

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2022

ÉPREUVE DE NOTE

Durée : 4 heures – Coefficient : 4

<p>SPÉCIALITÉ : GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL</p>

INDICATIONS DE CORRECTION

Sujet :

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

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

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

1) Présentation du sujet

Ce sujet traite d'une thématique qui, si elle est connue de tous, revêt une relative complexité dans la mesure où elle ne peut être réduite à la seule pauvreté monétaire. C'est d'ailleurs la diversité des formes de pauvreté mais aussi des moyens de lutte contre celle-ci qui permet de mettre en avant le rôle loin d'être marginal qu'occupent les collectivités territoriales, au premier rang desquelles figurent les départements et les communes.

2) Analyse des documents du dossier

Document 1 : « Evaluation de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (extraits) » - Marion Marty, Thierry Paux - Juillet 2021 - Inspection générale des affaires sociales - 3 pages

Des « conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi » ont été conclues à l'été 2019 entre l'État et les départements - étendues ensuite aux régions et métropoles volontaires - afin d'intensifier, avec un apport financier de l'État, leurs actions de prévention ou de réduction de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs de la stratégie nationale. Cette stratégie s'inscrit dans la continuité d'une action publique menée depuis 2013 mais cible ici des publics spécifiques. Le dispositif de contractualisation s'inspire lui des conventions d'appui aux politiques d'insertion, conclues à partir de 2017 entre l'État et les départements dans le cadre du fonds d'appui aux politiques d'insertion (Fapi) mais avec une enveloppe de l'Etat plus conséquente et un co-financement à hauteur d'au moins 50% de la part des collectivités.

A mi-parcours, et dans l'objectif d'une prolongation du dispositif, une mission de l'IGAS en a étudié les premiers résultats, ainsi que la perception par les acteurs concernés et les modalités opérationnelles retenues.

Ce dispositif, malgré des crédits peu élevés au vu des budgets des collectivités sur ce secteur, a réuni autour d'objectifs communs les acteurs de la lutte contre la pauvreté. Il a rencontré un fort taux

d'adhésion des collectivités (métropoles et départements en tête), a permis de faire évoluer les pratiques de travail, de moderniser les outils, de développer la transversalité et de resserrer le lien entre les acteurs.

Cependant l'évaluation présente aussi un certain nombre de freins et points d'amélioration. Elle relève tout d'abord des ambitions peu claires dans la mise en œuvre (contrats de moyens sur des initiatives locales / contrats de performance à partir d'indicateurs nationaux), des hésitations sur la contractualisation avec tous ou seulement les plus volontaires et un pilotage local de l'Etat peu apprécié.

De plus, le processus technico-administratif reste encore inefficace pour la mise en œuvre des contrats et pourrait avoir tendance à décourager des collectivités, notamment quand en parallèle se développe des dispositifs plus faciles d'accès (appel à projet et appel à manifestation d'intérêt).

Document 2 : « Après la crise sanitaire, l'urgence sociale » - *lagazettedescommunes.com* - 7 septembre 2020 - 2 pages

L'article redonne des éléments de contexte sur l'évolution de la pauvreté en France depuis 2020. La crise sanitaire a fortement impacté la population avec une augmentation de la précarité pour des profils qui se sont retrouvés isolés et sans revenus du jour au lendemain : étudiants, auto-entrepreneurs, artisans par exemple. Cette situation, imprévue et soudaine, a des impacts sur les dispositifs financiers et leur gestion (RSA) et appelle à un réajustement de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, jusqu'alors segmentée et qui laisse de côté des publics comme les 18/25 ans, très exposés.

Document 3 : « Être pauvre en France en 2018 : de qui et de quoi parle-t-on ? » - *franceculture.fr* - 12 septembre 2018 - 3 pages

La pauvreté se définit (disposer de peu) et se chiffre (un seuil à 60% du revenu médian) mais cet article rappelle aussi qu'elle se vit et qu'elle relève surtout d'un ressenti individuel, dans une société aux injonction contradictoires, qui peuvent rapidement mener à une exclusion sociale.

