

E.N.S.P

**INSPECTEURS DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES  
PROMOTION 1998-2000**

**LES ENJEUX DE LA COORDINATION EN MATIÈRE  
DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS :  
LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMMISSION  
D'ACTION SOCIALE D'URGENCE**

MAMCARZ Emilie

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>METHODOLOGIE</b> .....	<b>7</b>
<b>1 LA NÉCESSITÉ DE COORDONNER LES PROFESSIONNELS ET LES DISPOSITIFS EN MATIÈRE D’ACTION SOCIALE : LA MISE EN ŒUVRE DES C.A.S.U.</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1 une prise de conscience de la nécessité de coordonner les dispositifs pour en améliorer l’efficacité</b> .....	<b>8</b>
1.1.1 La multiplicité des dispositifs d’action sociale et leur relative inefficacité .....	9
1.1.2 Des initiatives et des réflexions pour pallier l’inefficacité et le manque de coordination des dispositifs d’action sociale .....	14
<b>1.2 une volonté ministérielle de coordination et de cohérence des politiques de lutte contre les exclusions</b> .....	<b>19</b>
1.2.1 Les objectifs de la loi de lutte contre les exclusions en matière de coordination .....	19
1.2.2 Une mise en œuvre contrastée .....	24
<b>2 LA NÉCESSITÉ DE PILOTER ET D’ANIMER L’INSTANCE DE COORDINATION DES DISPOSITIFS ET PROFESSIONNELS DE L’ACTION SOCIALE : CONSÉQUENCES ET PERSPECTIVES APRÈS L’INSTALLATION DE LA C.A.S.U.</b> ..	<b>28</b>
<b>2.1 un nouveau mode d’action publique : la coordination</b> .....	<b>28</b>
2.1.1 La coordination au regard des réalisations de la C.A.S.U. ....	28
2.1.2 La légitimité de l’Etat et des D.D.A.S.S. en matière d’action sociale réaffirmée .....	34
<b>2.2 une possible amélioration des politiques de lutte contre les exclusions</b> .....	<b>37</b>
2.2.1 Les perspectives de la C.A.S.U. ....	37
2.2.2 Propositions pour une coordination plus effective des dispositifs .....	42
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>46</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>48</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>53</b>

## INTRODUCTION

Le 05 mai 1998, la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry, présentait devant l'Assemblée Nationale le projet de loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions. Ce discours commençait par une série de chiffres illustrant l'ampleur du phénomène de l'exclusion en France : six millions de personnes dépendent des minima sociaux, deux millions vivent grâce au R.M.I., un million de chômeurs de longue durée, deux millions de personnes mal logées, deux cent milles personnes au moins vivent dans la rue, on compte six cent milles ménages surendettés, et un Français sur quatre déclare avoir déjà renoncé à se soigner pour des raisons financières.

Ces données révèlent à la fois le nombre de personnes toujours plus important qui vivent dans des conditions sociales et financières précaires, et qui ne peuvent accéder à des droits sociaux de base garantis par la Constitution et la loi, comme le droit au travail, au logement et à la santé. Elles symbolisent le phénomène social que l'on qualifie d'"exclusion" depuis les années 80. En effet, la crise économique débutée en 1973 a provoqué la remise en question du système français de protection sociale, en multipliant le nombre de chômeurs et en modifiant les conditions du monde du travail. L'exclusion s'est substituée dans le vocabulaire aux notions de pauvreté, de handicaps ou d'inadaptation sociale, qui fondaient les représentations sous-tendant plusieurs politiques sociales.

Pendant les Trente Glorieuses, l'équilibre économique et social reposait sur "une synergie entre la croissance économique avec son corollaire le quasi plein-emploi, et le développement des droits du travail et de la protection sociale"<sup>1</sup>. La montée du chômage, due aux difficultés économiques qui ne cessent de s'accroître durant les années 1980, met à mal ce système. Un nombre de plus en plus important de personnes se trouvent exclues des mécanismes de protection sociale fondés sur l'appartenance à la condition salariale et sur une logique contributive.

Les politiques d'aide sociale développées auparavant ne pouvaient être suffisantes pour répondre à la complexité et à l'extension des phénomènes de précarité et de pauvreté. L'aide sociale était destinée à ceux qui se trouvaient objectivement dans l'impossibilité de travailler, et qui de ce fait ne pouvaient bénéficier d'un revenu suffisant et de la Sécurité sociale. S'étaient ainsi développées des prestations spécifiques, en faveur de catégories de populations bien déterminées (les personnes âgées, et les handicapés notamment). Dès lors les personnes licenciées ou à la recherche d'un premier emploi ne sont pas éligibles à l'aide sociale classique, quand bien même elles ne bénéficient pas ou plus d'indemnités de chômage.

---

<sup>1</sup> In CASTEL Robert, Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat, Fayard, 1995

Ainsi, l'approfondissement de la crise économique et sur le marché du travail, l'apparition de la grande pauvreté, rendent évidente l'inadaptation des réponses traditionnelles. "Il ne s'agit plus pour l'action publique d'appréhender le social en le fragmentant en catégories identifiées par une critériologie interne"<sup>2</sup>. Les dispositifs destinés à aider les personnes touchées par le chômage doivent appréhender leurs situations non plus en termes de statut mais de processus. En effet, la pauvreté et l'exclusion correspondent à des phénomènes multidimensionnels, qui renvoient davantage à des processus dynamiques qu'à un examen statique. L'exclusion n'a pas pour unique cause le chômage puisque celui-ci, au-delà d'engendrer une perte de revenus, entraîne aussi des difficultés familiales, de logement, d'accès aux soins, qui peuvent contribuer à rompre peu à peu tout lien social. De plus, les mutations technologiques ont modifié le statut de salarié, pour donner lieu à la multiplication des contrats de travail toujours plus précaires : emplois à temps partiel subi, contrats à durée déterminée, missions d'intérim, contrats de travail atypiques.

Ainsi, comme l'a démontré Robert Castel<sup>3</sup>, l'exclusion s'alimente et se renouvelle à partir de processus intimement liés aux modes actuels d'évolution de l'économie et de la société : la remontée de la vulnérabilité du fait du chômage récurrent, et des emplois précaires qui ne permettent plus d'assurer une couverture sociale efficace et stable, crée une zone de turbulences sociales, qui, au moindre accident professionnel ou familial, alimentent la zone de "désaffiliation", où les droits deviennent extrêmement précaires. Et comme le précise Christine Dourlens dans son étude *Dans les Labyrinthes de l'Urgence*<sup>4</sup>, "l'action sociale concerne tous ceux qui, de plus en plus nombreux, sont en position flottante par rapport au marché de l'emploi, et risquent à un moment ou à un autre de basculer dans l'exclusion".

Devant ce constat d'une montée de phénomènes nouveaux sans commune mesure avec les situations jusqu'alors réglées par l'aide sociale, les interventions publiques ont dû se modifier. Il a fallu dorénavant prendre en compte la complexité de l'exclusion, où les phénomènes de précarisation de toute nature se combinent de manière très différenciée selon les individus. Ainsi, des catégories de populations issues de milieux sociaux jusque-là à l'abri des difficultés matérielles et sociales, connaissent l'expérience de la fragilité et de la pauvreté. La précarité de l'emploi, et le chômage qui touche désormais la plupart des catégories socio-professionnelles, provoquent des situations de rupture multiples. L'action sociale est confrontée à un flux toujours renouvelé de situations individuelles de basculement hors de la société.

Aussi, peu à peu au cours des années 1980, la notion d'insertion comme réponse à ces phénomènes d'exclusion apparaît dans les nouvelles politiques sociales. La consécration de ce nouveau concept

---

<sup>2</sup> in BEHAR Daniel, *L'urgence sociale : alibi des politiques sociales ou vecteur de refondation ?*, Fondations, Janvier 1997, n°4

<sup>3</sup> in *Les métamorphoses de la question sociale*, déjà cité

<sup>4</sup> Recherche commandée au CERPE par le Ministère du travail et des Affaires Sociales, Mai 1998

réside dans l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 sur le Revenu Minimum d'Insertion, qui va avoir une influence prédominante sur l'ensemble des textes concernant l'action sociale. En adaptation avec les nouvelles caractéristiques de la situation sociale française, des politiques plus globales et ne reposant plus sur des catégories de personnes vont se mettre en place. Leur objectif principal, quel que soit le domaine qu'elles visent (logement avec la loi Besson, Fonds d'Aide aux Jeunes, ...) est l'insertion, c'est-à-dire "constituer les exclus en acteurs reconnus, à la fois à leurs propres yeux, et dans leur relation avec les autres"<sup>5</sup>. Sont alors nés des dispositifs qui, par l'intervention de multiples acteurs sociaux (Etat, collectivités locales, organismes de protection sociale, ...), tentent d'avoir une approche globale et individualisée des phénomènes d'exclusion. Il s'agit de construire des interventions adaptées à la fois à la réalité sociale dans laquelle elles s'inscrivent, et aux spécificités des individus et des groupes qui en sont les bénéficiaires.

Malgré l'existence de lois et de dispositifs reposant sur la volonté de développer des actions globales et cohérentes, les pouvoirs publics ont aussi eu tendance, devant la prégnance des phénomènes d'exclusion, à vouloir traiter les dysfonctionnements sociaux dès leur apparition. Ce mode d'approche pragmatique se traduit par un affaiblissement des cadres normatifs de l'intervention, au profit d'une adaptation à la pression des situations concrètes. L'urgence, c'est-à-dire la volonté de satisfaire des besoins vitaux par des réponses rapides, grâce à des moyens logistiques mobilisables à tout moment, devient alors un autre impératif.

L'exemple le plus récent de la nécessité d'une action sociale d'urgence en faveur des exclus est l'instauration du Fonds d'Urgence Sociale, suite aux mouvements des chômeurs en décembre 1997. Le F.U.S. est révélateur de la complexité de la "nouvelle question sociale"<sup>6</sup> : les personnes qui ont manifesté devant les ASSEDIC et les ANPE constituent la masse des exclus du système français de protection sociale fondé sur la condition salariale. Et malgré l'existence de multiples dispositifs visant à assurer leur subsistance et leur insertion (R.M.I., minima sociaux, loi Besson sur le logement, ...), ils se trouvaient sans ressources suffisantes pour subvenir à certains besoins primaires. Mais leur revendication première était d'être reconnus comme interlocuteurs par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, ce qui tendrait à rompre l'équilibre de la protection sociale en place depuis 1945.

