sociales au conseil général du Vaucluse. « *La réalité est tellement effrayante que vous vous demandez ce que vous pouvez mettre en place.* » Il ne faut pas noyer les cas extrêmes dans des moyennes et oublier, *ipso facto*, les plus pauvres, renchérit Pierre-Yves Madignier, président d'ATD quart monde. En particulier, « *au niveau des minima sociaux, il s'agit de situations d'une telle précarité que le maintien d'une dynamique vitale est extrêmement compliqué* », souligne-t-il. Or plus de quatre enfants pauvres sur dix (contre un sur dix

pour l'ensemble des enfants connus des CAF) vivent dans une famille percevant un minimum social (41 % le RSA – deux fois sur trois le RSA socle seul –, 3 % l'allocation aux adultes handicapés). On peut s'interroger sur les conditions dans lesquelles se construisent ces enfants alors même qu'ils sont en plein développement. En effet, pour la France comme pour les trois régions étudiées, les enfants les plus exposés à la pauvreté sont les 3-5 ans. Le fait d'accumuler les problèmes à cette période très sensible de l'existence n'est évidemment pas sans conséquences sur les parcours ultérieurs (voir encadré, page 32). Après les 3-5 ans, la deuxième tranche d'âge la moins bien lotie diffère selon les régions : en Ile-de-France et en PACA, c'est celle des moins de 3 ans, alors qu'en Rhône-Alpes et au plan national, ce sont les adolescents de 13 à 17 ans.

### Des enfants comme les autres

Quand on les interroge sur leurs conditions de vie, ces jeunes manifestent pourtant une bonne dose d'optimisme et beaucoup d'énergie. Tel est aussi l'un des

enseignements de cette étude où les enfants ont eu l'occasion de s'exprimer sur leur quotidien lors d'entretiens en face à face. « *Ce qui est sans doute une première* », se félicite Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la CNAF. Complétant les données chiffrées, ce volet qualitatif du travail inter-régional montre que derrière des statistiques accablantes, il y a des enfants comme les autres. Ceux qui ont été rencontrés appartiennent à différentes catégories de populations précaires. En Ile-de-France, l'enquête qualitative a prioritairement visé des familles qui, compte tenu de leur situation administrative, ne sont pas nécessairement connues des CAF : plusieurs des 14 entretiens réalisés auprès des 5-17 ans ont été menés auprès d'enfants rom vivant dans un village d'insertion de Seine-Saint-Denis, auprès de mineurs étrangers isolés pris en charge par une association opérant dans le même département et auprès d'enfants de familles logées en hôtel social à Paris. En Rhône-Alpes, les 35 enfants, tous âgés de plus de 10 ans, qui ont été interrogés, résident majoritairement en

## PAUVRETÉ : DE QUOI PARLE-T-ON ?

■ L'étude sur la pauvreté infantile réalisée avec la branche famille de la sécurité sociale porte sur les enfants de moins de 18 ans vivant dans une famille allocataire dont les ressources sont inférieures au seuil de bas revenus. Celui-ci est calculé à partir des fichiers des caisses d'allocations familiales (CAF). Il s'élevait en 2009 à 942 € par mois et par unité de consommation.

■ Pour les CAF, une famille comprend le ou les parents (ou le beau-parent) ainsi que l'ensemble des enfants de moins de 25 ans qui sont effectivement présents sous le même toit (demi- et quasi-frères et sœurs compris).

■ Pour connaître le niveau du seuil de bas

revenus d'une famille, une échelle d'équivalence des unités de consommation (UC) est appliquée aux différents membres du foyer. En raison des économies d'échelle liées à la vie en commun, le premier adulte du ménage compte pour 1 UC, puis les autres personnes de 14 ans et plus pour 0,5 UC et enfin les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC. En outre, la CAF ajoute 0,2 UC supplémentaire aux ménages monoparentaux, quels que soient l'âge et le nombre des enfants, car les coefficients de l'échelle utilisée sous-estiment les besoins de ces foyers, notamment dans le domaine du logement (1). Ainsi, pour une famille monoparentale avec

deux enfants de moins de 14 ans, le seuil de bas revenus s'établissait à 1 695,60 € nets par mois en 2009. A titre de comparaison, la même année, le montant forfaitaire du RSA socle pour un parent isolé sans activité avec deux enfants à charge était de 818,34 €.

■ Le seuil de bas revenus défini par les CAF est différent du seuil de pauvreté déterminé par l'INSEE, la population de référence et les modalités de calcul n'étant pas identiques. Au final, cependant, les deux seuils sont à peu près équivalents : en effet, en 2009, l'INSEE a fixé le seuil de pauvreté à 954 € mensuels par unité de consommation. ■

(1) Voir *Politiques sociales et familiales* n° 98 - Décembre 2009 - CNAF.

milieu urbain et bénéficient d'une certaine stabilité résidentielle et d'une bonne intégration sociale. Pour la région PACA enfin, les entretiens ont concerné une trentaine d'enfants de 4 à 17 ans habitant soit les quartiers nord de Marseille, soit des territoires plus ruraux du Vaucluse. Il s'agit de jeunes Provençaux qui ont un toit, sont scolarisés et vivent en famille.

Ces enfants d'horizons très divers font tous montre d'un grand dynamisme et d'une réelle joie de vivre. « Parfois, même, ils ont été étonnés des questions qui leur ont été posées et y ont assez souvent répondu sur un ton d'évidence : "comme tout le monde !" », notent les sociologues qui ont effectué les entretiens auprès d'enfants franciliens. De fait, la pauvreté perçue ne reflète pas forcément la pauvreté vécue. De nombreuses réflexions sur la question du logement en témoignent. Les logements sont souvent étriqués et sur-occupés, mais si le qualificatif « petit » revient fréquemment dans la bouche des enfants, les situations de surpeuplement ne sont pas toujours mal ressenties. En Rhône-Alpes, Océane, 12 ans, apprécie de partager sa chambre avec sa sœur qui est autiste, cependant que sa grand-mère et sa mère

**« Les enfants sont entourés de personnes qui vivent la même situation qu'eux, ce qui leur donne à penser que celle-ci est normale »**

vivent dans l'autre pièce : « comme ça, c'est bien, je peux m'occuper de ma sœur et je peux profiter de ma grand-mère. Je sais qu'elle est malade et qu'elle peut mourir ». Pour Sofiane, Marseillais de 13 ans, la situation ne paraît pas non plus problématique. Il dort avec sa grand-mère et un de ses frères, ne dispose pas de bureau pour travailler ni de pièce pour jouer avec ses cinq frères et sœurs. Le soir, le salon est transformé en chambre pour ses parents et il devient compliqué de circuler. Mais Sofiane semble apprécier ce « vivre ensemble » et la qualité des liens qui s'y créent.

Si les enfants, surtout les plus jeunes, donnent le sentiment d'évoluer dans un univers relativement préservé, c'est aussi parce que leur environnement « invisibilise » la pauvreté, commentent les chercheurs de la MRJE. « Les enfants sont entourés de personnes qui vivent la même situation qu'eux, ce qui leur donne à penser que celle-ci est normale », précisent-ils. De plus, les parents jouent un rôle protecteur. Des mères interrogées dans le cadre d'un groupe de parole en Isère expliquent faire en sorte que leurs enfants ne ressentent pas les soucis qu'elles

connaissent. Pour un certain nombre d'enfants, cependant, une prise de conscience de la pauvreté familiale semble émerger en grandissant. Ils notent alors des contraintes et privations de différents ordres. S'il avait de l'argent, Zoran, 13 ans, fils d'une famille rom de Seine-Saint-Denis, achèterait un jeu vidéo et son frère Mano, 15 ans, « de la nourriture et des boissons pour partager avec les copains ». A Marseille, Hakim, 13 ans, et Yoann, 15 ans, deux ados de familles monoparentales, aimeraient bien faire du foot en club : le premier dit « attendre que [sa] maman ait terminé de payer les crédits », le second préfère renoncer pour économiser le prix de la licence – « c'est pour ma mère, pour pas la mettre en galère ». Les habits, les chaussures de marque, « avoir de belles affaires » tenterait aussi bien des ados précaires. Mais ces derniers semblent assez facilement faire une croix sur leurs desiderata – du moins en paroles. Comme l'affirme Anna, 12 ans, qui juge le sac de ses rêves trop cher : « Pour ce prix-là, il ne faut pas que cela soit que pour moi, ça doit servir à tout le monde. »

### Scandale à double détente

Résignation ? Fatalisme ? Le fait que les enfants en âge de le faire n'aient « jamais qualifié leur situation en termes d'injustice peut être vu comme un signe

## LE POIDS DES PREMIÈRES ANNÉES

Selon les données d'Eurostat, office de statistiques de la Commission européenne, la pauvreté des tout-petits a bondi en France entre 2007 et 2010 : passant de 714 000 à 927 000, le nombre d'enfants pauvres de moins de 6 ans a crû de près d'un tiers – ce qui constitue, de loin, la plus forte hausse pour un Etat de l'Union européenne. Or des recherches menées dans les pays anglo-saxons mettent l'accent sur l'impact de la pauvreté subie dans les premières années de la vie. Le développement de l'enfant étant un processus très cumulatif, les handicaps ne font en général que s'approfondir, notamment en matière comportementale et dans

le domaine scolaire – sauf si des interventions fortement correctrices sont engagées, explique l'économiste Michel Dollé (1). « Les inégalités entre enfants, décelables dès l'entrée en école maternelle, ne font que s'accroître tout au long du cursus », précise-t-il. Comme en atteste une récente étude de l'INSEE, les difficultés scolaires précoces, qui se manifestent par des redoublements à l'école primaire, apparaissent comme un facteur particulièrement déterminant de la sortie du système scolaire sans diplôme (2). Or la principale caractéristique des jeunes qui quittent l'école sans aucun diplôme ou avec uniquement le brevet des collèges est

leur appartenance à des milieux sociaux défavorisés. Ainsi, les non-diplômés ont 2,4 fois plus de chances d'avoir un père ouvrier et aussi 2,4 fois plus de chances d'avoir une mère sans aucun diplôme. Les non-diplômés sont également plus souvent issus de familles nombreuses ou monoparentales : 41,9 % d'entre eux (contre 23,5 % des diplômés) ont au moins trois frères et sœurs ; 23,4 % d'entre eux (contre 12,8 % des diplômés) vivent avec un seul parent.