Il ressort aussi une vive inquiétude des Français sur le risque de connaître la pauvreté un jour face à un système insuffisamment protecteur.

Document 4 : « Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 » (extraits) - Marie- Hélène Boidin Dubrule, Stéphane Junique - *Conseil économique, social et environnemental* - Juin 2019 - 4 pages

Cet avis du Conseil économique, social et environnemental s'intéresse aux stratégies pour éradiquer la grande pauvreté sur le moyen terme de 2030 et développe plusieurs solutions :

- le sujet du revenu minimum social garanti à destination des personnes en situation de grande pauvreté

Constat : les minimas sociaux existent mais le système actuel est flou, incompréhensible, pas adapté et complexe. Les démarches administratives tendent à décourager ceux qui pourraient les solliciter. Le CESE explore alors la piste du revenu minimum social garanti, déjà présenté dans plusieurs de leurs avis.

Le principe : serait attribué aux personnes en France vivant avec moins de 50 % du revenu médian. Toute personne percevant le RMSG aurait alors droit à un accompagnement social et à un accompagnement vers et dans l'emploi avec un objectif d'autonomisation.

- le droit à l'accompagnement

Cet accompagnement relève aujourd'hui de multiples acteurs, dont les collectivités, et fonctionne en silos, avec une répartition par thématique qui ne permet pas un accompagnement global d'une pauvreté qui se retrouve segmentée et finalement abordée de façon non efficace et couteuse en personnel.

Cela génère aussi des ruptures et des non-recours. Le CESE préconise, en s'appuyant sur la loi du 10 août 2018 et les objectifs de contractualisation entre l'Etat et les collectivités, de s'intéresser au développement du référent de parcours. Ce dispositif est expérimenté dans 4 départements.

L'avis rappelle aussi la diversité de la pauvreté, la rapidité avec laquelle elle peut arriver et son invisibilité parfois.

Document 5 : « Le mal-logement à l'épreuve des municipales » (extraits) - L'Etat du mal-logement en France 2020. Rapport annuel #25 - Fondation Abbé Pierre - Janvier 2020 - 3 pages

Ce document de la Fondation Abbé Pierre a été rédigé dans le contexte des élections municipales de 2020 et aborde la question de l'habitant et du logement.

La question du mal logement, de l'habitat indigne et de la gestion du logement social n'épargne aucun territoire, qu'il soit rural ou urbain.

Toutes les collectivités ne se saisissent pas de cette politique publique malgré une dynamique de décentralisation jugée favorable à une action locale par les auteurs.

La multiplicité des acteurs rend l'action publique complexe :

- avec un renvoi des responsabilités entre municipalités, département, justice, Etat, bailleurs sociaux ;
- des objectifs ambitieux mais des moyens inadaptés.

La fondation présente 3 préconisations :

- cibler les EPCI pour mener la compétence habitat ;
- faire de la coopération l'outil majeur des collectivités ;
- améliorer la transparence sur les attributions de logements sociaux pour les communes et les intercommunalités et fluidifier le marché des demandes.

Document 6 : « Lutte contre la pauvreté : les communes en première ligne » - Banque française mutualiste - bfm.fr - 6 juillet 2018 - 1 page

Depuis 2013, de nombreux plans se sont succédés pour lutter contre la pauvreté en France. La réorganisation territoriale de 2015 a redistribué les cartes et le département a été consacré comme chef de file de l'action sociale territoriale. Les intercommunalités ont aussi vu leur taille grandir pour s'ajuster à des bassins de vie. Ces changements reconnaissent alors que la réduction de la pauvreté passe par des actions pilotées localement.

Cependant l'action reste encore dispersée sur les territoires entre un Etat encore très présent par ses structures déconcentrées, la sécurité sociale et un département pilote.