La prise de conscience par les pouvoirs publics de la montée de l'exclusion, et de la diversité des situations que ce terme recouvre, s'est donc traduite par différentes lois concernant l'emploi, le logement, l'accès aux soins, l'insertion des jeunes. Parallèlement se développaient l'action des collectivités locales – puisque les départements ont reçu la compétence de droit commun en matière d'action sociale depuis la loi du 22 juillet 1983 – et les multiples initiatives des associations. Dès lors, les dispositifs en faveur des personnes en grandes difficultés ont la particularité d'être nombreux, impliquant un certain nombre d'acteurs qui financent et gèrent plusieurs fonds en partenariat, dans

---

<sup>5</sup> in BORGETTO Michel, LAFORE Robert, Droit de l'aide et de l'action sociales, Monchrestien, 1998

<sup>6</sup> ROSANVALLON Pierre, La nouvelle question sociale – repenser l'Etat-providence, Seuil, 1995

l'objectif de mener une politique globale mais centrée sur l'individualité et la particularité de chaque situation.

Suite à de nombreux rapports concernant les politiques sociales et le phénomène de l'exclusion, les Gouvernements, à partir de 1995, vont s'efforcer de mettre en place une législation globale, prenant en compte l'ensemble des aspects sociaux et économiques qui peuvent conduire à l'exclusion. Ainsi, le Gouvernement Juppé a élaboré un projet de loi relatif au "renforcement de la cohésion sociale", complété par le "programme d'action pour le renforcement de la cohésion sociale", présentés en avril 1997. Ce projet fut interrompu par la dissolution de l'Assemblée Nationale, mais la nouvelle majorité s'est rapidement efforcée de reprendre cette idée d'une loi globale de lutte contre les exclusions, conformément au programme de sa campagne électorale. La loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions est ainsi définitivement adoptée le 29 juillet 1998.

Bien que cette loi mobilise beaucoup plus de moyens humains, financiers et juridiques, et que les modalités d'action apparaissent plus volontaristes que dans le projet du Gouvernement Juppé, elle repose sur une philosophie identique, développée par la plupart des mouvements de lutte contre l'exclusion. En effet, la loi contre les exclusions s'inspire largement du diagnostic réalisé dans le rapport de Geneviève de Gaulle-Anthonioz<sup>7</sup> sur l'efficacité et l'effectivité des politiques sociales. L'enseignement majeur de ce rapport était que la lutte contre les exclusions devait essentiellement passer par la réaffirmation et la garantie de l'effectivité des droits des exclus. C'est sur cet argument qu'est fondée la loi du 29 juillet 1998. Prenant acte du caractère multiforme de l'exclusion, la loi ne tente pas d'en donner une définition, mais considère qu'elle résulte principalement de la non-réalisation de droits sociaux. Et elle s'efforce de mettre en place des dispositifs, ou d'en renforcer certains, pour prévenir les situations d'exclusion par des mesures concernant l'emploi, les minima sociaux, le logement, le surendettement.

L'adoption de cette loi témoigne que la lutte contre les exclusions constitue une des missions sociales de l'Etat, et ne relève pas seulement de la compétence des collectivités territoriales et des organismes de protection sociale. Elle permet aussi d'établir un constat sur l'hétérogénéité des dispositifs et la multiplicité des institutions œuvrant en matière d'action sociale, dont les conséquences néfastes pour les usagers ont souvent été dénoncées par les associations luttant contre l'exclusion. Au-delà de la volonté de présenter un texte qui tente d'"élaborer un droit cohérent de lutte contre les exclusions"<sup>8</sup>, le Gouvernement s'est efforcé de remédier à la complexité et au manque de cohérence des différents dispositifs préexistants, en insistant sur la nécessaire coordination des professionnels de l'action sociale, et sur l'harmonisation des politiques qu'ils mettent en œuvre.

---

<sup>7</sup> Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté, Conseil économique et social, Journal Officiel, Avis, 1995

<sup>8</sup> in BORGETTO Michel, LAFORE Robert, page 361, déjà cité

Le F.U.S., notamment, a permis de révéler concrètement ce que plusieurs rapports sur les politiques sociales avaient déjà affirmé, concernant le manque de coordination de certains dispositifs, censés prévenir ou répondre à l'urgence d'une situation. Ce bilan, et les modalités de travail que la distribution du F.U.S. ont initiées, ont donné lieu à l'article 154 de la loi contre les exclusions, relatif à la création des Commissions d'Action Sociale d'Urgence. Martine Aubry, lors de la présentation de la loi, a précisé les objectifs de la C.A.S.U. : "ces quelques mois de fonctionnement du F.U.S. ont confirmé la nécessité de remédier au cloisonnement et à la dispersion des dispositifs d'aide et de secours d'urgence existants. (...) C'est pourquoi le Gouvernement est favorable à un dispositif instaurant dans chaque département une commission de coordination des aides et secours. Ainsi, quel que soit le guichet choisi par le demandeur, celui-ci procédera à un premier examen global de sa situation au regard de ses droits. Il répondra à la demande s'il est directement compétent. Dans les autres cas, il saisira la commission de coordination des aides et secours qui transmettra le dossier à l'instance compétente, qui le traitera. Nous mettons ainsi fin à la redondance des procédures d'instruction en supprimant les risques de rupture de droits, imputables au cloisonnement entre les guichets d'aide et de secours".

La C.A.S.U. doit donc permettre la mise en place d'un réseau de guichets polyvalents, et assurer une meilleure coordination entre les acteurs locaux qui distribuent aides et secours d'urgence. Le postulat sur lequel repose l'efficacité de cette commission est que la coordination est la seule solution pour une amélioration concrète de certains dispositifs. De plus, cette instance doit être, selon la loi, pilotée par les services déconcentrés de l'Etat compétents en matière d'action sociale en faveur des plus démunis, les D.D.A.S.S..

Dès lors se posent de nombreuses questions concernant la mise en œuvre de ces Commissions d'Action Sociale d'Urgence. Dans un premier temps, il faut circonscrire les dispositifs d'aides concernés, pour étudier dans quelle mesure ils peuvent être harmonisés. Sachant qu'ils sont souvent animés par une pluralité de professionnels de l'action sociale appartenant à des institutions diverses, comme le Conseil Général, la C.A.F., les C.C.A.S., la D.D.A.S.S., il faut également envisager la façon dont ces partenaires vont réagir face à ce nouveau dispositif. Le rôle de pilotage que doit assumer la D.D.A.S.S. dans un contexte local où la décentralisation n'a pas toujours été complètement assimilée risque aussi de poser problème. Enfin, est-il possible de valider le concept de coordination comme "remède" à la complexité des dispositifs de lutte contre les exclusions ?

Aussi la Commission d'Action Sociale d'Urgence résume-t-elle à elle-seule plusieurs questions qui reflètent l'évolution des politiques de lutte contre les exclusions. En effet, conformément à l'esprit de la loi du 29 juillet 1998, elle ne vise pas à la création de nouveaux dispositifs d'action sociale, mais cherche à en améliorer l'efficacité et l'effectivité par la coordination. C'est pourquoi il semble intéressant, en tant qu'Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales, de s'interroger sur les différents enjeux de la coordination en matière d'action sociale grâce à la mise en œuvre des C.A.S.U..

L'étude de cette mise en œuvre se fera à la fois sur le plan national, et au niveau d'un département, la Mayenne, afin d'illustrer de manière concrète les nécessaires adaptations d'un texte national aux circonstances locales. En effet, au-delà des questions générales que pose la création d'une nouvelle instance de coordination, sa mise en place dans le cadre d'un contexte et d'une tradition locale d'application des politiques sociales peut soulever d'autres difficultés de nature à conditionner les réalisations concrètes de la C.A.S.U..

L'analyse des motifs qui ont prévalu à la création de la C.A.S.U., et les conditions de sa mise en œuvre, révèlent ainsi la complexité de l'instauration d'un nouveau dispositif, reposant sur la coordination des acteurs et de leurs pratiques en matière d'action sociale (I). L'étude de la mise en place de la C.A.S.U. permettra alors d'en tirer des conséquences quant à de nouveaux modes d'action publique, qui consacrent un rôle et une légitimité renouvelés de l'Etat et des D.D.A.S.S.. Un premier bilan des réalisations de la C.A.S.U., et les perspectives pour les années suivantes, serviront alors pour proposer quelques solutions, dans le but d'améliorer concrètement les dispositifs d'aides et de secours en faveur des plus démunis (II).

## METHODOLOGIE

Pour pouvoir comprendre l'opportunité et les implications des Commissions d'Action Sociale d'Urgence, je me suis appliquée dans un premier temps à réaliser une recherche bibliographique sur les politiques sociales, et notamment leur évolution vers un objectif global de lutte contre les exclusions. J'ai essayé de recueillir le maximum d'informations sur les objectifs de la loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions, et en particulier ce qui concernait le concept de coordination. Le suivi par la Direction de l'Action Sociale de la mise en œuvre des C.A.S.U. permet d'avoir des renseignements sur les choix menés dans les autres départements que celui de la Mayenne.

Au-delà de cette étude bibliographique, loin d'être exhaustive, j'ai mené un travail d'investigation sur mon terrain de stage et dans les autres départements de la Région Pays-de-Loire. J'ai essayé en Mayenne de rencontrer la plupart des professionnels participant à la C.A.S.U. et aux groupes de travail mis en place afin de coordonner les dispositifs d'aides financières (liste des personnes interrogées en annexe n°5), et je me suis entretenu avec eux de ce qui m'est apparu comme les questions importantes relatives à la mise en œuvre de la C.A.S.U.. La liste des questions posées, qui figure dans la même annexe, est volontairement très courte, et fait référence à des thèmes assez généraux pour permettre aux différents interlocuteurs de s'exprimer le plus librement possible, et de ne pas se "protéger" derrière un discours trop institutionnel. Les mêmes questions ont été posées à l'ensemble des professionnels pour faciliter l'exploitation des entretiens. J'ai bénéficié d'un très bon accueil et d'une importante disponibilité de la part de tous, les relations avec les différents partenaires étant déjà amorcées depuis mon premier stage en janvier-février. L'avantage d'un département de petite taille comme la Mayenne est de limiter le nombre d'interlocuteurs, qui ont été d'autant plus disposés à m'accorder du temps qu'ils savaient que dans le cadre de l'exercice professionnel, je travaillais aussi sur la Commission d'Action Sociale d'Urgence. J'ai, en effet, assisté à plusieurs commissions d'attribution, à des réunions de réflexion sur la volonté d'améliorer la coordination entre certains fonds, et j'ai pu participer à l'ensemble de la préparation de la C.A.S.U. plénière qui s'est tenue le 10 novembre 1999.