« Eu égard à ce que l'on sait du développement du cerveau de l'enfant et du quotient intellectuel », vivre pauvre au milieu et à la fin de l'enfance est sans doute moins préjudiciable

aux résultats cognitifs, estiment des experts de l'OCDE (3). Mais les enfants plus âgés se heurtent à un autre problème : dans les familles défavorisées, on attend d'eux qu'ils contribuent matériellement à la vie du foyer, en exerçant un emploi rémunéré ou en participant davantage aux tâches domestiques. Ainsi peuvent-ils être contraints de rogner leurs ambitions et de renoncer à leurs études. ■

(1) In « La transmission intergénérationnelle de la pauvreté » - Regards croisés sur l'économie n° 4 - Septembre 2008 - Ed. La Découverte.

(2) Voir « Etre sans diplôme aujourd'hui en France : quelles caractéristiques, quel parcours et quel destin ? » par R. Bouhria, M. Garrouste, A. Lebrère, L. Ricrôch et Th. De Saint Pol - Economie et statistique n° 443 - INSEE, 2011.

(3) Assurer le bien-être des familles - OCDE, 2011.

d'absence de lecture collective de la réalité sociale dans leur environnement», estiment les rapporteurs. Ils ne notent pas non plus de rancœurs individuelles : les jeunes n'imputent pas à leurs parents la responsabilité des manques qu'ils subissent. Eux-mêmes paraissent avoir du mal à s'imaginer un avenir différent du leur. « La panne de l'ascenseur social semble suffisamment intégrée dans les milieux modestes pour que l'avancée en âge s'accompagne d'un rétrécissement des perspectives envisagées par les enfants », font observer les chercheurs. Il est vrai que, dans leur entourage, les intéressés manquent de modèles de réussite, en particulier d'exemples où l'apprentissage scolaire soit la clé du succès. Pour les jeunes rencontrés, ça ne se passe d'ailleurs pas toujours bien à l'école. Et, si tous les parcours d'insertion ne sont pas académiques, on connaît, néanmoins, l'impact du niveau de formation initiale sur l'accès à l'emploi et à un revenu suffisant (7). C'est également en cela que la pauvreté des enfants est particulièrement scandaleuse : elle les frappe dans une double temporalité, l'ici et maintenant et l'avenir, c'est-à-dire « le bien-être, mais aussi le bien devenir, les deux aspects étant naturellement très liés », résume Michel Dollé.

Or il y a tout lieu de craindre que la crise ne précipite toujours davantage de familles dans les difficultés. Pour Pierre-Yves Madignier, le choix est clair : « Soit remonter les minima sociaux et les allocations familiales, soit accepter que des enfants en très grand nombre soient élevés dans la pauvreté. »

CAROLINE HELFTER

(1) Intitulée « Vivre la pauvreté quand on est un enfant : Photographie de la pauvreté infantile en régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes », cette étude a donné lieu à un colloque le 21 novembre 2011 à Paris et sera présentée le 14 février prochain à Lyon - Rens. : dros.cafmarseille@caf.cnafmail.fr, mrie@mrie.org, mipips@iledefrance.fr.

(2) Voir ASH n° 2347 du 20-02-04, p. 31.

(3) Ces trois régions concentrent 35 % de la population française, dont 21 % vivant dans les unités urbaines de Paris, Lyon et Marseille.

(4) Toutes les données indiquées au plan national concernent la France métropolitaine.

(5) 91 % des enfants des ménages les plus pauvres sont gardés par leur ou un de leurs parents (contre 31 % des plus aisés) - Voir *Etudes et résultats* n° 678 - DREES - Février 2009.

(6) Voir *Etudes et résultats* n° 678 - DREES - Février 2009.

(7) En 2010, parmi les jeunes actifs sortis du système éducatif depuis moins de cinq ans, 11 % des diplômés du supérieur sont au chômage, contre 23 % des diplômés du secondaire et 44 % de ceux qui n'ont aucun diplôme ou seulement le brevet des collèges - « Diplômés et insertion professionnelle » par B. Le Rhun et P. Pollet, in *France, portrait social* - INSEE, édition 2011.

## Le logement, creuset des inégalités

*Grandir dans un logement décent constitue une condition essentielle de la construction des enfants. Pour des centaines de milliers d'entre eux, celle-ci n'est pas remplie.*

Les familles à bas revenus rencontrent d'importantes difficultés liées au poids grandissant des dépenses de logement, notamment celles qui n'accèdent pas à un logement du parc locatif social, loin de leur bénéficiaire prioritairement (1). Pour le quart de la population française aux niveaux de vie les plus faibles, cette charge représente plus du tiers des revenus (34 %) - contre 20 % pour le quart de la population aux niveaux de vie les plus élevés (2). Particulièrement touchés par la pauvreté, les enfants qui vivent avec un seul de leurs parents - leur mère dans 84 % des cas - sont les plus exposés à des conditions de logement difficiles. En 2006, 7,3 % des enfants de famille monoparentale sont privés d'un minimum de confort (installations sanitaires et électriques absentes, infiltrations d'eau, sensation de froid, etc.) - contre 4,2 % de la moyenne des enfants (3). A cet égard, la taille des familles joue aussi un rôle majeur : les enfants issus d'une fratrie d'au moins quatre enfants sont 2 à 2,5 fois plus souvent privés de confort que ceux de fratries plus petites. 20 % des enfants de familles monoparentales et 30% de ceux de familles très nombreuses habitent également un logement surpeuplé (contre 11 % de la moyenne des enfants).

En 2010, la Fondation Abbé-Pierre a estimé à 600 000 le nombre d'enfants victimes de différentes formes de mal-logement (4). Environ la moitié d'entre eux vivent dans un logement surpeuplé ou sans confort ; près de 200 000 résident dans un meublé (en location ou sous-location) ou dans un logement occupé sans droit ni titre suite à une décision d'expulsion ; près de 52 000 sont hébergés chez des tiers, en centres d'hébergement (CHRS ou centres maternels) ou à l'hôtel ; 22 000 habitent dans un camping ou un mobile home ; enfin, près de 21 000 sont sans domicile fixe ou vivent dans un habitat de fortune (cabane, cave, garage). Tout en reconnaissant que les conséquences du mal-logement sur les enfants appartiennent à de nombreux registres, qui ne sont pas forcément

hiérarchisables, les experts de la fondation estiment néanmoins que « l'habitat indigne ou insalubre nuit gravement à la santé de l'enfant ». Et de pointer le saturnisme, lié à la présence de plomb, les maladies respiratoires et les affections dermatologiques dues à des problèmes de ventilation, d'humidité et de chauffage, les accidents domestiques provoqués, par exemple par la vétusté des installations électriques, ou encore les répercussions d'une mauvaise alimentation en termes de surpoids ou d'obésité. Par ailleurs, la piètre qualité des sanitaires ou la nécessité de les partager avec d'autres, y compris avec des personnes qui ne font pas partie de la famille comme c'est le cas pour les familles hébergées chez des tiers, peuvent empêcher ou décourager l'enfant - ou ses parents - de prendre soin de son corps. Avec les retombées de ce manque d'hygiène sur le bien-être quotidien et la propension ultérieure à développer des maladies infectieuses. Vivre dans un logement surpeuplé pèse aussi sur la durée et/ou la qualité du sommeil. D'où un état de fatigue générale avec une kyrielle d'effets immédiats (maux de tête, troubles de l'attention, etc.) et un impact à plus long terme sur la croissance et la maturation du système nerveux.

Au-delà de ces effets sur la santé physique, le mal-logement place aussi les enfants dans un climat d'insécurité et/ou d'instabilité peu propice à un équilibre psychique harmonieux et il obère la qualité de la vie familiale, qui connaît des situations de tension parfois extrêmes. La vie sociale des enfants, dont les possibilités de recevoir leurs amis sont mises à mal, se trouve également amoindrie. Quant à leurs apprentissages scolaires, ils pâtissent du fait que les intéressés ne disposent pas d'un endroit tranquille pour travailler.

■ C.H.

(1) Selon les données de la CNAF, la part des enfants pauvres vivant dans le parc social est de 50 % contre 43 % pour l'ensemble des enfants allocataires.

(2) Voir *France, portrait social* - INSEE, édition 2010.

(3) Voir *France, portrait social* - INSEE, édition 2011.

(4) Voir ASH n° 2695 du 4-02-11, p. 26.

## Document 6

FRED POCHÉ

# « Il faut réhabiliter la dimension sociale et politique de la fragilité »

*Fragilité, vulnérabilité... Ces notions émergent lentement dans le débat public. Le concept anglo-saxon du « care » met ainsi en avant la nécessaire attention à porter aux plus fragiles. Mais cette fragilité peut-elle réellement constituer une valeur sur laquelle asseoir des politiques sociales et économiques ?*

*Les réflexions du philosophe Fred Poché.*

Pourquoi, dans une société valorisant le pouvoir et la réussite individuelle, la notion de « fragilité » semble-t-elle paradoxalement d'actualité ?

La fragilité est effectivement une thématique en émergence. On peut mentionner à ce propos les théories sur l'éthique du *care* (1), qui comportent des intuitions intéressantes autour de l'idée de « prendre soin ». Prendre soin de l'autre mais aussi de soi, dans le sens d'être à juste distance par rapport à ses propres fragilités afin de mieux répondre aux souffrances de l'autre sans projeter les siennes sur lui. Il me semble qu'un surcroît de vulnérabilité traverse actuellement les populations en raison de conditions historiques et sociales particulières. Ceux qui se trouvent déjà en difficulté, les personnes handicapées, les pauvres, etc., en sont d'autant plus atteints. Cela s'explique, notamment, par le brouillage des identités sociales, culturelles, sexuelles, religieuses. Par exemple, durant certaines périodes, les rapports entre hommes et femmes étaient pensés selon une logique et une répartition des rôles évidentes pour tous. Ces dernières sont à présent remises en cause. Je ne suis pas nostalgique de cette époque, mais je constate que cette recomposition se révèle déstabilisante. On pourrait dire la même chose sur l'identité nationale, des termes à utiliser avec précaution. Qu'est-ce que cela signifie aujourd'hui de se dire d'une nation ou d'un pays, à l'heure du dépassement des frontières, notamment grâce à l'arrivée des nouvelles technologies.