Enfin le rôle des communes doit rester central selon les auteurs, notamment pour la fonction d'accueil et de « premier interlocuteur » qu'elles mènent, via les CCAS ou CIAS, mais aussi pour leur actions satellites comme le logement social.

Document 7 : « Lutte contre la pauvreté en Meurthe et Moselle. Synthèse des conférences territoriales de développement social » - 4 avril 2019 – 2 pages

Ce document présente la CTDS de Meurthe et Moselle, une instance animée par l'Etat et les départements pour faire rencontrer les acteurs dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. La synthèse des propositions recueillies sur le thème de la pauvreté montre le large spectre de la lutte contre la pauvreté : accès au droit, lutte contre la fracture numérique et territoriale, accès aux produits de première nécessité et d'alimentation, aide à la parentalité, isolement et engagement citoyen, jeunes invisibles.

Document 8 : « Comment les maires peuvent réduire les inégalités » - inegalites.fr - Observatoire des inégalités - 9 mars 2020 - 3 pages

Cette note présente le rôle des communes dans la lutte contre les inégalités et développe les outils à disposition pour agir localement. Les communes ont l'avantage d'une proximité forte qui permet de connaître au plus près les besoins mais aussi l'inconvénient de ne pas toujours avoir la capacité d'intervenir si leur taille est réduite. La mutualisation des moyens doit être recherchée dans ce cas.

Les entrées d'actions sont multiples :

- Le logement social et les actions des CCAS sont des éléments centraux de l'action des communes.
- Jeunesse, seniors, culture, transports, petite enfance : les modalités d'accès, l'offre de service, ou encore la tarification peuvent avoir au quotidien un impact fort sur les conditions de vie et l'accès de tous à ses services.
- La commune est aussi un employeur qui peut agir aussi en responsabilité dans ce domaine.

L'idée de revenu minimum local est de nouveau abordée dans ce document.

Document 9 : « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. Propositions du groupe de travail n°6 : piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires » (extraits) - 15 mars 2018 - 2 pages

Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, un groupe de travail a émis des propositions sur le pilotage de la lutte contre la pauvreté.

La participation et l'engagement des personnes concernées dans la prévention et la lutte contre la pauvreté doit tout d'abord être recherchée et amplifiée pour mobiliser et construire une actions publique efficace.

Le groupe suggère alors une gouvernance menée sur le territoire avec la commune comme acteur central et soutenue au besoin par l'intercommunalité. Les CCAS et CIAS sont les interlocuteurs privilégiés et orientent en premier recours.

Enfin, le groupe de travail voit en l'Etat un régulateur national mais note une répartition ambiguë dans ce domaine d'action : depuis la loi NOTRe, le département est le chef de file de l'action sociale mais les actions de solidarité restent dispersées entre collectivités territoriales, organismes de sécurité social et Etat départemental.

Document 10 : « Plan pauvreté : toutes les mesures qui concernent les collectivités locales » (extraits) - *courrierdesmaires.fr* - 14 septembre 2018 - 1 page

Cet article décrit le plan pauvreté de 2018 et les actions impactant plus particulièrement les collectivités territoriales.

Celles-ci relèvent des domaines de la petite enfance, de la restauration scolaire, de la protection de l'enfance et de l'obligation de formation jusqu'à 18 ans.

Une absence de concertation sur ce plan est relevée et une inquiétude est présentée sur le souhait d'une uniformisation ne permettant pas une action publique différenciée.

Document 11 : « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021 » (extraits) – *Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté* - Octobre 2021 - 2 pages

Ce document présente le principe de contractualisation entre l'Etat et les différentes collectivités locales. Des exemples de projets pourront alimenter la note.

Document 12 : « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et des jeunes. Recueil d'actions innovantes au sein du réseau » (extrait) - *Unicef, AMF, ADF* - 2013 - 2 pages

Ce document de l'UNICEF recense des actions menées par des collectivités dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et des jeunes. Ces villes, labellisées Ville amie des enfants, ont mis en place des actions dans des domaines divers et démontrent un champ d'action large des communes : tarifs sociaux, santé, aide alimentaire, aide énergétique, logement, culture, loisirs.