Le cadre de cet exercice ne permettant pas une étude exhaustive de l'ensemble des C.A.S.U. instaurées en France, j'avais décidé de circonscire mon champ d'investigations à la Région Pays-de-Loire en envoyant un courrier et un questionnaire aux responsables des services Action Sociale des autres départements (annexe n°6). Malgré la proposition d'un entretien téléphonique et des demandes de rendez-vous renouvelées, seules les conseillères techniques en travail social du Maine-et-Loire et de la Vendée m'ont apporté des renseignements lors de discussions et par l'envoi de documents. Il me semble regrettable que des futurs collègues n'aient pas trouvé le temps de partager leur expérience, sur un dispositif dont c'est pourtant l'un des principaux objectifs...

# 1 LA NÉCESSITÉ DE COORDONNER LES PROFESSIONNELS ET LES DISPOSITIFS EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE : LA MISE EN ŒUVRE DES C.A.S.U.

Depuis le début des années 1980, des politiques destinées à lutter contre les exclusions se sont développées à côté de l'ensemble du système de Sécurité sociale. Ces politiques ont des caractéristiques communes, puisque leur objectif est l'insertion, et qu'elles reposent sur les initiatives d'une multiplicité de partenaires. Très vite, des études et des rapports, et les professionnels eux-mêmes ont critiqué la complexité des dispositifs, qui entraînait des conséquences négatives pour les usagers. Aussi, des initiatives locales, de nouveaux modes de réponse à l'urgence sociale, ont tenté de remédier au manque de cohérence de certains dispositifs d'action sociale (1.1). S'est alors développée une réflexion sur ce qu'il fallait entreprendre pour améliorer les dispositifs en faveur des plus démunis, avec comme principal objectif la volonté de coordonner et d'harmoniser les politiques entre elles, plutôt que d'en créer de nouvelles. Cette réflexion s'est concrétisée par l'adoption de la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998, et plus précisément par l'instauration des C.A.S.U. (1.2).

## 1.1 UNE PRISE DE CONSCIENCE DE LA NÉCESSITÉ DE COORDONNER LES DISPOSITIFS POUR EN AMÉLIORER L'EFFICACITÉ

L'ensemble des dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ont des traits communs, qui sont censés répondre aux besoins des personnes qui ne peuvent bénéficier du système de protection de la Sécurité sociale. Pourtant, ils font de plus en plus l'objet d'études ou de rapports qui dénoncent leur complexité, leur manque de complémentarité, ce qui finalement les rend inefficaces (1.1.1). Dès lors, parce qu'il est intolérable que les moyens mis en œuvre pour les personnes qui ont le plus besoin de protection soient d'une efficacité relative, des initiatives locales se sont développées. Et la réflexion sur la nécessité de coordonner certains dispositifs est devenue une priorité pour l'Etat, suite à la mise en place du F.U.S. qui a révélé l'ampleur des dysfonctionnements et leurs conséquences négatives pour les usagers (1.1.2).

### **1.1.1 La multiplicité des dispositifs d'action sociale et leur relative inefficacité**

#### Les caractéristiques des politiques sociales transversales

Face à la montée de la précarité et à ses conséquences en termes de difficultés socio-économiques, les dispositifs de protection et d'aide sociales se sont révélés inadaptés. On l'a vu, l'exclusion est un processus où des dimensions différentes telles que le chômage, les problèmes de logement, de santé et autres se mêlent, ce qui rend totalement inefficace une politique ne prenant en charge qu'un problème à la fois. Il faut donc rompre avec les logiques verticales et sectorielles antérieures, pour développer des politiques sociales dites transversales, "allant dans le sens d'un traitement global et individualisé"<sup>9</sup>.

Publiés entre 1982 et 1984, les rapports Schwartz, Dubedout et Bonnemaïson inaugurent ces nouvelles politiques sociales qui reposent sur le concept d'approche globale. Jacques Donzelot définit l'approche globale comme "la nécessité de produire une intelligence commune des problèmes, de prendre en compte les interactions existantes entre des domaines qu'a totalement séparés une approche sectorielle livrée à sa seule logique"<sup>10</sup>.

Dès lors, la plupart des textes législatifs et réglementaires concernant les personnes en grandes difficultés vont suivre une logique d'intervention globale, cohérente, et adaptée aux bénéficiaires, même si elles visent un public ou un champ spécifique. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 sur le R.M.I., celle du 31 mai 1990 dite loi Besson sur l'accès au logement des personnes défavorisées, le Fonds d'Aide aux Jeunes instauré par la loi du 19 décembre 1989 et l'ensemble des textes constituant la politique de la ville reposent sur ce même principe. Le mode d'action qui sous-tend ces dispositifs est semblable : "il s'agit d'actions initiées au niveau local, qui mobilisent plusieurs types de partenaires sur un même territoire, à partir d'un projet précis en vue de promouvoir un changement défini sur une base contractuelle"<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> in HASSENTEUFEL Patrick, MARTIN Claude, Santé, dépendance : le rôle des associations, in A quoi sert le travail social ?, Esprit, Mars-avril 1998, page 189

<sup>10</sup> DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville, Esprit, 1994, page 22

<sup>11</sup> in CASTEL Robert, Du travail social à la gestion sociale du non-travail, in Esprit, Mars-avril 1998, déjà cité

Ces dispositifs ont aussi pour objectif d'attribuer des aides financières non plus en fonction de critères prédéfinis, mais dans une volonté de prévenir toute difficulté qui pourrait conduire à une situation d'exclusion, ou pour aider une personne dans un processus d'insertion. Cette distinction permet de ne plus considérer ces prestations comme relevant de l'aide sociale, mais comme participant à l'action sociale en faveur des plus démunis. Ces fonds s'ajoutent à d'autres, gérés par les C.C.A.S., les organismes de protection sociale, les ASSEDIC, les associations caritatives. La particularité des aides allouées dans le cadre d'une politique transversale est que les départements doivent obligatoirement contribuer à leur financement. Le corollaire de cette participation forcée dans de grandes politiques d'action sociale étatiques est la relative souplesse accordée aux différents partenaires dans l'organisation, la fixation de barèmes, et l'attribution de ces fonds. Ainsi, en Mayenne, la D.D.A.S.S. participe aux commissions d'attribution du Fonds d'Aide aux Impayés d'Energie institué par la loi du 29 juillet 1992, alors qu'en Maine-et-Loire, elle contribue au financement de ce fonds à hauteur de 300000 francs sans intervenir dans les processus d'organisation et d'allocation.

### Des dispositifs nombreux, complexes et non coordonnés

Les nouvelles politiques d'action sociale sont donc fondées sur une logique transversale, reposant sur la participation obligatoire ou volontaire de plusieurs institutions, dans un objectif d'insertion et d'approche globale des personnes en difficultés. Ce sont ces caractéristiques qui sont pourtant à l'origine de dysfonctionnements et de difficultés pour une application efficace des dispositifs.

Au-delà des grandes lois concernant le R.M.I., le logement, le surendettement, il existe une multiplicité d'autres textes qui organisent des systèmes d'aides, auxquels s'ajoutent l'ensemble des initiatives des collectivités locales et des caisses de Sécurité sociale. Mais ces dispositifs sont cloisonnés et ont leurs propres critères, barèmes et procédures d'attribution, qui ne correspondent pas à une référence unique, comme pourrait l'être le seuil de pauvreté. Malgré l'objectif général d'insertion, chaque institution cherche à imposer sa propre logique. Ainsi, des organismes distribuant des prestations légales comme les C.A.F. ou les ASSEDIC peuvent pour des raisons administratives interrompre le versement des aides. C'est le cas notamment des allocations distribuées par la C.A.F., du fait des délais de constitution ou de mutation des dossiers des bénéficiaires. Ceux-ci se retrouvent alors momentanément sans ressources, et sont obligés de solliciter les fonds de secours du C.C.A.S..

Par ailleurs, beaucoup de dispositifs d'aides et de secours sont censés répondre à l'urgence sociale, qui est une notion double. Elle recouvre à la fois la nécessité de satisfaire des besoins vitaux, auxquels doivent pouvoir répondre des moyens d'intervention mobilisables à tout moment, mais aussi les situations de crise, de rupture, qu'il faut prévenir. Ainsi, l'Etat a multiplié des dispositifs qui

devaient être temporaires, mais qui, toujours dans une volonté d'insertion et d'un travail plus individualisé d'accompagnement des personnes, se sont pérennisés.

L'autre caractéristique majeure des dispositifs de lutte contre les exclusions est la nécessité que les différentes institutions co-gestionnaires travaillent en partenariat. Or, si l'une des parties refuse de collaborer et d'apporter un financement, l'ensemble du dispositif peut se trouver bloqué. De plus l'organisation partenariale peut mobiliser les différents intervenants pendant de longues réunions, parfois fastidieuses et inutiles, qui consistent en l'étalage des rivalités entre les différents services, qu'ils relèvent de la même autorité ou non. En outre, la décentralisation a souvent accentué les clivages en fonction de l'institution d'appartenance.

Ces difficultés liées de manière intrinsèque aux particularités des politiques d'action sociale ont été plusieurs fois dénoncées dans des études. Ainsi, le Rapport Picq de 1995<sup>12</sup> souligne qu'en matière sociale, les responsabilités entre l'Etat, les collectivités locales, les organismes de protection sociale et les associations sont mal définies. Il insiste sur la complexité des réglementations et des institutions sociales qui peut constituer un obstacle pour les usagers.

Ces mêmes problèmes sont soulignés dans le Rapport de Gaulle-Anthonioz<sup>13</sup>; la complexité des dispositifs institutionnels y est expliquée ainsi : "la dynamique d'évolution des politiques sociales en matière de lutte contre la pauvreté, et l'essor institutionnel souvent justifié par l'urgence qui en résulte, se sont traduits par une complexité de plus en plus grande, qui freine l'efficacité des démarches entreprises".