Mais qu'est-ce qu'être fragile ? Ne le sommes-nous pas tous ?

Je distinguerai la fragilité de la vulnérabilité — autre-

ment dit ce qui relève, d'une part, de la condition humaine et ce qui est lié, d'autre part, à un contexte particulier. La fragilité a toujours existé. Elle est intrinsèque à l'humain. De tout temps, l'homme a été marqué par sa fragilité. Nous pouvons être malades nous sommes mortels. Un bébé dont on ne s'occupe pas meurt. Il a besoin des soins des adultes pour grandir. La vulnérabilité, elle, renvoie à quelque chose de particulier, lié à une histoire ou à une expérience singulière. *Vulnerare*, c'est la blessure, en latin. Mais il est vrai que, dans un usage courant, on parle de façon indifférenciée de fragilité et de vulnérabilité.

Pensez-vous, comme la psychanalyste Marie Balmay, que c'est de notre fragilité que découle notre aptitude à la relation ?

Son propos, me semble-t-il, fait notamment référence à l'apôtre Paul, qui a été beaucoup travaillé par les philosophes modernes, avec l'idée que la force est dans la faiblesse. Nietzsche disait trouver la force dans la fragilité et la fragilité dans la force. Pour ma part, je pense qu'il y a deux manières de voir les choses. Il existe une fragilité qu'il faut combattre, celle qui fait que l'on se sent tellement vulnérable que justement notre rapport à l'autre en est atteint. On rase les murs, on n'ose pas intervenir dans un groupe, on a peur du jugement des autres... Cette fragilité se retourne contre la personne elle-même car vivre, c'est justement être en relation avec les autres. Il existe à l'inverse une fragilité positive lorsque l'on parvient à assumer le fait que nous sommes tous fragiles, de par notre condition. On peut alors considérer l'agressivité ou la froideur de l'autre comme une fragilité qui ne parvient pas à s'exprimer autrement et on recentre les fondamentaux de son existence non sur la force et la compétition mais, au contraire, sur ce qui est fragile, la paix, l'amour, les liens humains... Toutes ces dimensions qui s'opposent aux logiques de concurrence et au chacun pour soi.

On a pourtant le sentiment que les politiques sociales et économiques actuelles ne tiennent guère compte de la fragilité des personnes en difficulté...

Ces politiques s'appuient, il est vrai, sur une anthropologie libérale qui renvoie à l'idée selon laquelle l'individu est responsable de tous ses actes, indépendamment du contexte social dans lequel il vit. J'évoquais la question du brouillage des identités. Eh bien, il se produit aussi lorsque l'on remet en cause les fondements de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante. On fait ainsi exploser la différence entre le fait d'être un adulte responsable de ses actes et celui d'être un enfant ou un jeune en formation qui a besoin aussi d'être protégé par la

« Si je suis fragilisé parce que je subis un harcèlement, c'est aussi moi en faisant entrer ma souffrance dans une dimension collective que je vais résoudre le problème »



L. COMBET

«société, y compris contre lui-même. Le revers de cette conception d'une responsabilité en quelque sorte «hors sol» est le fait de croire que tout est excusable, que la personne n'est plus qu'une victime. Les éducateurs y sont confrontés avec certains jeunes qui jouent sur cette corde de la victimisation. Il faut alors leur montrer que s'ils peuvent être réellement des victimes, ils ont aussi la possibilité d'émerger comme sujets en prenant des responsabilités là où ils sont.

Certaines organisations, comme ATD quart monde, font justement de la fragilité de leurs publics un levier de changement...

Je me sens assez proche de cette conception de l'intervention sociale. Il est en effet possible de valoriser un certain type de fragilité pour mettre en œuvre une force qui ne soit pas du côté de la domination et de l'assujettissement de l'autre, mais bien, selon la conception de Hannah Arendt, comme une capacité à agir ensemble. Cela passe notamment par la prise de parole et c'est ce que fait ATD quart monde avec ses récits de vie et son travail visant à encourager l'expression dans l'espace public des personnes en grande difficulté.

Mais prendre en compte la fragilité des gens, n'est-ce pas se contenter de renvoyer chacun à ses propres insuffisances individuelles ? Il faut au contraire que cela se traduise politiquement. Ainsi, dans les entreprises, on parle de souffrance au travail mais, bien souvent, on se satisfait de mettre

en place un soutien psychologique pour aider les personnes à gérer leur stress, comme si c'était nécessairement un problème personnel. J'y vois une forme de psychologisation du social, alors qu'il s'agit de problèmes liés aussi au fonctionnement des structures. Il y a vingt ou trente ans, le rapport au travail était vécu en termes d'oppression ou d'exploitation. Aujourd'hui, on vit ses difficultés au travail d'abord comme un échec personnel, et plutôt que d'aller voir le responsable syndical on va voir le médecin pour essayer d'en sortir. C'est pour cela qu'il faut réhabiliter la dimension sociale et politique de la fragilité. Etre fragile n'est pas seulement un rapport à soi. Si je suis fragilisé parce que je subis un harcèlement, c'est aussi en m'organisant avec d'autres et en faisant entrer ma souffrance dans une dimension collective que je vais résoudre le problème.

Vous prénez une politique de la fragilité.

De quoi s'agit-il ?

Nos sociétés modernes privilégient les logiques d'urgence et d'efficacité au sens d'une raison instrumentale. Valoriser la fragilité, c'est aller à contre-courant de ces logiques. C'est pour cela que je ne défends pas uniquement une éthique mais bien une politique de la fragilité, qui est d'abord un état d'esprit. C'est penser l'organisation de la société en se posant systématiquement la question de ce que cela donne pour les plus fragiles. Comment organiser la ville à partir des besoins des handicapés, des personnes en difficulté sociale, des personnes âgées, des migrants... Il faut prendre en compte le maillon le plus faible de la société, non par condescendance mais par souci du bien commun. Passer par le détour des plus fragiles, c'est aussi gagner en efficacité, mais une bonne efficacité en termes de respect, de dignité et de démocratie. Ainsi, les personnes les plus fragiles ont un problème au niveau de la temporalité sociale. Elles sont lentes et en décalage sur notre rythme collectif marqué par l'urgence. Si cette lenteur était prise en compte, elle viendrait réinterroger la question du temps social de nos démocraties. Nous recentrer sur les personnes les plus fragiles, c'est aussi mettre le doigt sur la fragilité de nos sociétés.

En quoi les travailleurs sociaux sont-ils, eux aussi, aux prises avec la fragilité ?

Nous étions auparavant portés par des utopies, par l'idée que l'histoire était porteuse d'une promesse, qu'on allait vers le progrès. Dans les années 1970, un éducateur se voyait comme une sorte de partenaire de ce mouvement social et politique progressiste. Quand on aidait une personne en difficulté, on savait qu'on était dans un mouvement vers le haut. Mais, comme le souligne Robert Castel dans *Les métamorphoses de la question sociale*, la trajectoire est brisée. Aujourd'hui, les travailleurs sociaux et les acteurs associatifs ont l'impression de gérer la misère. Et cela les fragilise, eux aussi.

PROPOS RECUEILLIS PAR JÉRÔME VACHON

(1) Voir ASH n° 2611 du 29-05-09, p. 40.

## REPÈRES

Fred Poché enseigne la philosophie à l'Université catholique de l'Ouest (Angers). Il a publié *Une politique de la fragilité. Ethique, dignité et luttes sociales* (Ed. du Cerf, 2004). Il a reçu le prix Jean-Finot 2009 de l'Académie des sciences morales et politiques pour son livre *Blessures intimes, blessures sociales. De la plainte à la solidarité* (Ed. du Cerf, 2008).

Document 7

LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

# Les CCAS à la recherche de nouvelles réponses

*Dans un contexte de crise et de restrictions budgétaires, certains centres communaux d'action sociale tentent de répondre aux nouveaux besoins sociaux par l'innovation. Ces initiatives, qui misent sur la prévention, le lien social ou l'animation du territoire, entendent sortir de la logique de guichet d'aides sociales. Reste à trouver les moyens d'évaluer et de pérenniser ces actions.*

**E**n Loire-Atlantique, une commune rurale s'attaque à la prévention du suicide, en partenariat avec un centre hospitalier et une compagnie de théâtre. Une autre, dans le Nord, tente de retisser du lien social, en soutenant un circuit de troc de meubles. Bien plus au sud, à Saint-Pierre de la Réunion, on lutte contre la précarité énergétique en aidant les foyers à s'équiper de chauffe-eau solaires. Dans l'Hexagone comme en outre-mer, des centres communaux d'action sociale (CCAS) multiplient les initiatives originales pour coller aux besoins du territoire. Autant d'actions recensées par l'Union nationale des CCAS (Unccas), à l'origine d'un prix de l'innovation sociale depuis 2004 (1). « L'objectif, c'est de prendre connaissance de ces initiatives que les CCAS n'ont pas forcément le réflexe de faire partager », explique Daniel Zielinski, délégué général de l'Unccas. Et sans doute, d'inciter les autres communes à entreprendre de telles démarches. Aujourd'hui, l'innovation sociale serait « non seulement possible mais absolument nécessaire », défend-il. L'émergence de nouvelles précarités (travailleurs ou retraités pauvres, par exemple) et l'aggravation de la crise économique, conjuguées à la contraction des finances publiques, obli-

gent les CCAS à démultiplier les interventions pour répondre à l'explosion des besoins. « Auparavant, on pouvait se contenter d'un dispositif assez généraliste. Désormais, il faut se montrer beaucoup plus efficace en direction de publics spécifiques. »