Document 13 : « Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté » - Julien Blasco, Sébastien Picard - *Insee Références* - 27 mai 2021 - 3 pages

Ce document cherche à définir la pauvreté et la grande pauvreté et donne une image en 2018 de la pauvreté en France.

Pauvreté : faiblesse des revenus / nombreuses privations matérielles et sociales au quotidien.

Grande pauvreté : pauvreté qui affecte de nombreux domaines, qui persiste dans le temps et compromet les chances de reconquérir ses droits seuls dans un avenir prévisible.

La grande pauvreté isole et nécessite un accompagnement de la société pour en sortir.

Document 14 : « Articles L3211-1 et L3211-1-1 du code général des collectivités territoriales » - *legifrance.fr* - Consulté le 23 mai 2022 - 2 pages

Cet extrait du code général des collectivités territoriales rappelle le champ de compétence du conseil départemental dans le domaine social et l'outil à sa disposition : le schéma départemental de la solidarité territoriale. Celui-ci doit être soumis pour avis aux conseil régional et aux communes et EPCI concernés.

**Document 15 : « Le micro-crédit personnel » (extraits) - ville-arles.fr - Consulté le 23 mai 2022
- 1 page**

La ville d'Arles propose, par l'intermédiaire de son CCAS, un système de micro-crédit pour accompagner les personnes en difficulté financière qui ne peuvent pas accéder au système de prêt des banques.

Le financement doit concerner un projet personnel visant à l'insertion sociale ou professionnelle de la personne et fait l'objet d'un accompagnement social et budgétaire par le CCAS.

Proposition de plan détaillé

Avertissement : *il s'agit d'une proposition de plan. D'autres plans sont possibles, au correcteur d'évaluer dans quelle mesure le plan proposé restitue les principaux axes de questionnement et les principaux éléments du dossier et les articule de manière cohérente.*

En-tête

Rappel du cadrage : la note doit adopter la forme suivante et reprendre les informations que le candidat trouve en première page du sujet dans la commande et la liste signalétique des documents au dossier.

Ville d'Admiville

Le 17 novembre 2022

NOTE

à l'attention de la directrice des solidarités

Objet : le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre la pauvreté

Références :

Loi NOTRe du 7 août 2015

Articles L3211-1 et L3211-1-1 du code général des collectivités territoriales

Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

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

Introduction

Rappel du cadrage : la note doit comporter une introduction d'une vingtaine de lignes, qui s'apparente à celle d'une composition ou dissertation (entrée en matière, reformulation du sujet, présentation de la problématique dans son contexte) et doit impérativement comprendre une annonce de plan.

Éléments pouvant être abordés en introduction :

- Près de 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France (document 13).
- 9,3 millions de personnes vivaient en 2018 en-dessous du seuil de pauvreté monétaire (source INSEE), fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian, soit 1 063 euros par mois pour une personne seule (8.8 en 2016). Le taux de pauvreté s'établissait ainsi à 14,8 %. Parmi les personnes en situation de pauvreté, les enfants de moins de 18 ans (21 %) et les inactifs non retraités (dont les étudiants) sont surreprésentés (32,7 %). (document 1)
- Une situation générale qui s'aggrave depuis 2020 avec la crise sanitaire et la situation inflationniste actuelle.
- Une diversité d'acteurs institutionnels engagés sur le sujet malgré une répartition des compétences modifiées en 2015. (document 6)
- Une impulsion nationale face à des situations de pauvreté individuelles complexes, diverses et multifactorielles. (document 3)
- Les collectivités territoriales, par leur proximité, leur connaissance des besoins et leur champ de compétences peuvent donc être des piliers de la lutte contre la pauvreté. Cela relève de

choix politiques. Enjeux : proposer une qualité de vie générale, quels que soient les moyens de chacun et accompagner individuellement les situations de pauvreté.