Enfin, le rapport rédigé par le groupe de travail Lutte contre les exclusions, dans le cadre de la réforme de l'Etat<sup>14</sup>, procède à l'analyse de l'action de l'Etat dans le champ de l'exclusion et révèle les mêmes dysfonctionnements. Il y est précisé que les débats du groupe ont fait un large écho à l'empilement des dispositifs et à leur stratification, ainsi qu'à l'identification de coordinations mal résolues. L'ensemble de ces analyses estiment que face à la multiplication des dispositifs et aux difficultés du partenariat, seule la coordination des actions et des professionnels peut améliorer le service rendu à l'utilisateur.

---

<sup>12</sup> PICQ Jean, L'Etat en France : servir une Nation ouverte sur le monde, Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, 1994

<sup>13</sup> Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté, page 41, déjà cité

<sup>14</sup> THIERRY Michel, Modernisation territoriale de l'Etat, Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, 1998

## Des dispositifs peu efficaces en raison de leur complexité

Les dispositifs d'action sociale pourraient être nombreux, s'ils étaient complémentaires et non cloisonnés, et d'une complexité propre à leur permettre d'appréhender le plus précisément possible les situations individuelles. Mais l'évaluation de l'ensemble des politiques sociales de lutte contre les exclusions réalisée en 1995<sup>13</sup> a révélé que cette complexité et cette multiplication des systèmes d'aides et de secours constituent un obstacle pour les bénéficiaires potentiels. Les conclusions de l'enquête effectuée par le CREDOC<sup>15</sup> pour le Rapport de Gaulle-Anthonioz soulignent que "l'impuissance [des politiques sociales] tient d'abord à la somme des dysfonctionnements qui affectent chaque politique". Parmi les raisons qui empêchent les personnes de bénéficier d'un dispositif, la principale est le manque d'information. la seconde est liée à l'absence de coordination et de synergie entre ces dispositifs. Cela se traduit par le fait que peu de personnes bénéficient de manière simultanée de plusieurs mesures, et disposent donc de revenus très faibles.

L'enquête évoque aussi la fragmentation des politiques sociales, qui provoque une multiplication des démarches pour obtenir un logement ou le bénéfice d'une prestation. L'utilisateur se trouve morcelé entre différents dispositifs, ce qui peut conduire à un réel découragement. Le CREDOC conclut : "notre système social se caractérise maintenant par un empilage institutionnel, où se perdent les objectifs et s'atténue la visibilité des services. La reconstruction d'une synergie des politiques sociales passe probablement par une refonte et un éclaircissement de ces multiples dispositifs, dont profiteraient sans doute aussi d'autres que les personnes les plus en difficulté".

L'importance de l'accès à l'information, gage de l'efficacité d'une politique sociale, met en valeur le maillon essentiel entre le demandeur et le dispositif : les travailleurs sociaux. Actuellement, le seul moyen pour obtenir une aide est de s'adresser à un travailleur social attaché à une institution - 12 - (C.C.A.S., Conseil Général, organismes de protection sociale) qui gère un système d'aides et/ou de secours. Le travailleur social va jouer un rôle prépondérant pour la compréhension du dispositif, peut orienter le demandeur, et l'aider à constituer son dossier. Cette médiation est déterminante, mais un effort d'explication reste à fournir en direction des demandeurs, car ceux-ci s'estiment souvent dans l'impossibilité de faire valoir la reconnaissance de leurs droits fondamentaux. De plus, l'accès à certains types de financement est associé à la réalisation d'une évaluation sociale par le travailleur social, et notamment à la qualification du degré d'urgence que revêt la situation du demandeur.

Il en résulte une double ambiguïté : le métier des travailleurs sociaux évolue, puisqu'il consiste à vérifier la conformité d'une situation à des critères objectifs déclenchant des aides diverses. Ils deviendraient, selon Philippe Estèbe<sup>16</sup>, "des administrateurs bureaucratisés d'un droit de la pauvreté,

---

<sup>15</sup> Politiques sociales : à l'épreuve de la pauvreté, Avril 1995

<sup>16</sup> in Les métiers de la ville, in Esprit, Mars-avril 1998, déjà cité

qui se constitue par stratifications successives”. A l’inverse, les travailleurs sociaux ont, selon les dispositifs, la possibilité d’apprécier la recevabilité de la demande d’aide et de juger si elle justifie une réponse. Leur intervention peut alors laisser place à la subjectivité, autorisée par l’absence d’édiction de critères objectifs. Dès lors les interventions sociales peuvent n’être que “des produits d’ajustement négociés, entre d’une part de multiples prestataires d’aides disposant de ressources diverses et animés par des logiques très fragmentées, et d’autre part des individus porteurs de demandes hétérogènes”<sup>17</sup>.

Ainsi, malgré le progrès que constituent les politiques transversales de lutte contre les exclusions, leurs dysfonctionnements, reposant sur un cloisonnement et une complexité des dispositifs, ne permettent pas d’apporter une réponse adéquate aux situations d’exclusion. Mais ces différents constats vont pouvoir alimenter une réflexion sur les moyens d’améliorer l’efficacité de l’action sociale en faveur des plus démunis.

---

<sup>17</sup> in DOURLENS Christine, Dans les labyrinthes de l’urgence : le cas de l’administration sanitaire et sociale, déjà cité

### **1.1.2 Des initiatives et des réflexions pour pallier l'inefficacité et le manque de coordination des dispositifs d'action sociale**

Des initiatives locales pour améliorer la coordination de certains dispositifs

Profitant de la marge de manœuvre dont les différents partenaires disposent pour l'organisation de certains fonds correspondant à des dispositifs d'action sociale, certains départements ont cherché dans le courant des années 90 à développer des instruments de coordination.

Ainsi, dans le Maine-et-Loire, un imprimé de demande d'aides et de secours était commun à certains organismes, ce qui facilitait le travail du travailleur social et pouvait limiter le renvoi du demandeur vers d'autres institutions, s'il ne s'était pas adressé au service compétent.

En Vendée, un imprimé unique de demande d'aide commun au Conseil Général, à la C.A.F. et à la M.S.A. existait ; et depuis 1991 les partenaires s'étaient accordés pour mutualiser les ressources du Fonds Solidarité Logement et du Fonds d'Aide aux Impayés d'Énergie. Alimenté par l'État, le Conseil Général, la C.A.F., l'ASSEDIC, la M.S.A., les bailleurs sociaux, EDF-GDF, le syndicat départemental des eaux, et les communes, ce fonds est géré par la C.A.F., qui en assure aussi le secrétariat. Un travail de recensement des différentes aides accordées dans le cadre du F.S.L. a été effectué, ce qui a permis de déterminer les conditions de ressources, les modalités et les formes de l'aide attribuée. En considérant que la prise en charge des factures d'eau, d'électricité, de gaz ou de fuel contribuait au maintien dans le logement, les partenaires ont simplifié les dispositifs. Le demandeur n'a plus à faire une double demande pour un paiement de ses factures d'énergie et pour une aide concernant son loyer, décisions qui relevaient auparavant de deux commissions d'attribution différentes. De plus, tout service social qui a connaissance de ménages en difficultés et qui assure l'accompagnement de ces ménages peut instruire les dossiers de demande d'aides. Les C.C.A.S. peuvent solliciter le F.S.L. pour les bénéficiaires du R.M.I. dont ils sont instructeurs. Les P.A.I.O./Missions locales peuvent faire de même pour les jeunes qu'elles suivent, ainsi que les associations qui hébergent certains demandeurs potentiels. La définition des bénéficiaires est très large, puisque toute personne ou famille qui éprouve des difficultés financières en raison de l'inadaptation de ses ressources ou des conditions d'existence peut prétendre à une aide du F.S.L.. Enfin la périodicité hebdomadaire des commissions d'attribution permet de donner une réponse rapide. Ainsi, les différents partenaires ont réussi à dépasser les logiques institutionnelles, pour réaliser un dispositif adapté à la demande des bénéficiaires concernant les divers aspects de l'accès et du maintien dans un logement.

La volonté de coordonner des fonds d'aides financières s'est développée en Mayenne dès 1993. Il faut préciser que le Conseil Général dans ce département a toujours eu une politique d'action sociale "avant-gardiste", puisque depuis 1994 la plupart des fonds d'aide pour le logement, les impayés d'énergie et les jeunes existaient. L'ensemble des acteurs locaux interrogés ont tenu à souligner la capacité d'initiative du département, même s'il a fallu adapter les dispositifs aux prescriptions des lois officialisant sur le plan national le F.S.L., le F.A.J. et d'autres fonds. En 1993, les partenaires institutionnels réunis en Commission Départementale d'Aide aux Ménages en Difficultés ont confié à un groupe de travail constitué de techniciens de la D.D.A.S.S., de la D.D.E., de la C.A.F., de la M.S.A., des C.C.A.S. et de la Direction de la Solidarité du Conseil Général, la tâche de recenser l'ensemble des fonds et dispositifs mis en œuvre dans le département pour répondre à l'urgence sociale et lutter contre les exclusions. Les conclusions du groupe de travail préconisent le maintien d'une distinction entre les dispositifs d'insertion (R.M.I., F.A.J.), et les fonds interpartenariaux d'aides financières. Suite au recensement de ces différents types d'aides, le groupe de travail a émis des propositions quant aux critères d'accès aux divers fonds, et a souhaité que le F.S.L., le Fonds impayés d'énergie et la Commission de surendettement soient mieux coordonnés. Enfin, il était prévu de mettre en place une instance départementale chargée de définir les critères d'attribution, de réguler les fonctionnements des fonds en vue de garantir l'accès à des droits identiques pour tous les usagers de la Mayenne, et d'observer et analyser la demande. Des instances infra-départementales basées dans les trois villes principales du département (Laval, Château-Gontier et Mayenne) auraient été chargées de l'attribution des aides et secours. Cette organisation n'a pas été mise en œuvre, mais l'ensemble de cette réflexion a permis que des habitudes de concertation et de réflexion entre les différents partenaires se développent, et qu'un imprimé unique de demande d'aides et de secours soit élaboré (joint en annexe n°2).