Par exemple, plutôt qu'une diminution globale du tarif des cantines scolaires pour tous les habitants d'une commune, il lui semble préférable de cibler les familles les plus en difficulté et de leur octroyer une aide plus importante. « De la même manière, plutôt qu'une aide générique de 50€ pour régler une facture de chauffage, ne vaut-il pas mieux diminuer le nombre de personnes concernées et octroyer 250€ à celles qui en ont le plus besoin ? »

Si les CCAS n'ont pas attendu la crise pour innover, la recherche de dispositifs adaptés aux besoins du territoire, permettant de sortir du seul registre de l'assistance, semble plus que jamais d'actualité. D'autant que « les CCAS sont probablement les mieux placés pour innover », affirme Olivier Noblecourt, directeur du CCAS de Grenoble, considéré par beaucoup comme un laboratoire d'innovations sociales (voir page 31). « Non seulement nous sommes en première ligne pour ana-

lyser la demande sociale, mais en plus nous avons beaucoup moins de contraintes que les départements en matière d'action sociale. Ce qui nous permet de coller au terrain. »

A l'inverse du département, « le cadre réglementaire et législatif auquel obéit l'échelon communal est très peu contraint », rappelle Alexis Baron, docteur en administration publique et directeur adjoint de la santé et de l'autonomie au conseil général de l'Ardèche (2). Seules obligations assignées aux CCAS : la domiciliation des personnes sans résidence stable, la participation à l'instruction des dossiers de demande d'aide sociale légale et l'analyse des besoins sociaux. Pour le reste, ces établissements publics peuvent s'engager dans la gestion d'équipements ou de services dans des domaines divers (enfance, insertion, hébergement des personnes âgées ou handicapées, centres sociaux, etc.). Ils peuvent aussi développer une aide sociale facultative dont les critères d'attribution ou d'éligibilité ne sont pas prédéfinis. « Le législateur place donc les CCAS et les CIAS [centres intercommunaux d'action sociale] en situation d'animation d'une politique de développement social à l'échelle communale ou intercommunale, analyse Alexis Baron. La marge de manœuvre et d'intervention des élus est considérable. »

## Etablir un diagnostic

L'analyse des besoins sociaux, obligatoire pour les CCAS, peut constituer un préalable à l'instauration de dispositifs innovants. « Comme tout diagnostic de territoire, elle constitue un exercice essentiel de partenariat et doit s'envisager comme un processus d'animation d'un réseau local autour de l'analyse de la situation sociale, au sens large, d'un territoire », estime Alexis Baron. C'est dans cette logique que s'est engagé, à partir de 2009, le CCAS de Saint-Flour, commune du Cantal de 7 000 habitants. La municipalité a mis en œuvre un « contrat social », destiné à élaborer un diagnostic partagé du territoire permettant d'aboutir à des actions concrètes. Tout a commencé en 2007 par une journée réunissant 120 partenaires autour des forces et des faiblesses de l'action sociale dans la commune. « On a organisé ces rencontres car on avait du mal

« Auparavant, on pouvait se contenter d'un dispositif assez généraliste. Désormais, il faut se montrer beaucoup plus efficace en direction de publics spécifiques »

à avoir une vision d'ensemble sur ce thème», explique Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour. Cinq groupes thématiques ont alors été mis en place: accès aux biens de première nécessité, accès au logement, accès aux services et aux soins, accès aux loisirs et à la culture, accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi.

La première année du «contrat social» a permis d'aboutir à un constat partagé. «Il fallait élaborer un diagnostic consensuel pour agir ensuite efficacement», commente Pierre Jarlier. Au final, une quinzaine d'actions concrètes ont émergé des différents groupes de travail, validées par un comité de pilotage. Parmi elles figurait la création d'une épicerie sociale et solidaire, en lieu et place de l'aide alimentaire précédemment proposée. «Les bons alimentaires plaçaient le CCAS dans une logique de guichet, sans aucun accompagnement social», explique Patrice Solier, chargé de mission «développement social» à Saint-Flour. Cette forme d'aide qui s'apparentait à du saupoudrage ne touchait pas forcément les plus démunis et ne répondait plus aux besoins. La nouvelle épicerie sociale, qui fonctionne avec des bénévoles d'associations caritatives, propose des produits alimentaires à 10% de leur prix réel. En contrepartie, les bénéficiaires signent un contrat d'accompagnement social d'une durée de trois mois, renouvelable une fois.

«Avant, on donnait simplement un bon», note Patrice Solier. Maintenant, on incite les gens à lancer des démarches administratives, professionnelles, à rembourser leurs dettes... Et le résultat semble posi-

tif. Ouverte depuis un an et demi, l'épicerie sociale a permis d'aider une centaine de familles, soit 250 personnes, quand les bons alimentaires ne concernaient qu'une centaine de personnes. D'autre part, parmi les 50 contrats d'accompagnement social arrivés à leur terme en janvier dernier, 37 se sont soldés par une issue positive. «On reçoit des gens qui n'osaient pas demander de bons alors qu'ils sont dans une misère sociale terrible», constate Patrice Solier. Maintenant, on touche aussi des jeunes de moins de 20 ans. Surtout, le nouveau dispositif ne coûte pas plus cher que le précédent, soit 20 000 € par an pour les frais de fonctionnement et l'embauche d'un conseiller en économie sociale familiale à mi-temps, dont la moitié est financée par des partenaires publics et privés (3). «On est passé d'une logique de CCAS distributeur d'aides sociales à un outil de proximité au service de la population», se réjouit Patrice Solier.

Le «contrat social» de Saint-Flour a également permis d'élaborer des actions en «coproduction avec les acteurs locaux», ajoute le chargé de mission, estimant qu'il «faut trouver les synergies pour être plus efficace à moyens constants». Ainsi, l'aide au permis de conduire pour les jeunes est pilotée par la mission locale, tandis que l'association Emmaüs a choisi d'installer une antenne dans la commune (4).

Comme le rappelle Daniel Zielinski, l'action sociale du CCAS se loge dans

«Le cadre réglementaire et législatif auquel obéit l'échelon communal est très peu contraint»

les interstices, là où les autres acteurs sociaux ne peuvent être présents: «Le CCAS est là pour répondre aux carences repérées sur le territoire. C'est à lui de coordonner les actions sur le territoire plutôt que de faire à la place des autres. Même si c'est plus difficile en territoire rural car il est souvent seul.» En Loire-

Atlantique, la commune de Châteaubriant a bien intégré cette notion de partenariat. Très impliqué dans les actions de prévention en matière de santé publique (sécurité routière, accidents domestiques, alcool, obésité, etc.), le CCAS mène, depuis fin 2009, une réflexion sur la prévention du suicide; «un travail au long cours et non une action ponctuelle», précise Marie-Jo Havard, adjointe aux affaires sociales. Les Pays-de-la-Loire font en effet partie des 12 régions françaises les plus concernées par ce phénomène. Entre 2010 et 2011, des actions pour le grand public comme pour les professionnels ont été conduites, en lien avec de nombreux partenaires (associations, praticiens, troupe de théâtre). Une nouvelle journée de formation des professionnels de tous bords est prévue le 15 mars prochain. «Elle portera sur le soutien des personnes ayant vécu une tentative ou un suicide dans leur entourage», précise Marie-Jo Havard. Pour cela, le CCAS travaille avec le centre hospitalier local. Il conduit parallèlement une réflexion avec des caisses de retraite pour la prévention des risques suicidaires chez les personnes âgées. Reste à trouver le moyen d'évoquer cette thématique au sein des établissements scolaires. «On a déjà fait des choses avec eux autour de l'alcool, en mobilisant une troupe de théâtre de Châteaubriant», explique Marie-Jo Havard. Pour le suicide, on réfléchit encore.»

## HÉRITIERS DES BUREAUX DE BIENFAISANCE

Le centre communal d'action sociale (CCAS) est l'héritier d'une longue histoire. L'assistance aux plus démunis fut d'abord l'œuvre des paroisses, avant de devenir celle des communes au moment de la Révolution française. De ces bureaux de bienfaisance naîtront en 1893 des bureaux d'assistance dans chaque commune, avec pour vocation de venir en aide à toutes les populations exclues. Viendront ensuite les bureaux d'aide sociale, en 1953, notamment chargés de «venir en aide ou de suppléer aux initiatives publiques ou privées défaillantes». La phase de décentralisation des années 1980 s'inscrit dans cette logique historique avec la création des centres communaux d'action sociale par la loi du 6 janvier 1986.

C'est le décret du 6 mai 1995 qui en précise l'organisation, le fonctionnement et les attributions. Ainsi, le CCAS, établissement public administratif communal, «anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables».

Source: *Dynamiques territoriales de l'action sociale et médico-sociale*, d'Alexis Baron - Presses universitaires de Grenoble, 2010.

### Le pouvoir d'innover

Pour l'élue, la capacité à innover dépend fortement de la volonté politique de la commune. «Ce n'est pas parce qu'un petit CCAS a peu de moyens qu'il ne peut rien faire», estime Daniel Zielinski. Chacun doit prendre ses responsabilités à la hauteur de ses moyens. Quel que soit le problème, de l'isolement des personnes âgées aux addictions en passant par les personnes sans domicile, le fait de réfléchir et de se poser des questions peut apporter une solution. Alexis Baron constate que certains CCAS ne profitent pas suffisamment de la souplesse que représente l'aide

sociale facultative. « Cela renvoie à la conception de certains élus de l'action sociale : une vision un peu misérabiliste où l'on répond à la demande. » Plutôt qu'une aide au coup par coup, il préconise des politiques d'aide ciblées et innovantes, comme le microcrédit personnel (voir encadré ci-dessous) ou la création d'une allocation communale spécifique. « Des dispositifs comme le revenu minimum d'insertion et la couverture maladie universelle sont d'abord nés dans des villes comme Besançon et Angers », rappelle Daniel Zielinski.

Le contexte de crise pousse cependant à faire bouger les lignes. « Cela force à être plus ingénieux qu'en période d'opulence, constate Alexis Baron. D'autant que cela ne coûte pas toujours plus cher et que

certaines innovations permettent de prévenir d'autres dépenses. » Par exemple, « plus on utilise l'argent pour faire de la prévention, moins on a d'entrées en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et plus elles sont tardives », souligne Daniel Zielinski.