Proposition de problématique :

Face à une situation sociale complexe et des demandes multipliées, quel rôle jouent les collectivités dans la prévention et la lutte contre la pauvreté ?

Plan détaillé

Rappel du cadrage : le développement est organisé en parties et en sous-parties. Le plan est impérativement matérialisé par des titres comportant des numérotations en début des parties et sous-parties.

I. Face à une pauvreté qui augmente, les collectivités voient leur rôle progressivement reconnu

A. La pauvreté, situation plus complexe qu'il n'y paraît, s'est étendue après deux années de crise sanitaire

- Un terme qui regroupe plusieurs réalités, entre précarité, pauvreté, et grande pauvreté. (documents 2, 3, 4, 13)
Pauvreté : faiblesse des revenus / nombreuses privations matérielles et sociales au quotidien - Grande pauvreté : pauvreté qui affecte de nombreux domaines, qui persiste dans le temps et compromet les chances de reconquérir ses droits seuls dans un avenir prévisible.
Au-delà des aspects financiers, un isolement social et des privations (« disposer de peu ») au quotidien.
- La question de sa mesure et des seuils à partir desquels on y entre est mouvante (40, 50, 60% du salaire médian) et doit aussi tenir compte du vécu individuel de chacun.
14% de la population, soit presque 9 millions de personnes sont situées sous le seuil de pauvreté à 50% (source INSEE 2018).
- Elle touche tous types de publics, mais en particulier les familles monoparentales, les jeunes, les seniors et les personnes venant d'un ménage immigré. Un accident de la vie peut rapidement amener à une situation de pauvreté (maladie, chômage, divorce).
- La crise du COVID a renforcé ces constats d'urgence sociale et la fragilité de tous. (document 2)

B. La lutte contre la pauvreté, une politique impulsée par l'Etat mais dans laquelle les collectivités voient leur place reconnue

- Depuis 2013, de nombreux plans se sont succédés pour lutter contre la pauvreté en France : impulsion de l'Etat pour organiser à grande échelle des actions de prévention et de lutte, en lien avec les acteurs locaux.
- Les propositions issues des feuilles de route et groupes de travail d'experts préconisent généralement tous une territorialisation du pilotage et un Etat régulateur. (documents 1, 5, 9, 11). Les plans ou stratégies reconnaissent alors de plus en plus que la réduction de la pauvreté passe par des actions pilotées localement. (documents 6 et 14)
- La réorganisation territoriale de 2015 a redistribué les cartes et le département a été consacré comme chef de file de l'action sociale territoriale (outil : schéma départemental – document 14)). Les intercommunalités ont aussi vu leur taille grandir pour s'ajuster à des bassins de vie. Les régions sont aussi concernées mais restent des acteurs encore peu impliqués par les dispositifs de l'Etat (apport financier peu attractif pour elles) (documents 1, 5, 6, 7, 11)

- Des « conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi » ont été conclues à l'été 2019 entre l'État et les départements - étendues ensuite aux régions et métropoles volontaires - afin d'intensifier, avec un apport financier de l'État, les actions de prévention ou de réduction de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs de la stratégie nationale. (documents 1 et 11)
- Les communes sont aussi au cœur du dispositif et jouent un rôle central reconnu et plébiscité par toutes les études (documents 5, 6, 8, 9, 10)
Renforcement dans la stratégie pauvreté des mesures à destination des communes (place en crèches, tarification sociale). (document 10)
Rôle reconnu de la proximité pour une prise en charge efficace (document 2).
Le champ de compétence des communes leur permet d'agir sur la qualité de vie de ces citoyens en situation de pauvreté et de garantir leur insertion dans la société (mobilité, accès aux loisirs, lien social, éducation, alimentation, accès à l'emploi, etc.).
- Limites : une répartition encore segmentée de la solidarité entre collectivités, organismes de sécurité sociale et Etat déconcentré : une complexité du dispositif qui peut créer du non-recours pour les usagers et un travail en silos du côté des institutions/acteurs. (documents 1, 5, 10)
- De manière générale, il est à noter un décalage entre les ambitions nationales et les moyens mis ensuite à disposition (crédits versés tardivement, manque de concertation et d'évaluation, lourdeur administrative pour les institutions et les usagers, dispositifs d'appel à projets parallèle pouvant décourager) (documents 1, 5 et 10).