## Les conséquences du Fonds d'Urgence Sociale

En décembre 1997, des manifestations de chômeurs se multiplient dans les grandes villes, avec occupation, parfois violente, des ASSEDIC ou des ANPE. Les revendications des chômeurs sont de deux ordres : une hausse des minima sociaux, et la possibilité d'acquérir une représentation de nature à les constituer comme partenaires des institutions en charge de l'action sociale. Devant l'ampleur du mouvement, le Gouvernement Jospin décide dès le début de l'année 1998 de distribuer un milliard de francs, avec une répartition par département en fonction de critères socio-économiques. Les Préfets étaient les pilotes de ce Fonds d'Urgence Sociale, et l'organisation du dispositif était laissée à leur libre initiative. La seule obligation était de constituer une Mission d'Urgence Sociale, constituée des différents partenaires locaux volontaires et chargée de statuer sur les demandes. Dès lors, le F.U.S. s'est mis en place de manière contrastée suivant les départements. Dans la plupart, des imprimés élaborés en commun par les partenaires réunis au sein de la M.U.S. étaient mis à la disposition du

public dans un maximum de guichets. La D.D.A.S.S. jouait un rôle majeur, puisqu'elle assurait le secrétariat de la M.U.S., centralisait les demandes, effectuait les regroupements avec les autres services, rapportait les dossiers devant la M.U.S.. Après décision de la M.U.S., la D.D.A.S.S. était chargée de son exécution et envoyait l'aide aux bénéficiaires. Les partenaires institutionnels ont participé au F.U.S., mais leur engagement financier n'a guère dépassé 10 % des fonds.

Très rapidement, le F.U.S. a été analysé et évalué, et c'est plus "par ses enseignements et par les prolongements qui lui seront donnés que le F.U.S. aura constitué une expérience sociale marquante"<sup>18</sup>. En effet, la mise en œuvre du F.U.S. soulignait à la fois les dysfonctionnements des dispositifs de lutte contre les exclusions, et surtout leur incapacité à résoudre les situations de pauvreté structurelle. Il constituait un enjeu fort pour les D.D.A.S.S. qui, pour la première fois depuis la décentralisation, devaient assurer la gestion de dossiers individuels. Enfin, il soulignait une fois de plus l'ambiguïté de la notion d'urgence sociale. Le F.U.S. était accordé sans que des critères d'attribution n'aient été fixés au préalable, puisque chaque M.U.S. décidait des conditions de versement des aides. Aussi le dispositif a-t-il fait l'objet de vives critiques de la part des travailleurs sociaux, estimant que la distribution de secours sans condition s'articulait mal avec le suivi et l'accompagnement social qui sous-tend leur travail. Ainsi, dans le Maine-et-Loire, il n'y avait pas d'instruction ni de vérification des situations pour l'attribution de l'aide. De plus, pour de nombreux intervenants sociaux, le F.U.S. est venu court-circuiter les autres dispositifs d'aides et de secours préexistants. En Mayenne, le F.U.S. a été considéré comme une réponse de circonstance, peu adaptée à la situation du département. Les partenaires réunis au sein de la M.U.S. ont souhaité privilégier les dispositifs de droit commun, et accorder du F.U.S. de manière complémentaire.

Malgré ces critiques, le F.U.S. a permis l'attribution d'une aide financière à près de 600 000 personnes pendant le premier semestre 1998. Il a surtout été l'occasion de repérer et de mieux connaître les publics en situation de précarité. Mais le principal enseignement de l'expérience du F.U.S. concerne les relations entre les différents partenaires locaux. La participation à la M.U.S. a pu être la première occasion pour différentes institutions de travailler ensemble, et a contribué à la connaissance mutuelle des pratiques professionnelles. Ainsi la responsable du Service Départemental de l'Action Sociale en Mayenne estime que grâce au F.U.S., le travail réalisé par ses services a été mieux reconnu, et que se sont améliorées les relations avec la Préfecture.

Enfin l'évaluation du F.U.S. a contribué à la remise en question de l'organisation des dispositifs de lutte contre les exclusions. Ainsi, l'Inspectrice Principale de la D.D.A.S.S. de la Mayenne constatait, suite au F.U.S., qu'il existait une superposition des commissions d'attribution d'aides, s'adressant chacune à des populations ciblées, mais présentant des situations financières relativement identiques; par ailleurs l'encombrement des réunions d'attribution détériorait la qualité de la réponse apportée.

---

<sup>18</sup> in DELALANDE François, RISSELIN Patrick, Le F.U.S. et ses publics, Echanges Santé-Social, Décembre 1998

L'ensemble de ces constats était développé par Marie-Thérèse Join-Lambert dans son Rapport sur les problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs<sup>19</sup>. L'évaluation du fonctionnement du F.U.S. lui a permis de faire des propositions au Premier Ministre, concernant la nécessité de fusionner certains fonds, et de limiter les situations de rupture de versements de prestations. Ce rapport a été surtout l'occasion de rappeler les attentes des praticiens de l'action sociale, qui souhaitent "non pas un dispositif supplémentaire, mais une autre sorte de pratique fondée sur le décloisonnement, l'harmonisation des règles et des procédures décision, la coordination de l'action de tous les intervenants"<sup>20</sup>.

## Les solutions envisagées pour limiter les dysfonctionnements des dispositifs de lutte contre les exclusions

La persistance de problèmes sociaux et de situations d'exclusions manifestes, illustrée par la nécessité du F.U.S., a favorisé le développement de réflexions sur les politiques d'action sociale. Des chercheurs en sciences humaines et des professionnels de l'action sanitaire et sociale ont voulu élaborer, après le diagnostic des dysfonctionnements, des propositions.

Des études sur certaines politiques transversales comme le R.M.I. ou la politique de la ville vont souligner les avancées de ces dispositifs qu'il faudrait, à l'avenir, privilégier dans la réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre les exclusions. En effet, le dispositif du R.M.I. permet des approches à la fois personnalisées et transversales des situations individuelles, repose sur un contrat qui doit correspondre aux besoins et potentialités de l'individu, et dont la réalisation implique une coopération entre les divers acteurs locaux.

De même, la politique de la ville qui s'amplifie au cours des années 1990 est riche d'enseignements, puisque selon Marie-Thérèse Join-Lambert<sup>21</sup>, "un des grands mérites de la politique des villes est d'avoir contribué à des efforts de modernisation des modes d'action des pouvoirs publics, et d'avoir permis dans sa phase initiale une mobilisation des énergies autour de modes de travail en commun et du souci de l'association des usagers".

---

<sup>19</sup> Rapport de mission, remis au Premier Ministre le 25 février 1998

<sup>20</sup> idem

<sup>21</sup> Politiques sociales, Presse de Sciences-Po/Dalloz, Amphithéâtre, 1997, page 685

Une approche globale de la personne qui ne serait plus seulement dans un statut de demandeur mais deviendrait acteur de son projet d'insertion, dont la mise en œuvre serait facilitée par les synergies entre les représentants des différentes institutions, devrait contribuer à l'amélioration des dispositifs.

D'autres propositions plus concrètes ont été avancées, notamment par les Inspecteurs des Affaires Sanitaires et Sociales. Leur association dénonce souvent les dysfonctionnements de dispositifs trop nombreux et cloisonnés. Aussi les I.A.S.S. souhaitent-ils la fusion des différents fonds (F.A.J., F.S.L., F.A.I.E.) et des crédits d'insertion du R.M.I., ainsi que la création d'un Conseil départemental unique de lutte contre les exclusions et de développement social<sup>22</sup>. Cette proposition a été transmise par l'association des I.A.S.S. au groupe de travail chargé de préparer la réforme des administrations centrales et déconcentrées du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, dans le cadre de la loi contre les exclusions.

Afin d'apporter un meilleur traitement global des situations de précarité et d'exclusion et une plus grande cohérence des prises en charge, et en se fondant sur l'expérience du F.U.S. et sur les initiatives de certains départements<sup>23</sup>, ce groupe propose notamment que l'instruction des demandes d'aides se fasse par l'intermédiaire d'un formulaire unique. L'objectif est de simplifier les procédures administratives et les démarches des usagers. Le groupe de travail reprend ainsi à son compte les propositions de Marie-Thérèse Join-Lambert<sup>24</sup> élaborées suite à son évaluation du F.U.S.. L'idée de constituer un réseau entre les différents guichets auxquels s'adressent les demandeurs répond à l'attente des personnes en situation de précarité : ils veulent "pouvoir facilement s'informer, pouvoir rapidement exposer leur situation et formuler leur demande, avoir un interlocuteur unique, obtenir un traitement prenant en compte le degré d'urgence et une réponse adaptée à la nature de la difficulté rencontrée"<sup>25</sup>. Leur dernière proposition commune est la mise en place d'une instance de coordination des aides financières interinstitutionnelle afin de prolonger la dynamique née du F.U.S., qui serait un organe de réflexion et de suivi de l'harmonisation des différents fonds.

L'ensemble de ces propositions insiste sur la nécessité d'une démarche globale et individualisée et sur la nécessaire coordination des dispositifs, sans qu'il n'y ait besoin d'en créer de nouveaux. Ces suggestions vont constituer l'esprit de la loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

---

<sup>22</sup> Nouvelles propositions des I.A.S.S. pour réformer leur administration, *Actualités sociales hebdomadaires*, 02 mai 1998, n°2069, page 20

<sup>23</sup> THIERRY Michel, déjà cité

<sup>24</sup> Rapport de mission sur les problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France, déjà cité

<sup>25</sup> *idem*, page 51

## **1.2 UNE VOLONTÉ MINISTÉRIELLE DE COORDINATION ET DE COHÉRENCE DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS**

Lors de la campagne électorale des élections législatives de mai-juin 1997, Lionel Jospin s'est engagé à faire adopter une loi pour lutter contre toutes les formes d'exclusions. Celle-ci sera définitivement adoptée le 29 juillet 1998, et aborde l'ensemble des domaines des politiques sociales : l'emploi, la santé, le logement, l'éducation et la culture, les intervenants sociaux. Ses objectifs sont multiples mais reposent sur la même philosophie : développer une approche globale des situations d'exclusion, et permettre aux personnes les plus démunies d'accéder effectivement à leurs droits sociaux fondamentaux. La loi ne propose pas de nouveaux dispositifs pour répondre à l'urgence sociale, mais tente de coordonner ceux qui sont déjà en place, par l'instauration d'instances de coordination : les Commissions d'Action Sociale d'Urgence (1.2.1). La diversité des pratiques observées pour la mise en œuvre de ces commissions souligne l'influence du contexte local sur l'application d'un dispositif national, et l'importance de ses missions (1.2.2).