D'autres champs seraient aussi, selon lui, à investir — comme le partenariat avec d'autres collectivités locales, avec le monde de l'économie sociale et solidaire ou avec les entreprises, « à condition, dans ce dernier cas, d'être bien au clair sur la volonté de partenariat de chacun ». Ainsi, la ville de Saint-Flour a, dans le cadre de son contrat social, monté des partenariats

« Cela recrée des solidarités entre les différentes catégories sociales de la commune »

public-privé avec ERDF (Electricité réseau distribution France) et la Caisse d'Épargne pour l'aménagement et le fonctionnement de son épicerie sociale.

Preuve que l'innovation peut parfois ne rien coûter, l'initiative prise par le CCAS d'Hellemmes (Nord), commune de 18 000 habitants. Son dispositif « Système Récup » met en lien des personnes souhaitant se débarrasser de leurs meubles ou de leur électroménager avec d'autres aux faibles revenus ayant besoin d'équiper leur logement. « Il n'y pas d'enjeu financier, on sert seulement d'interface », explique Arnaud Taviaux, référent RSA (revenu de solidarité active) au sein du CCAS. Mais cela recrée des solidarités entre les différentes catégories sociales de la commune. » Une idée toute simple, qui favorise le lien social, a aussi été mise en œuvre non loin de là, à Râches. Dans cette commune du Nord de moins de 3 000 habitants, les 30 familles bénéficiaires des colis alimentaires sont invitées à s'investir bénévolement dans une opération originale : échanger des pots de confiture confectionnés au CCAS contre des denrées alimentaires. Une fois par mois, elles tiennent un stand dans un supermarché pour échanger ces confitures contre du café, des pâtes ou du riz. « C'est une manière de valoriser les bénéficiaires de l'aide alimentaire », estime Daniel Wattelet, adjoint aux affaires sociales à l'origine de ce projet, qui a déjà permis d'échanger 10 000 pots de confiture en trois ans (5).

« C'est une idée qui m'a longtemps trotté dans la tête, raconte-t-il. Au printemps et en été, on nous donnait beaucoup de fraises qui partaient à la poubelle. Alors pourquoi ne pas en faire de la confiture ? » Les fruits proviennent d'un primeur local, d'un supermarché, des vergers du CCAS entretenus par un chantier d'insertion et de dons de particuliers possédant des arbres fruitiers. Les pots de confiture sont récupérés au supermarché, et le sucre est troqué pendant les échanges. La récupération des fruits, le triage, le nettoyage, le stockage, la confection, la mise en pot, la tenue d'un stand et la gestion des denrées alimentaires sont assurés par les bénévoles. Si bien que l'opération ne coûte pas un centime à la commune. « Les produits que l'on récolte permettent d'augmenter la quantité et la qualité des colis alimentaires et d'être moins exigeants sur nos critères

## LE MICROCRÉDIT PERSONNEL, UN DISPOSITIF FAVORISANT LA « SOCIABILITÉ »

Les centres communaux d'action sociale (CCAS) constituent aujourd'hui le plus important réseau d'accompagnement des microcrédits personnels. Ceux-ci correspondent à une petite somme (de 300 à 3 000 €) prêtée par un établissement financier partenaire du CCAS à des particuliers plus ou moins exclus du prêt bancaire classique (1). Objectif : financer des projets liés à leur insertion sociale et professionnelle (permis de conduire, réparation d'une voiture, achat de mobilier, frais consécutifs à une séparation, des obsèques...). Dans le Grand Ouest, en pointe en la matière (environ 75 % des microcrédits y sont conclus), le collectif de recherche « Finances et monnaies solidaires » (Firmosol) s'est intéressé au profil des bénéficiaires, à l'affectation de ces fonds et à leurs conséquences sur le bien-être des personnes accompagnées (2). Dans cette étude fouillée, qui analyse plusieurs dispositifs

de microcrédit dans les Pays-de-la-Loire, les chercheurs proposent quelques données saillantes tirées de plusieurs échantillons statistiques. La plupart des bénéficiaires du microcrédit sont des personnes seules (79 %). Il s'agit pour 47 % de personnes ayant un emploi (CDI, CDD ou intérim). Les individus sans emploi représentent 32 % de l'échantillon (chômeurs, retraités, invalides) et les titulaires du RMI-RSA, 21 %. S'agissant de l'affectation des fonds, les deux principaux postes concernent la mobilité et la trésorerie (remboursement d'une dette, entre autres). Le logement vient en troisième position. Les auteurs pointent, par ailleurs, une évolution vers davantage de dépenses liées à la santé. Les chercheurs ont également conduit des enquêtes qualitatives auprès des bénéficiaires du microcrédit. Ils constatent que ce dispositif favorise une plus

grande « sociabilisation » des personnes. « Les bénéficiaires présentent d'eux-mêmes, se font d'eux-mêmes, une image positive » dans la mesure où ils sont parvenus à « réaliser leur projet par leurs propres moyens, sans recours à l'assistance ». S'il ne règle pas tous leurs problèmes, le microcrédit personnel contribue « à rompre l'isolement et le risque de repli sur soi associé à la pauvreté ». Cette confiance en soi s'accompagne d'une plus grande confiance en la société. « Leurs représentations changent : l'extérieur n'est plus, ou moins, source d'une mise en danger de soi (dans le regard de l'autre, dans le rapport à l'autre) mais au contraire un nouvel horizon au sein duquel se réaliser. » ■

(1) Un guide pratique sur le microcrédit personnel a été édité en 2010 par l'Unccas : [www.unccas.org/services/guide-microcredit.asp](http://www.unccas.org/services/guide-microcredit.asp).  
(2) Dirigé par l'économiste Pascal Glémoin, ce collectif pluridisciplinaire réunit des chercheurs d'Angers, de Poitiers, de Nantes, de Rennes et de Montpellier.

d'attribution», se félicite également Daniel Wattelet. Reste à motiver constamment les bénéficiaires de cette aide alimentaire, qui ont parfois tendance à se décourager.

Si, dans les petites communes, l'innovation se porte davantage sur le lien social et nécessite peu de moyens supplémentaires, elle peut cependant atteindre ses limites à plus grande échelle. « Ce n'est pas toujours évident de trouver les moyens de pérenniser une innovation, reconnaît Daniel Zielinski. Des initiatives peuvent tomber car elles n'ont pas été suffisamment évaluées. Il faut aussi donner du temps à l'expérimentation. » L'élaboration d'indicateurs d'évaluation, la rédaction d'un cahier des charges ou d'ingénierie de projet s'avèrent donc essentielles. « Là-dessus, plutôt que sur le fonctionnement

de l'expérience, l'Etat ou les fonds européens peuvent soutenir les CCAS », précise Daniel Zielinski.

### Coordonner tous les acteurs

Par ailleurs, multiplier les initiatives n'est pas forcément conseillé. « Ce n'est pas parce que l'innovation est nécessaire qu'il faut innover dans tous les domaines, prévient le délégué général de l'Unccas. Les CCAS doivent aussi conduire des politiques lourdes et pas seulement faire du saupoudrage. » Alexis Baron pointe un autre revers : « L'action sociale communale, par son caractère hétérogène et extrêmement souple, génère de fortes inégalités entre les territoires. Ainsi, là où un cadrage national et réglementaire fixe pour les départements un socle minimum

d'obligations et de standards dans l'action, l'action des CCAS est forcément génératrice d'iniquité de traitement selon les actions et les politiques volontaristes ou pas des communes et des critères d'éligibilité choisis. » D'où la nécessité de développer, selon lui, une plus grande coordination entre les acteurs départementaux, communaux et intercommunaux. ■

FLORENCE PAGNEUX

(1) Unccas : Tél. 01 53 19 85 50 - contact@unccas.org - www.unccas.org.

(2) Il est aussi chercheur associé au CERHDAP (centre d'études et de recherches sur l'histoire, le droit et l'administration publique), rattaché à la faculté de droit de Grenoble.

(3) Les financeurs de l'épicerie sont le conseil général, l'Etat, la caisse d'allocations familiales, les associations caritatives. ERDF Corrèze Cantal, l'Association nationale de développement des épiceries solidaires, la Banque alimentaire et l'Agence du don en nature.

(4) Dans un local réhabilité aux frais de la commune.

(5) La valeur d'un pot de confiture est estimée à 1,50 €.

## Le CCAS de Grenoble, laboratoire d'innovations sociales

*Le chef-lieu de l'Isère a décidé de faire de cet établissement un outil de développement du territoire et de rencontre des habitants.*

Avec ses 1 300 agents et son budget de 65,9 millions d'euros, le centre communal d'action sociale (CCAS) de Grenoble fait figure de poids lourd. Mais pour son vice-président Olivier Noblecourt, adjoint au maire à l'action sociale, la capacité d'innovation n'est pas qu'une question de budget : « C'est d'abord une approche politique et une question de postures professionnelles. Il faut un consensus entre les élus et les travailleurs sociaux. » Pour sortir d'une logique de l'offre, le CCAS a été entièrement réorganisé à partir de 2009. « Nous avons cassé l'entrée par publics en créant de nouvelles directions, à l'exception de la petite enfance », explique Olivier Noblecourt. Désormais, le CCAS s'organise autour de la direction petite enfance, de la direction des établissements d'hébergement (EHPAD, CHRS...), de la direction de l'intervention et de l'observation sociales et de la direction de l'action sociale territorialisée (avec une répartition de la ville en six secteurs).

Parmi les nouvelles actions mises en place : la création d'une allocation logement pour les locataires du parc privé ayant un reste à vivre inférieur à 400 € par mois. Environ 330 ménages bénéficient de ce coup de pouce de 60 à 100 € par mois (1). Par ailleurs, l'attribution de l'aide sociale

facultative a été simplifiée. Plutôt que d'attendre chaque semaine la réunion d'une commission d'attribution, les élus ont choisi de « faire confiance » aux travailleurs sociaux du CCAS pour octroyer les aides d'urgence dans un délai de 24 heures au maximum.