II. Des leviers de lutte qui relèvent de politiques volontaristes des collectivités territoriales

A. Les communes tournées vers la lutte contre la pauvreté peuvent agir sur les facteurs indirects de la pauvreté

- Que chacun ait accès à des services publics de qualité relève d'une politique volontariste des collectivités.
- Un rôle central sur la question du logement (construction, quotas de logements sociaux, lutte contre les discriminations dans les attributions) (document 5, 6, 8) : la question du mal logement, de l'habitat indigne et de la gestion du logement social n'épargne aucun territoire. Toutes les collectivités ne se saisissent pas de cette politique publique et les acteurs sont encore multiples et dispersés sur le sujet. Les acteurs du secteur proposent des pistes de travail : mobiliser le niveau intercommunal, intensifier la coopération et améliorer la transparence des procédures pour fluidifier le marché.
- La pertinence de politiques coordonnées avec les EPCI et les départements - conférences territoriales – (document 7) ne se traduit pas toujours concrètement dans les territoires (document 5) mais est un premier pas vers plus de coopération et de dialogue.
- Les CCAS et CIAS, organes de proximité d'aide et de soutien aux personnes en situation de fragilité. Rôle d'analyse des situations, d'orientation, d'accompagnement. Un champ d'action plus libre qui permet de s'adapter aux besoins locaux (documents 6 et 8).
- Les transports, l'offre culturelle, les activités périscolaires sont autant de services permettant de limiter les effets négatifs de la pauvreté sur la vie des personnes pauvres.
Travailler sur les modalités d'accès, l'offre de service, ou encore la tarification peuvent avoir au quotidien un impact fort sur les conditions de vie et l'accès de tous à ses services, quels que soient les moyens financiers et sociaux.

- La commune est aussi un employeur et il peut agir en responsabilité dans ce domaine. (document 8).

B. Tarification sociale et revenu universel : quand les collectivités œuvrent directement à la résorption de la pauvreté monétaire

- Les services publics ne sont pas pour autant gratuits, et les collectivités qui les assurent peuvent agir sur leur tarif en limitant la charge pesant sur les personnes en difficulté financière : tarification sociale sur la base d'indicateurs (quotient familial, taux d'effort...).
- Souhaité au plan national par le Conseil économique, social et environnemental (document 3), le revenu universel est déjà mis en place dans des communes pionnières (document 10). Il vise à gommer, par une aide financière unique complémentaire au RSA, l'écart existant pour les foyers les plus pauvres avec le seuil de pauvreté.
- Le microcrédit personnel est un outil innovant dans la palette des aides du CCAS qui permet de lutter contre les impayés et le surendettement (document 15).
- Les collectivités, par leur échelle d'action peuvent aussi mettre les bénéficiaires au cœur du dispositif, en les associant à des instances. Stimulation par ailleurs de l'engagement associatif et citoyen et du lien social (document 9).
- Le CESE préconise aussi d'amplifier l'accompagnement social. Celui-ci relève aujourd'hui de multiples acteurs, dont les collectivités, et fonctionne en silos, avec une répartition par thématique qui ne permet pas un accompagnement global d'une pauvreté qui se retrouve segmentée et finalement abordée de façon non efficace et couteuse en personnel. (document 4)
Lutter contre l'isolement est indispensable dans la prévention et la lutte contre la pauvreté et l'échelon local est le plus à même d'agir sur ce sujet.

Conclusion

Rappel du cadrage : la conclusion est facultative. Elle peut toutefois utilement souligner l'essentiel, sans jamais valoriser des informations oubliées dans le développement.