### **1.2.1 Les objectifs de la loi de lutte contre les exclusions en matière de coordination**

L'esprit de la loi du 29 juillet 1998

L'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions présente la philosophie générale de l'ensemble du texte : "la présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance"<sup>26</sup>. Ainsi l'objectif principal n'est pas de créer de nouveaux droits, mais de développer des actions de nature à permettre la réalisation de ceux déjà affirmés dans la Constitution et d'autres lois.

Pour répondre à cet objectif, le texte se fonde sur trois grands modes d'action :

---

<sup>26</sup> Loi n°98-657 du 29 juillet 1998

- Plusieurs dispositifs sont renforcés, soit par des moyens financiers supplémentaires, soit par des conditions d'attribution moins restrictives afin de protéger au mieux les personnes les plus démunies. Ainsi, il est dorénavant possible de cumuler certains minima sociaux avec une activité professionnelle. Au-delà d'une protection plus efficace, il s'agit surtout de prévenir toute situation d'exclusion.
- La mise en œuvre des dispositifs doit systématiquement reposer sur une logique d'individualisation et d'adaptation de l'action publique à chaque personne concernée. L'accès à l'information, l'accompagnement social, sont à privilégier tout autant que la distribution de prestations.
- L'ensemble des partenaires de la lutte contre les exclusions doivent se mobiliser afin de connaître, prévenir et supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions. Pour créer la synergie nécessaire à l'efficacité des différents dispositifs, des outils de coordination sont prévus, notamment la Commission d'Action Sociale d'Urgence, chargée de la coordination des dispositifs allouant aides et secours aux personnes en difficultés.

## Les instruments de coordination prévus par la loi contre les exclusions

Les articles 154, 155 et 156 de la loi du 29 juillet 1998 ont pour objectif de mettre en place des instances et des outils pour favoriser la coordination entre les différents acteurs en charge des politiques d'action sociale. La Commission d'Action Sociale d'Urgence (art. 154) et le Comité de coordination, de prévention et de lutte contre les exclusions (art. 155) réunissent l'ensemble des représentants des institutions compétentes en matière de lutte contre les exclusions au niveau départemental, échelon considéré comme celui de l'action de terrain. Bien que leurs missions soient différentes, elles répondent à la même logique de coordination, et de concertation. L'article 156 prévoit les modalités de la signature de conventions entre les différents acteurs luttant contre l'exclusion dans le but de coordonner leurs interventions.

La multiplication des instances interpartenariales avaient déjà été dénoncée lors de rapports sur l'évaluation des politiques sociales et par les participants eux-mêmes, lassés de rencontrer les mêmes personnes dans des commissions diverses et variées. La loi contre les exclusions ne semble pas simplifier ce système puisqu'elle ajoute à l'existant deux nouvelles instances. Cependant, l'une par ses missions spécifiques de coordination des dispositifs d'aides et de secours, l'autre par sa vocation très générale, peuvent constituer les lieux de réflexion, de suivi des instruments de lutte contre les exclusions, que les différents partenaires ont souvent souhaités pour donner un peu plus de sens à leur action. Les critiques des dysfonctionnements dus à la participation de multiples intervenants pourraient laisser place à l'avantage que constitue la mise en commun de pratiques professionnelles,

de connaissances ou de difficultés. Comme l'a affirmé Martine Aubry dans son discours de présentation de la loi contre les exclusions : "la diversité des intervenants est une richesse, elle ne doit pas être un maquis où se perdent et s'enfouissent les meilleures idées et initiatives".

Dès le lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel, une circulaire adressée aux Préfets et aux D.D.A.S.S. précisait les missions et les modalités de fonctionnement des Commissions d'Action Sociale d'Urgence<sup>27</sup>. Par ailleurs, lors des travaux de l'Assemblée Nationale sur la loi contre les exclusions, le projet de la C.A.S.U. reçut un accueil unanime, symbolisant les attentes concernant l'amélioration de la prise en charge de l'urgence sociale par une meilleure coordination des dispositifs.

L'objectif principal de la C.A.S.U. est de "coordonner les dispositifs d'aides et de secours existants, et d'assurer au demandeur, quel que soit le point d'entrée qu'il choisit, soit une réponse immédiate si l'institution saisie est celle qui est concernée, soit une transmission de son dossier à la Commission, qui devra trouver le bon interlocuteur pour apporter l'aide d'urgence ou une réponse plus structurelle"<sup>27</sup>.

La C.A.S.U. doit donc favoriser la mise en réseau de l'ensemble des institutions qui accueillent les personnes sollicitant des aides afin d'éviter de multiples démarches. Lorsqu'une personne s'adresse à un organisme quel qu'il soit (C.C.A.S., C.A.F., Antennes Solidarité du Conseil Général, ...), celui-ci est tenu de procéder à un premier examen global de la situation de l'intéressé et, si besoin est, de saisir la commission d'attribution d'un autre fonds qu'il estime plus approprié pour traiter la demande. Cet organisme est alors l'instance "référente" du demandeur. Afin de faciliter la polyvalence des points d'accueil, un formulaire unique de demande d'aide ou de secours doit être mis en place. De plus, l'instance référente doit procéder à un examen global qui permet d'apprécier si la personne concernée a bien fait valoir l'ensemble des droits et aides auxquels elle peut prétendre. Si tel n'est pas le cas, l'organisme engage les démarches nécessaires, notamment auprès de la ou des structures compétentes pour attribuer l'aide ou le secours dont l'intéressé peut bénéficier.

Cette organisation nécessite un partage de l'information et une connaissance commune des aides et secours accordés par chaque organisme. Aussi, un répertoire recensant l'ensemble des structures, le type d'aides qu'elles distribuent, les barèmes, les noms des personnes référentes, etc., devra être élaboré.

La Commission d'Action Sociale d'Urgence est composée des représentants des services concernés de l'Etat, du Conseil Général, des communes ou groupements de communes, des C.A.F. et autres organismes de protection sociale. Des représentants d'autres organismes souhaitant s'associer au dispositif peuvent aussi en faire partie.

---

<sup>27</sup> Circulaire MES/ CAB/ 98-005 n°98-537 du 30 juillet 1998 relative au développement du Fonds et des Missions d'Urgence Sociale

La C.A.S.U. est mise en place après la signature d'une convention entre le Préfet et le Président du Conseil Général, et est présidée par le Préfet, sauf autre disposition précisée dans la convention.

La C.A.S.U. a encore d'autres missions :

- établir sous la forme d'une charte départementale les modalités et règles de la coordination des différents dispositifs d'aides des organismes concernés ;
- fixer annuellement des objectifs ou recommandations permettant d'harmoniser les procédures et méthodes mises en œuvre par les partenaires ;
- promouvoir l'harmonisation des pratiques entre les équipes de professionnels des différents dispositifs ;
- déconcentrer les procédures d'attribution ;
- procéder régulièrement à l'évaluation des résultats des politiques d'aides engagées.

L'organisation et les missions assignées à la C.A.S.U. semblent particulièrement complexes à mettre en pratique. En effet, son existence même repose sur la volonté du Président du Conseil Général et sur la participation active des autres institutions. Chacune doit être prête à partager ses pratiques professionnelles, et à travailler avec les autres dans le but de rendre moins complexe le circuit des demandes d'aides. De plus, l'ensemble des institutions doit aussi s'investir dans des réflexions sur la rédaction de l'imprimé unique, du répertoire des aides, et sur les autres missions dévolues à la C.A.S.U.. L'absence de détermination précise des aides concernées par ce dispositif, et la relative autonomie laissée aux partenaires quant aux modalités de l'organisation et du fonctionnement de la C.A.S.U., constitue aussi une limite à sa mise en œuvre. De plus, la coordination comme seul principe à respecter pour améliorer concrètement les dispositifs d'action sociale reste jusqu'ici un postulat non validé.

La C.A.S.U., une priorité ministérielle

Dès le 25 septembre 1998, Martine Aubry, dans une lettre aux Préfets concernant la mise en œuvre opérationnelle de la loi relative à la lutte contre les exclusions, rappelait que les Commissions d'Action Sociale d'Urgence devaient être installées dans les meilleurs délais. Un premier bilan a été effectué par la Direction de l'Action Sociale le 15 octobre 1998, faisant état d'une montée en charge

progressive du dispositif, puisque huit commissions étaient en place, quinze départements utilisaient des imprimés uniques pour les demandes d'aides et de secours, et les négociations étaient en cours dans quarante départements.

Par une nouvelle lettre datée du 30 octobre 1998, la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité rappelait que la mise en place des C.A.S.U. devait s'effectuer dans les délais les plus brefs. Par ailleurs, cette lettre précise que les procédures adoptées au niveau de la C.A.S.U. doivent permettre d'apporter "une réponse globale dans les délais compatibles avec la notion d'urgence". Les Préfets reçoivent aussi l'instruction de faciliter le suivi du dispositif, en transmettant hebdomadairement des informations à la D.A.S. concernant la date de l'installation de la C.A.S.U., la date de la signature de la convention et la liste des partenaires l'ayant signée, la date d'adoption du formulaire unique, ainsi qu'un descriptif du dispositif adopté pour le suivi des demandes déposées et des délais de réponse.

De plus, les Préfets doivent procéder à une évaluation des différents dispositifs d'aides et de leur capacité à attribuer des secours d'urgence. La proximité de l'hiver et le souvenir des mouvements de chômeurs qui avaient obligé le Gouvernement à mettre en place le F.U.S. un an auparavant, ne sont pas étrangers à la volonté pressante du Ministère de voir les C.A.S.U. installées.

Cependant, au-delà de ces questions d'opportunité, la Ministre et l'administration centrale, en premier lieu la D.A.S., ont procédé à un suivi très régulier de la C.A.S.U.. Dès le mois de novembre, la D.A.S. demandait aux D.D.A.S.S. de communiquer chaque vendredi les informations sur l'avancée de la mise en place de la C.A.S.U.. Mais l'échange d'informations n'a pas été unidirectionnel, puisque la D.A.S., par le biais de la messagerie, pouvait conseiller les D.D.A.S.S. lorsque la mise en place de la C.A.S.U. posait des difficultés. Ces remontées d'informations ont permis à la D.A.S. de faire une première évaluation très complète en février 1999, donnant un aperçu de la complexité du dispositif C.A.S.U. par la diversité des situations décrites. De plus, le document de la D.A.S. envoyé à toutes les D.D.A.S.S. constitue une base pour échanger sur des pratiques professionnelles, pour partager des expériences entre collègues.