Autre mesure, la transformation progressive des 11 centres sociaux de la ville en maisons des habitants. Objectif : changer le regard des Grenoblois sur ces équipements, « trop souvent considérés comme des lieux réservés aux personnes "assistées" ». Dans deux quartiers, l'accueil du centre social a été mutualisé avec celui des antennes municipales. Ailleurs, la maison des habitants regroupe la maison des jeunes et de la culture ou la maison de l'enfance avec l'idée de mêler des files d'usagers qui ne se rencontraient pas. « Beaucoup de familles ne connaissaient pas l'offre de soutien à la parentalité du CCAS, par exemple », note Olivier Noblecourt. Des fonds de participation ou de soutien aux initiatives des habitants ont également été mis en place dans tous les secteurs de la ville (2). Tout comme des comités des usagers, installés dans les maisons des habitants.

Autre outil destiné à faciliter la rencontre et le vivre ensemble, les « paniers soli-

naires ». Ce projet consiste en une distribution hebdomadaire de paniers de 3,5 kg de fruits et légumes issus de l'agriculture locale, par l'intermédiaire des maisons des habitants (3). Le prix du panier varie selon le quotient familial de 4 à 9 €, ce qui permet aux personnes précaires comme aux familles aisées de participer à la viabilité économique du projet (4). Ce dispositif s'accompagne de diverses actions de mobilisation autour de l'alimentation : cours de cuisine, échange de recettes, rencontres et visites avec les producteurs... La livraison se veut participative, les paniers étant confectionnés par les habitants eux-mêmes.

« Les paniers solidaires permettent de réunir des jeunes couples actifs, des familles nombreuses et des personnes âgées seules », explique Olivier Noblecourt.

Cette politique se poursuit dans le champ culturel avec le « Pass Culture », qui permet de participer à des sorties culturelles en groupe (théâtre, musée, danse...), tout en bénéficiant de conditions privilégiées (temps de rencontre avec les comédiens, visites commentées au musée...). Un système gratuit pour les personnes non imposables et payant pour les autres (5). « Cela démarre très bien, assure Olivier Noblecourt. Des gens qui n'osaient pas sortir seuls se saisissent de ce dispositif qui participe à la lutte contre l'isolement. » ■ F. P.

(1) Cette expérimentation a été évaluée par le Credoc et sera pérennisée cette année.

(2) Chaque secteur est doté de 10 000 € par an.

(3) 7 quartiers sur 11 sont concernés mais tous doivent à terme en bénéficier.

(4) Le panier est acheté 7,50 € au producteur et le CCAS complète la facture si nécessaire.

(5) Le Pass coûte alors 12 € la saison et permet d'obtenir un prix maximum de 5 € par place.

## Document 8

## INSERTION - EMPLOI

## RSA : travailleurs sociaux et allocataires approuvent l'« accompagnement global », selon Pôle emploi

**D**ans le cadre du plan de simplification du revenu de solidarité active (RSA) présenté en juillet 2010 (1), neuf départements se sont portés volontaires pour expérimenter avec Pôle emploi, durant l'année 2011, la mesure n° 9 sur l'accompagnement global. Un protocole d'évaluation y était associé, protocole dont les résultats font l'objet d'une publication de Pôle emploi (2).

### Un meilleur accompagnement

L'accompagnement global permet, via un partenariat plus ou moins renforcé entre Pôle emploi et le conseil général, de rapprocher les dimensions sociale et professionnelle de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Dans l'ensemble, l'étude montre que ce dispositif a pour effet une intensification du rythme des entretiens – au moins un par mois – et une augmentation du recours aux prestations de Pôle emploi (prestations liées à l'évaluation, à la simulation d'entretien et à l'orientation principalement). « Ce constat s'explique – selon Pôle emploi – par une meilleure communication sur le contenu et les modalités de mobilisation de ces prestations en direction des conseillers à l'emploi et des travailleurs sociaux. » Le recours à l'aide personnalisée pour le retour à l'emploi augmente également.

Conséquences : « près de 80 % [des personnes prises en charge dans le cadre d'un accompagnement global] trouvent satisfaisantes la fréquence et la durée des entretiens avec leur conseiller à l'emploi ». En revanche, « seuls 61 % [des bénéficiaires] estiment que ces entretiens répondent à leurs besoins et à leurs attentes ». Globalement, les allo-

cataires concernés ont jugé « complémentaire » et « bénéfique » le maillage des deux accompagnements. Les personnes se sentent « mieux accompagnées » et ont ainsi l'impression d'avoir à leurs côtés toutes les personnes susceptibles de les aider. Elles considèrent également que « les problèmes sociaux sont mieux pris en considération par le conseiller Pôle emploi dans le cadre de la recherche d'emploi ». Par ailleurs, « les deux parties ont le même niveau d'information », ce qui « évite de refaire les démarches ».

### Des travailleurs sociaux plus investis

Par ailleurs, l'expérimentation est considérée « comme une occasion de redonner aux travailleurs sociaux la possibilité de se réinvestir dans la prise en charge des populations, soit sur une durée plus longue, soit en allant au bout de l'accompagnement, mais en assurant un relais avec les référents professionnels ». En effet, la généralisation du RSA « a eu pour effet, selon les travailleurs sociaux, de resserrer leur intervention sur les populations en très grande difficulté au détriment de la mise en place de solutions concrètes permettant aux populations de sortir du RSA ». L'expérimentation leur permet de réinvestir le champ de l'accompagnement vers le monde professionnel. Autre effet non négligeable « concernant les équipes pluridisciplinaires, plusieurs territoires font état d'une diminution globale des dossiers de réorientation (vers le social ou vers le professionnel) ». Tendance qui « pourrait être le signe d'une orientation des bénéficiaires vers des formes d'accompagnements mieux adaptées à leurs besoins ».

### La nécessité de repenser les partenariats

Toutefois, reconnaît l'étude, la réussite de l'accompagnement global repose essentiellement sur la capacité des intervenants à décroquer la sphère professionnelle et la sphère sociale. Cela suppose une connaissance réciproque des missions et des prestations de Pôle emploi et du conseil général, mais aussi « la levée du secret professionnel chez les travailleurs sociaux et la prise en compte des problématiques sociales de la part des conseillers à l'emploi grâce à un temps passé en entretien plus long ». Dans tous les cas, l'accompagnement global contraint les deux institutions à se doter d'un système d'information partagé clair et transparent et nécessite l'élaboration d'un système de pilotage partagé.

SABINE IZARD

(1) Voir ASH n° 2667 du 9-07-10, p. 5.

(2) Repères et analyses n° 38 - Avril 2012 - Disponible sur [www.pole-emploi.org](http://www.pole-emploi.org).

Retrouvez l'actualité sociale  
au quotidien entre deux parutions  
hebdomadaires sur  
[www.ash.tm.fr](http://www.ash.tm.fr)

# Le cadre légal du secret

## L'ESSENTIEL

### ■ Questionnement déontologique

Dans le domaine social et médico-social, le questionnement déontologique, s'il a toujours été fort, a récemment connu une recrudescence, notamment sous l'effet de la promulgation, en 2007, de la loi réformant la protection de l'enfance et de celle relative à la prévention de la délinquance.

### ■ Des exceptions encadrées

Le secret professionnel reste un principe déontologique fondamental. Les entorses ou aménagements à cette règle sont délimitées par la loi, notamment afin de dénoncer aux autorités compétentes des privations ou des sévices. Partager des informations confidentielles peut également s'avérer indispensable pour assurer la meilleure prise en charge possible d'une personne.

### ■ Information préalable

Les modalités du partage d'informations répondent à des règles strictes qui tiennent à la qualité des personnes destinataires et au contenu des informations. La proportionnalité et l'information préalable de la personne concernée doivent être entre autres respectées.

Une analyse de Samuel Dyens

Directeur général adjoint des services du conseil général du Gard, chargé d'enseignement à l'université de Nîmes et à l'École de formation des avocats.

**D**eux textes législatifs récents ont eu un impact direct sur le mode de travail des professionnels du secteur social. Promulguées le 5 mars 2007, la loi réformant la protection de l'enfance et celle relative à la prévention de la délinquance ont en effet modifié l'environnement traditionnel d'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de secret professionnel (*lire La Gazette Santé-social*, n° 39, p. 44). Le secret professionnel est une condition indispensable pour un travail social efficace: il constitue un moyen d'établir une relation de confiance entre le professionnel et l'usager, afin de traiter au mieux la situation de ce dernier. Mais la recherche d'efficacité dans la prise en charge implique aussi un travail partenarial, en réseau, en un mot pluridisciplinaire. Certaines pratiques d'échange d'informations se sont tout d'abord développées hors de tout cadre légal. Le législateur ayant refusé de consacrer explicitement, à l'occasion du vote, en 1992, du nouveau Code pénal, la notion de secret partagé (1), des acteurs se sont appuyés sur des textes à la portée juridique incertaine pour tenter de donner un cadre à leurs pratiques. Parmi ceux-ci, la circulaire de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 21 juin 1996 indique

notamment que «communiquer à un autre intervenant social des informations concernant un usager, nécessaires soit à la continuité d'une prise en charge, soit au fait de contribuer à la pertinence ou à l'efficacité de cette prise en charge, ne constitue pas une violation du secret professionnel mais un secret partagé». Les circulaires sont des actes internes à l'administration, généralement inopposables aux tiers, visant à harmoniser l'interprétation et l'application d'une règle juridique par les agents qui en sont chargés. Outre son absence de valeur normative, cette circulaire n'avait donc pas de portée générale et n'était pas applicable à tous les domaines de l'activité sociale et médico-sociale. Mais en affirmant que «communiquer des informations concernant un usager» dans un certain but ne «constitue pas une violation du secret professionnel», elle a mis en exergue un besoin de clarification juridique. Le législateur s'en est chargé pour un certain nombre de situations. Mais le «secret partagé» n'est pas devenu le principe du travail social. La règle déontologique applicable reste le secret professionnel, le partage d'informations confidentielles, l'exception. Par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle du secret partagé pose toujours des difficultés.

### Le secret professionnel, un principe intouchable

Le secret professionnel, précisé à l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, peut se définir comme l'obligation faite à tout agent de ne

pas révéler à autrui des renseignements confidentiels sur des personnes ou des intérêts privés recueillis dans l'exercice de ses fonctions. Le but évident de cette règle est la protection des particuliers. Ce principe est d'autant plus important que le Code pénal, dans son article 226-13, dispose que «la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende».

Si tout fonctionnaire est astreint au secret, les professionnels du secteur social y sont parfois soumis au titre de dispositions particulières. Ainsi, toute personne participant aux missions de l'aide sociale à l'enfance est tenue au secret professionnel (art. L.221-6 du Code de l'action sociale et des familles - CASF). Les assistants de service social (art. L.411-2 du CASF) et toute personne appelée à collaborer au service départemental de protection maternelle et infantile (art. L.2112-9 du Code de la santé publique - CSP) sont aussi concernés.

### Les cas où le partage d'informations est autorisé

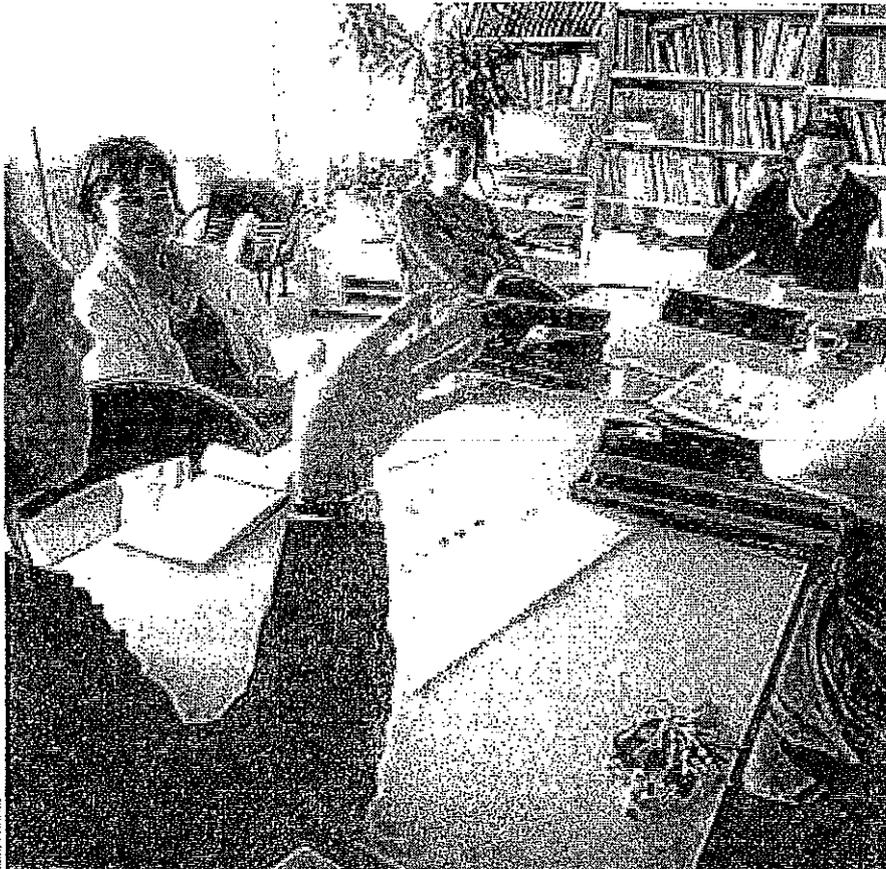
L'article 226-14 du Code pénal précise les cas dans lesquels la loi impose ou autorise la révélation du secret. L'article 226-13 n'est ainsi pas opposable à «celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes ou mutilations sexuelles, dont il a eu connaissance et qui ont été infligées à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique».

Il en est de même du «médecin qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République les sévices ou privations qu'il a constatés, sur le plan physique ou psychique, dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer que des violences physiques, sexuelles ou psychiques de toute nature ont été commises». En outre, lorsque la victime est un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique, son accord n'est pas nécessaire.

Enfin, l'exemption du secret s'applique «aux professionnels de la santé ou de l'action sociale qui informent le préfet et, à Paris, le préfet de police du caractère dangereux pour elles-mêmes ou pour autrui des personnes qui les consultent



# professionnel partagé



ALIX/PHANIE

Les professionnels des secteurs sanitaire, médico-social et social sont autorisés à partager des informations relevant du secret professionnel sous certaines conditions.

et dont ils savent qu'elles détiennent une arme ou qu'elles ont manifesté leur intention d'en acquérir une». Dans ces trois cas, le signalement aux autorités compétentes ne peut faire l'objet d'aucune sanction disciplinaire.

A côté des cas prévus par l'article 226-14 du Code pénal, il est légalement admis de partager des informations confidentielles dans trois autres situations. C'est tout d'abord possible entre professionnels de santé. En effet, en vertu de l'article L.1110-4 du CSP, si « toute personne prise en charge par un professionnel, un établissement, un réseau de santé a droit au respect de sa vie privée et du secret des informations la concernant », les professionnels de santé peuvent échanger des informations relatives à une personne prise en charge et avertie – sauf opposition de celle-ci –, afin d'assurer la continuité des soins ou de déterminer la meilleure prise en charge sanitaire possible. Les informations concernant une personne

prise en charge par une équipe de soins dans un établissement de santé sont réputées confiées par celle-ci à l'ensemble de l'équipe (art. L.1110-4, al. 3 du CSP).

Le partage d'informations confidentielles est ensuite possible pour les professionnels concourant à la politique de protection de l'enfance. En vertu de l'article L.226-2-2 du CASF, issu de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, les personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre ou participent à cette politique de protection sont en effet autorisées à partager des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle, de déterminer et de mettre en œuvre les actions de protection et d'aide dont les mineurs et leur famille peuvent bénéficier.

Le partage est enfin autorisé dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance. L'article L.121-6-2 du CASF issu de la loi du 5 mars

2007 relative à la prévention de la délinquance indique que, par exception à l'article 226-13 du Code pénal, les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille sont autorisés à partager des informations à caractère secret pour évaluer la situation de celle-ci, déterminer les mesures d'action sociale nécessaires et les mettre en œuvre. Le coordonnateur désigné par le maire parmi les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille, lorsque l'efficacité et la continuité de l'action sociale le rendent nécessaire, est également concerné. Le même dispositif s'applique lorsqu'un professionnel de l'action sociale constate que l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille appelle l'intervention de plusieurs professionnels. Il doit alors en informer le maire de la commune de résidence et le président du conseil général pour que ces deux autorités mettent en œuvre leurs compétences, notamment en matière d'action sociale.

Une fois les cas de « secret partagé » légaux identifiés, il convient d'analyser les conditions de leur mise en œuvre, car il ne s'agit – en aucun cas – d'un blanc-seing donné aux personnes habilitées pour diffuser tout et à n'importe qui.

## Les modalités du partage d'informations

Nous aborderons ici les situations relevant du partage d'informations confidentielles, et non celles relevant d'une exception prévue par le Code pénal.

### Santé

En ce qui concerne le partage d'informations confidentielles entre professionnels de santé, l'article L.1110-4 du CSP prévoit les conditions et les limites nécessaires à la conciliation entre respect des droits du patient et efficacité de la prise en charge. Ainsi, ce partage n'est légal qu'entre professionnels de santé directement chargés du suivi d'une même personne, après accord de cette dernière, et uniquement dans un but thérapeutique.

### Protection de l'enfance

En matière de partage d'informations confidentielles entre professionnels concourant à la politique de protection de l'enfance, deux aspects méritent d'être précisés : les modalités du partage et les personnes qui y sont habilitées. Parmi ces dernières, deux catégories doivent être distinguées. En premier lieu, il s'agit de person- >>

» nes non concernées a priori par un tel partage (assistant maternel, éducateur de jeunes enfants, enseignant, éducateur sportif, bénévole...), mais qui peuvent être amenées à transmettre des informations préoccupantes à la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation (art. L.226-2-2 du CASF). En second lieu, sont visés les professionnels participant au traitement de l'information préoccupante, qu'ils exercent au sein de la cellule départementale ou qu'ils aient à effectuer l'évaluation de la situation de l'enfant, à donner leur avis ou à décider. Ils sont autorisés à échanger des informations à caractère secret sans risque pénal (2).

Trois éléments sont importants en matière de modalités de partage d'informations confidentielles. Tout d'abord, celui-ci n'est légal que s'il vise à la meilleure prise en charge possible de la situation. Ensuite, il doit respecter un principe de proportionnalité et être strictement limité à ce qu'il est nécessaire de révéler pour assurer la mission de protection de l'enfance. Enfin, une information des représentants légaux de l'enfant (ou de l'enfant, selon son âge et sa maturité), précède obligatoirement le partage. Il s'agit d'une information préalable, et non d'une autorisation préalable. Preuve en est que cette formalité peut être écartée si elle est « contraire à l'intérêt de l'enfant » (art. L.226-2-2 du CASF in fine).

### Prévention de la délinquance

Les modalités de mise en œuvre du partage d'informations dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance (3) valent pour les travailleurs sociaux en charge du suivi des personnes concernées, pour le coordonnateur éventuellement désigné et pour les « autres » professionnels de l'action sociale qui constatent une aggravation de la situation.

Ainsi, l'information du maire ou du président du conseil général n'est pas systématique. Elle est conditionnée par l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille, ou par le constat, pour un mineur, d'une situation de danger au sens de l'article 375 du Code civil (« si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises »). Le principe de finalité est également à respecter: le partage d'informations doit être « limité à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de la mission d'action sociale » (art. L.121-6-2, al.5 du CASF). De plus, différence de taille avec le partage d'informations lié à la protection de l'enfance, la loi ne rend pas obligatoire l'information préalable de la personne ou de la famille concernée.