Ainsi, les Préfets et les D.D.A.S.S., sous la pression du Ministère, doivent considérer comme prioritaire la mise en œuvre de la C.A.S.U., sans avoir nécessairement l'ensemble des éléments, notamment l'accord des partenaires, et le temps pour réfléchir à une organisation et un mode de fonctionnement ; c'est ce qui peut expliquer l'hétérogénéité des pratiques.

### 1.2.2 Une mise en œuvre contrastée

Premier bilan national de la mise en place des C.A.S.U.

La D.A.S., le 04 février 1999, a publié un rapport faisant la synthèse des informations recueillies auprès des D.D.A.S.S. par l'intermédiaire de la messagerie sur l'installation des C.A.S.U.<sup>28</sup>.

L'objectif est double : faire le point sur certains éléments engageant l'efficacité de cette nouvelle instance, et permettre à l'ensemble des D.D.A.S.S. de prendre connaissance des pratiques et choix réalisés. Plusieurs points sont à étudier pour appréhender l'opérationnalité de la C.A.S.U. : "présence et implication réelles des partenaires, missions précisément assumées par la Commission, moyens et outils opérationnels dont elle se dote"<sup>29</sup>. Au 1<sup>er</sup> février 1999, quatre-vingt-dix-huit C.A.S.U. sont en place, mais vingt-quatre n'ont pas encore signé de convention, ce qui rend leur existence encore très formelle.

Les C.A.S.U. se sont mises en place selon des délais très différents, ce qui peut s'expliquer par l'absence de critères permettant de valider leur création dans les instructions du Ministère. Ce sont souvent les Préfets qui ont considéré, soit à la première réunion rassemblant les partenaires concernés, soit à la signature de la convention, que la C.A.S.U. était installée. De plus, la dynamique partenariale enclenchée par le F.U.S. ou les pratiques de coordination préexistantes ont pu accélérer, dans certains départements, la mise en œuvre effective de la C.A.S.U..

Les conventions reprennent souvent les termes de la circulaire du 30 juillet 1998, à la différence que dans la plupart des départements, la C.A.S.U. est une instance co-présidée par le Préfet et le Président du Conseil Général ; cette condition a pu être un encouragement à une participation des services du Département. Le secrétariat de la C.A.S.U. est dans la majorité des cas assuré par la D.D.A.S.S.. La composition de la Commission a souvent été élargie à d'autres partenaires que ceux prévus par la circulaire : les offices H.L.M., les ASSEDIC, les Missions locales/P.A.I.O., la Banque de France et certaines associations caritatives sont souvent associés. Par contre, comme le souligne le vice-Président de l'UNCCASF, Bertrand Offe, les associations de chômeurs ne sont pas mentionnées<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE, Mise en place et fonctionnement de la C.A.S.U.

<sup>29</sup> page 43

<sup>30</sup> in LARMIGNAT Valérie, A quoi servent les C.A.S.U. ?, Actualités sociales hebdomadaires, 05 mars 1999, n°2109

Les modes de fonctionnement choisis sont très diversifiés. Certaines C.A.S.U. correspondent à des réunions semestrielles de l'ensemble des partenaires, alors que d'autres reposent sur l'installation de groupes de travail thématiques et sur des déclinaisons locales. Ces instances déconcentrées peuvent s'appuyer sur des territoire de référence existants (C.L.I., ou selon le dispositif antérieur de coordination des aides), ou qui sont spécialement créés pour une organisation plus opérationnelle de la C.A.S.U.. Celle-ci, dans certains départements, entraîne la création de deux niveaux : une instance départementale de pilotage, d'observation et d'évaluation, et des commissions locales qui sont des instances d'examen et d'orientation.

En fait, l'organisation des C.A.S.U. s'est souvent mise en place en fonction des missions qui leur ont été assignées. Si la plupart des conventions reprennent les missions définies par la circulaire, certaines confèrent à la C.A.S.U. d'autres finalités. La majorité des départements cherche à mettre en place le réseau de guichets polyvalents décrit dans la circulaire, en élaborant des imprimés uniques et des répertoires recensant les différents dispositifs d'aides et de secours. Une minorité a considéré que la C.A.S.U. pouvait procéder à l'examen individuel de certains dossiers complexes ou urgents. Ce choix peut pourtant favoriser la mise en œuvre d'un processus effectif de coordination, car la réunion des différents partenaires pour évoquer des dossiers individuels permet de faire prendre conscience à chacun du travail et des limites de l'autre, et donc des dysfonctionnements qui résultent de certains cloisonnements institutionnels. Cependant, Pierre Gauthier, Directeur de la D.A.S., estime que "la C.A.S.U. doit rester un dispositif d'organisation du travail et non de gestion. Elle n'est pas là pour "bouffer du dossier" ni pour se substituer aux compétences des différentes institutions"<sup>31</sup>. D'ailleurs, tous les partenaires gardent leur autonomie en matière de gestion financière. Seules l'Ille-et-Vilaine et la Corse-du-Sud ont envisagé une mutualisation des fonds.

Ainsi, au-delà de la volonté d'améliorer la coordination entre les dispositifs par une instance interpartenariale et la mise en œuvre d'un réseau entre les guichets, les C.A.S.U. sont en pratique très diversifiées dans leur organisation et leurs finalités. De plus, certaines difficultés subsistent qui obèrent l'efficacité du dispositif. Certains partenaires se sont montrés réticents pour participer à la C.A.S.U., estimant que cela allait engendrer une charge de travail supplémentaire, et que cela pouvait modifier la répartition des compétences définie par la décentralisation. En participant à une instance collégiale, certaines institutions craignent effectivement de disposer de moins d'influence. Au niveau des missions, l'enjeu le plus difficile semble la constitution de guichets polyvalents, qui pose problème tant pour son opportunité que par sa mise en œuvre.

---

<sup>31</sup> in LARMIGNAT Valérie, déjà cité

L'influence du contexte local sur la mise en œuvre de la C.A.S.U.

L'analyse des conditions de mise en œuvre et des missions de la C.A.S.U. dans trois départements différents souligne l'importance des réalités locales, et leur influence sur un dispositif prévu par la loi.

Ainsi en Vendée, la C.A.S.U. s'est rapidement installée, en raison des pratiques de travail collégial qui s'étaient développées lors du F.U.S.. La convention reprend les mêmes missions que celles édictées par la circulaire, et la C.A.S.U. est présidée par le Préfet, ce qui dénote une volonté du Conseil Général de participer à cette instance de coordination, sans estimer qu'il va être dépossédé d'une partie de son pouvoir. Les objectifs fixés sont de réaliser, conformément à la circulaire, un imprimé unique et une brochure sur les aides d'urgence.

Par contre, en Maine-et-Loire, la mise en œuvre de la C.A.S.U. illustre les relations parfois difficiles entre Conseil Général et D.D.A.S.S.. La C.A.S.U. est co-présidée par le Préfet et le Président du Conseil Général, et co-animée par la conseillère technique en travail social de la D.D.A.S.S. et le responsable technique de la Direction des Interventions Sociales et de Solidarité. Cependant, le F.U.S. a créé une dynamique de coordination qui n'existait pas auparavant entre les diverses institutions distribuant aides et secours, et surtout a révélé l'absence d'une instance où leurs techniciens pourraient réfléchir sur les dispositifs d'action sociale. Dès juillet 1998, la D.D.A.S.S. a souhaité mettre en place une simplification des procédures des différents dispositifs, en procédant dans un premier temps à un état des lieux de l'ensemble des aides. Les réunions de travail organisées pour cet état des lieux se sont transformées en C.A.S.U. en décembre 1998, ce qui explique le fait que la C.A.S.U. soit désignée comme une instance technique dans la convention du 18 décembre 1998. Elle est d'ailleurs composée des responsables techniques, et non pas des Présidents ou Directeurs des différentes institutions. De plus, les missions dévolues à la C.A.S.U. rendent compte de cette volonté de pragmatisme, puisque celle-ci est "chargée de formuler des propositions, notamment en termes de coordination, susceptibles d'améliorer les dispositifs d'aides et d'accueil d'urgence destinés aux personnes et familles rencontrant de graves difficultés, d'établir un état des lieux des différents dispositifs d'aides, et de participer à l'observation des problématiques de terrain dans le cadre de ses compétences"<sup>32</sup>.

L'installation de la C.A.S.U. en Mayenne résulte surtout de la volonté du Secrétaire Général de la Préfecture et de l'Inspectrice Principale. Du fait de la tradition de coopération entre les institutions, le Conseil Général estimait au contraire qu'une instance supplémentaire n'était pas nécessaire. Ainsi, des guichets polyvalents ne pouvaient sembler opportuns dans un département où les Antennes de Solidarité jouent un rôle prédominant dans l'accueil des demandeurs. Ceux-ci, lorsqu'ils s'adressent à

---

<sup>32</sup> Convention Préfecture-Conseil Général du Maine-et-Loire, 18 décembre 1998

une autre institution comme le C.C.A.S. ou la C.A.F., sont réorientés systématiquement vers les assistantes sociales de secteur. Le Service Départemental d'Action Sociale instruit ensuite les demandes d'aides et assure les réorientations nécessaires vers le dispositif le plus adapté. Cependant, suite au F.U.S., un groupe de travail s'est tout de même mis en place concernant l'articulation et la simplification des décisions d'attribution d'aides financières des différents dispositifs. Le groupe proposait essentiellement le regroupement et l'unification des modalités et règles d'instruction des aides par grande thématique : l'habitat, et les aides ponctuelles diverses. Le Secrétaire Général souhaitait aussi que les différentes commissions, qui parfois instruisaient parallèlement plusieurs demandes pour un même bénéficiaire, puissent être fusionnées ou réformées, car trop consommatrices de temps et ne permettant pas d'avoir une vision globale du demandeur. Lors de l'installation de la C.A.S.U., co-présidée par le Préfet et le Président du Conseil Général le 08 décembre 1998<sup>33</sup>, les pistes de travail ont été réorientées, car il était apparu comme prématuré de constituer une sous-commission des aides sociales diverses. De plus, chaque institution avait clairement refusé l'idée d'une mutualisation des différents fonds, chaque partenaire souhaitant conserver son identité dans le dispositif. Aussi, il a été décidé de constituer trois groupes d'étude, sur l'accès aux soins des plus démunis, les aides à la mobilité, et les aides alimentaires. Par contre, une sous-commission du logement s'est créée afin d'harmoniser le F.S.L., le fonds d'aide aux accédants à la propriété, et le Fonds d'Aide aux Impayés d'Energie. L'objectif est aussi d'instaurer une commission technique qui pourrait traiter les dossiers présentant une certaine évidence au vu des critères d'attribution et/ou de rejet, définis dans le cadre de barèmes à établir par l'ensemble des partenaires. La convention signée le 08 décembre 1998<sup>33</sup> reprend ces orientations, largement déterminées par le travail d'animation des différents partenaires effectué par l'Inspectrice Principale. La plupart des professionnels interrogés ont souligné que la création de la C.A.S.U. n'était pas nécessaire, et que ce processus de coordination aurait de toute façon abouti, tout en reconnaissant l'importance du pilotage réalisé par l'I.P..