Enfin, et à titre de précaution, la loi prévoit l'assujettissement des professionnels, du maire,

## PRÉCONISATIONS À L'USAGE DES PROFESSIONNELS

Certains conseils peuvent être donnés en matière de partage d'informations confidentielles aux professionnels qui doivent agir sans bénéficier d'une habilitation législative. Sans garantie d'immunité pénale, ni d'exonération de responsabilités, ces préconisations s'inspirent de la pratique professionnelle, des principes généraux du droit français et de la synthèse du régime juridique des cas autorisés.

Ainsi, le principe de proportionnalité – impliquant que seules les informations strictement nécessaires soient partagées – doit être impérativement respecté, et le partage d'informations entre personnes déjà soumises au secret professionnel, privilégié. Par ailleurs, la préservation de l'anonymat sera recherchée chaque fois que possible. L'information de la personne concernée – quand cela est faisable ou pertinent – est aussi recommandée. Enfin, et de manière globale, il peut être judicieux de définir un cadre d'échange, le cas échéant par un document interne à l'instance concernée, dans lequel seront rappelés les principes déontologiques fondamentaux – secret professionnel, discrétion professionnelle, réserve, etc. –, ainsi que les modalités pratiques du travail partenarial et pluridisciplinaire.

Ces quelques recommandations peuvent montrer la volonté de concilier impératifs déontologiques et nécessité du travail social. Mais elles indiquent surtout la nécessité qu'il y a aujourd'hui à poser en débat la question du partage d'informations confidentielles dans le secteur social et médico-social.

du président du conseil général ou de leurs représentants élus aux dispositions du Code pénal relatives au secret professionnel, et rappelle expressément l'interdiction, sous peine de sanction, de la divulgation à des tiers des informations couvertes par le secret.

### Le partage d'informations hors cadre légal

A côté de ces trois cas, légalement encadrés, l'actualité législative fournit de nombreux exemples dans lesquels le travail partenarial, impliquant le partage d'informations confidentielles, s'opère hors de tout cadre légal.

Le partage d'informations confidentielles peut être utile pour le fonctionnement de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH): au sein de l'équipe pluridisciplinaire qui évalue les besoins de compensation ou l'incapacité permanente des personnes concernées (article L.146-8 du CASF) ou au sein de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (art. L.146-9 du CASF). Il peut aussi servir dans les relations partenariales avec des organismes tels que la caisse primaire d'assurance maladie, la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, ainsi que la Mutualité sociale agricole.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre, par les conseils généraux, de la réforme de la protection juridique des majeurs depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la mesure d'accompagnement social personnalisée (Masp) va également s'accompagner de questionnements déontologiques pour le personnel, notamment lorsqu'il sera en possession d'informations confidentielles sur la situation financière, patrimoniale ou sociale des personnes bénéficiant d'une Masp.

Enfin, la généralisation du revenu de solidarité active (RSA), prévue par la loi du 1<sup>er</sup> décembre

2008, ne va pas manquer de soulever des questions. Tel sera notamment le cas pour la composition et – surtout – le fonctionnement des équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L.262-39 du CASF et composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, de représentants du département et des maisons de l'emploi, des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, et de représentants des bénéficiaires du RSA. Ce sera aussi inévitablement le cas dans le cadre du contrôle et de l'échange d'informations prévus aux articles L.262-40 à L.262-44 du CASF. Et cela malgré certaines précautions prises par la loi, comme le rappel de la soumission au secret professionnel de toute personne intervenant dans la gestion d'un individu ou l'indication que les informations demandées doivent être limitées aux données nécessaires à l'instruction du droit au RSA, à sa liquidation et à son contrôle, ainsi qu'à la conduite des actions d'insertion (art. L.262-44 et L.262-40 du CASF). ■

(1) G. Giudicelli-Delage, *La responsabilité pénale des travailleurs sociaux au regard du nouveau code pénal*, RDSS 1993, p.716.

(2) Voir par ailleurs le récent décret n°2008-1422 du 19 décembre 2008 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.

(3) Circulaire n°NOR INT/K/07/00061/C du 9 mai 2007, *Bonni* n°2007-05.

### REPÈRES

- ▶ Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.
- ▶ Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.
- ▶ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
- ▶ Articles 226-13 et 226-14 du Code pénal.
- ▶ Articles L.121-6-2, L.221-6, L.226-2-2 et L.411-2 du Code de l'action sociale et des familles.
- ▶ Articles L.1110-4 et 2112-9 du Code de la santé publique.

# CODE CIVIL - ARTICLE 9

Document 10

(Loi du 22 juillet 1893))

(Loi du 10 août 1927 art. 13))

(Loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 art. 22 Journal Officiel du 19 juillet 1970)

(Loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 art. 11 Journal Officiel du 30 juillet 1994)

Chacun a droit au respect de sa vie privée.

Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée : ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé.

# CODE PENAL

Document 11

Article 226-13

(Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 Journal Officiel du 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002)

La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende.

Article 226-14

L'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret. En outre, il n'est pas applicable :

1° A celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes ou mutilations sexuelles, dont il a eu connaissance et qui ont été infligées à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique ;

2° Au médecin qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République les sévices ou privations qu'il a constatés, sur le plan physique ou psychique, dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer que des violences physiques, sexuelles ou psychiques de toute nature ont été commises. Lorsque la victime est un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique, son accord n'est pas nécessaire ;

3° Aux professionnels de la santé ou de l'action sociale qui informent le préfet et, à Paris, le préfet de police du caractère dangereux pour elles-mêmes ou pour autrui des personnes qui les consultent et dont ils savent qu'elles détiennent une arme ou qu'elles ont manifesté leur intention d'en acquérir une.

Le signalement aux autorités compétentes effectué dans les conditions prévues au présent article ne peut faire l'objet d'aucune sanction disciplinaire.

(inséré par Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 art. 8 Journal Officiel du 7 mars 2007)

Lorsqu'un professionnel de l'action sociale, définie à l'article L. 116-1, constate que l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille appelle l'intervention de plusieurs professionnels, il en informe le maire de la commune de résidence et le président du conseil général. L'article 226-13 du code pénal n'est pas applicable aux personnes qui transmettent des informations confidentielles dans les conditions et aux fins prévues au présent alinéa.

Lorsque l'efficacité et la continuité de l'action sociale le rendent nécessaire, le maire, saisi dans les conditions prévues au premier alinéa ou par le président du conseil général, ou de sa propre initiative, désigne parmi les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille un coordonnateur, après accord de l'autorité dont il relève et consultation du président du conseil général.

Lorsque les professionnels concernés relèvent tous de l'autorité du président du conseil général, le maire désigne le coordonnateur parmi eux, sur la proposition du président du conseil général.

Le coordonnateur est soumis au secret professionnel dans les conditions prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

Par exception à l'article 226-13 du même code, les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille sont autorisés à partager entre eux des informations à caractère secret, afin d'évaluer leur situation, de déterminer les mesures d'action sociale nécessaires et de les mettre en oeuvre. Le coordonnateur a connaissance des informations ainsi transmises. Le partage de ces informations est limité à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de la mission d'action sociale.

Le professionnel intervenant seul dans les conditions prévues au premier alinéa ou le coordonnateur sont autorisés à révéler au maire et au président du conseil général, ou à leur représentant au sens des articles L. 2122-18 et L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales, les informations confidentielles qui sont strictement nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Les informations ainsi transmises ne peuvent être communiquées à des tiers sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

Lorsqu'il apparaît qu'un mineur est susceptible d'être en danger au sens de l'article 375 du code civil, le coordonnateur ou le professionnel intervenant seul dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article en informe sans délai le président du conseil général ; le maire est informé de cette transmission.

Article L226-2-2

(inséré par Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 art. 15 Journal Officiel du 6 mars 2007)

Par exception à l'article 226-13 du code pénal, les personnes soumises au secret professionnel qui mettent en oeuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 ou qui lui apportent leur concours sont autorisées à partager entre elles des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle, de déterminer et de mettre en oeuvre les actions de protection et d'aide dont les mineurs et leur famille peuvent bénéficier. Le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance. Le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale, le tuteur, l'enfant en fonction de son âge et de sa maturité sont préalablement informés, selon des modalités adaptées, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant.

### **Article L133-5**

Modifié par Ordonnance n°2005-1477 du 1 décembre 2005 - art. 1 (V) JORF 2 décembre 2005 en vigueur le 1er janvier 2007

Toute personne appelée à intervenir dans l'instruction, l'attribution ou la révision des admissions à l'aide sociale, et notamment les membres des conseils d'administration des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, ainsi que toute personne dont ces établissements utilisent le concours sont tenus au secret professionnel dans les termes des articles 226-13 et 226-14 du code pénal et passibles des peines prévues à l'article 226-13.

NOTA:

*Ordonnance n° 2005-1477 2005-12-01 art. 1 XIV : Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1er janvier 2007 et s'appliquent aux nouvelles demandes déposées à compter de cette date et à celles qui n'ont pas fait l'objet d'une décision à cette même date.*

### **Article L133-5-1**

Créé par Loi n°2006-1640 du 21 décembre 2006 - art. 139 JORF 22 décembre 2006

Lorsqu'elles instruisent les demandes d'admission au bénéfice des prestations régies par le présent code ou qu'elles exercent leurs missions de contrôle et d'évaluation, les autorités attribuant ces prestations échangent, avec les personnes morales de droit public ou les personnes morales de droit privé gérant un service public, les informations ou les pièces justificatives ayant pour objet d'apprécier la situation des demandeurs ou des bénéficiaires au regard des conditions d'attribution. De même, les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé gérant un service public tiennent ces autorités informées, périodiquement ou sur demande de celles-ci, des changements de situation ou des événements affectant les bénéficiaires et pouvant avoir une incidence sur le versement des prestations.

Ces échanges d'informations ou de pièces justificatives peuvent prendre la forme de transmissions de données par voie électronique. Les traitements automatisés de données qui se limitent à l'organisation de ces échanges, notamment en vue de garantir l'authenticité et la fiabilité des données échangées, sont soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dès lors que les informations et pièces justificatives échangées au titre d'une prestation sont celles définies par les dispositions législatives et réglementaires relatives à cette prestation.

Loi portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

Article 26

Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal.

Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent.

Article 27

Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public dans le respect des règles mentionnées à l'article 26 de la présente loi.

Article 28

Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.