La prise de conscience progressive des dysfonctionnements des dispositifs de lutte contre les exclusions a conduit à l'adoption de la loi du 29 juillet 1998. La coordination entre les différents fonds et partenaires est censée résoudre les problèmes de cloisonnement, et ceux provoqués par la multiplication des dispositifs. La création des Commissions d'Action Sociale d'Urgence devrait favoriser la coordination et l'harmonisation entre les systèmes d'aides et de secours par la mise en réseau des guichets d'entrée, et la production d'instruments communs à tous les partenaires, comme des imprimés uniques ou des répertoires recensant l'ensemble des dispositifs et leur fonctionnement. Cependant, le contexte local conditionne l'organisation et le rôle de cette commission. Aussi, devant la diversité des pratiques et les interrogations suscitées par la mise en œuvre des C.A.S.U., il semblerait indispensable que cette nouvelle instance soit pilotée, animée, afin de rendre effectif le concept de coordination.

---

<sup>33</sup> Cf. convention en annexe n°1

## 2 LA NÉCESSITÉ DE PILOTER ET D'ANIMER L'INSTANCE DE COORDINATION DES DISPOSITIFS ET PROFESSIONNELS DE L'ACTION SOCIALE : CONSÉQUENCES ET PERSPECTIVES APRÈS L'INSTALLATION DE LA C.A.S.U.

Après un an de fonctionnement, il est possible de tirer des enseignements concernant la coordination et ses effets sur les dispositifs de lutte contre les exclusions. Celle-ci devient peu à peu un nouveau mode d'action publique, impliquant une modification des pratiques et des relations entre les différents partenaires, notamment avec le renforcement du rôle de l'Etat dans l'action sociale (2.1). Mais pour que cette coordination soit à la base d'une réelle amélioration des dispositifs d'aides et de secours, il faut qu'elle soit pilotée, ordonnée, notamment par l'Etat et ses services déconcentrés (2.2).

### 2.1 UN NOUVEAU MODE D'ACTION PUBLIQUE : LA COORDINATION

Le bilan que l'on peut effectuer un an après l'installation des C.A.S.U. peut être mitigé, si l'on analyse les réalisations concrètes et les réactions des différents partenaires. La coordination s'impose malgré tout comme un procédé permettant de renouveler l'action publique en faveur des plus démunis, sans pour autant créer de nouveau dispositif (2.1.1). Les D.D.A.S.S. sont censées piloter la C.A.S.U., ce qui l'oblige à faire la preuve de sa légitimité à coordonner des fonds et des partenaires dont elle est partie prenante (2.1.2).

#### 2.1.1 La coordination au regard des réalisations de la C.A.S.U.

Bilan après un an de mise en œuvre de la C.A.S.U. dans les départements de Vendée, Maine-et-Loire et Mayenne

Lors des mois d'octobre et de novembre, des C.A.S.U. plénières réunissant l'ensemble des partenaires, le Préfet et le Président du Conseil Général ou son représentant, se sont réunies pour

effectuer un bilan après un an de fonctionnement et pour valider les propositions des différents groupes de travail.

En Vendée, une commission technique composée de responsables administratifs de la C.A.F., du Conseil Général, de la M.S.A., de la C.P.A.M., des trois plus grands C.C.A.S. et de la D.D.A.S.S. a procédé à un état des lieux des aides existantes au niveau de chaque institution présente (C.A.F., C.P.A.M., M.S.A., A.S.E., F.S.L., F.A.J., R.M.I.). Cette commission a aussi interrogé l'ensemble des C.C.A.S. de Vendée afin de connaître leur positionnement en matière d'aide financière d'urgence. Plus des trois quarts ont répondu, ce qui est très satisfaisant. Les nouvelles modalités de fonctionnement de la Commission de surendettement ont été présentées à la commission par le Directeur-adjoint de la Banque de France. La conseillère technique de la D.D.A.S.S a procédé à un entretien avec des membres de l'association Agir contre le chômage, à propos des règles de saisine du F.S.L., des aides possibles pour l'accès et le maintien dans le logement, et pour le règlement des impayés d'énergie. Ainsi, un répertoire précisant les modalités des différents fonds d'aides et secours va pouvoir être réalisé, et l'information semble mieux circuler.

Lors de la C.A.S.U. plénière du 21 octobre 1999 en Maine-et-Loire, le formulaire commun à l'ensemble des organismes attribuant des aides financières facultatives a été validé. Alors que la commission était composée à l'origine de techniciens, la plénière a réuni les Présidents et Directeurs, et a donc pris une connotation plus politique. Le bilan d'un an de fonctionnement de la C.A.S.U. est assez conséquent, puisque le mode de calcul du quotient familial (critère pris en considération pour l'attribution d'aides financières) a été harmonisé quel que soit l'organisme sollicité, et qu'un référent a été désigné dans chaque administration comme interlocuteur des professionnels de l'action sociale afin de débloquer les dossiers complexes. Un premier document répertoriant les aides financières a été réalisé à partir des informations fournies par les différents organismes. Des renseignements concernant les délais d'obtention des aides, et l'élaboration d'un tableau recensant les possibilités d'accueil et d'hébergement d'urgence, devraient être ajoutés au répertoire. La C.A.S.U. a validé la proposition que ne soient fournis à l'appui de la demande d'aide que les justificatifs de dettes et ceux permettant le paiement de l'aide (R.I.B.), les autres pièces étant uniquement visées par l'instructeur.

Par contre, la proposition de créer une commission unique d'examen des demandes a été rejetée par la C.A.S.U. plénière, car trop de questions tels que la composition, les modalités de prise de décision, le territoire pertinent, se posaient. L'ensemble de ces réalisations paraît de nature à améliorer concrètement le service rendu à l'utilisateur, et présente la particularité de s'intéresser à l'hébergement d'urgence en plus des aides financières.

En Mayenne, la C.A.S.U. n'a pas encore abouti à des réalisations concrètes, mais les propositions des groupes de travail sont d'un autre ordre que celles des autres départements de la Région. Le groupe de travail concernant l'accès aux soins ne s'est pas réuni, puisque la C.M.U. et le P.R.A.P.S. ne sont pas encore formalisés. De même, la thématique des aides à la mobilité n'a pas donné lieu à la

création d'un groupe spécifique, car ce type d'aides est déjà étudié dans le cadre du Programme Départemental d'Insertion. Et le groupe de travail sur l'urgence alimentaire s'est en fait concentré sur l'harmonisation des procédures de gestion et d'attribution des trois F.A.J. de Laval, Mayenne et Château-Gontier. En effet, un travail sur les aides alimentaires avait déjà été réalisé deux ans auparavant, et il semblait, malgré quelques dysfonctionnements, que les partenaires n'étaient pas prêts à se réinvestir sur ce thème.

La proposition la plus intéressante concerne la création d'une Commission départementale d'attribution des aides financières liées au logement (C.D.A.F.L.), qui coordonnerait le F.S.L. et le F.A.I.E.. Une instance technique, composée de responsables administratifs de la D.S. 53, de la D.D.A.S.S. et de la C.A.F., préparerait l'examen des dossiers en se basant sur des critères d'attribution validés et partagés par l'ensemble des partenaires. L'ensemble de ces propositions a été validé lors de la C.A.S.U. plénière du 10 novembre 1999, mais les interrogations concernant la mise en œuvre de la C.D.A.F.L. restent nombreuses, notamment sur la compatibilité des systèmes de gestion et de traitement informatisé de la C.A.F. et de la D.S. 53.

Les réactions des différents partenaires face à l'instauration de la C.A.S.U.

Sur le plan national, certains acteurs comme l'U.N.C.C.A.S.F.<sup>34</sup> ont été en désaccord avec la création des C.A.S.U., estimant que ce n'était pas au niveau départemental que pouvait se traiter l'urgence sociale. Pourtant, dans les départements observés, les C.C.A.S. sont considérés comme des partenaires à part entière, et s'investissent dans la démarche de coordination. La difficulté réside plus dans l'association de C.C.A.S. de villes de petite taille, qui ne peuvent atteindre le degré de représentation des grands C.C.A.S.. Cependant, certaines C.A.S.U. ont mis en place des instances multipartenariales infra-départementales de nature à être plus proches du terrain.

La F.N.A.R.S., dans un article d'Espace social européen<sup>35</sup>, se plaignait d'une faible mobilisation des acteurs pour entrer dans les C.A.S.U.. Il est vrai que les institutions qui s'investissent de manière importante sont le Conseil Général, la C.A.F., la M.S.A. et les C.C.A.S., mais il y a peu de réactions réellement hostiles à la C.A.S.U. dans les trois départements étudiés.

En fait, l'enjeu est surtout important pour le Conseil Général. Dans le Maine-et-Loire, les partenaires se sont rapidement impliqués dans le dispositif, car ils pressentaient que les travaux, bien que menés par des techniciens, comportaient une dimension politique forte. Le Conseil Général est

---

<sup>34</sup> KANNER Patrick, La loi de lutte contre les exclusions : un progrès majeur, Bulletin des C.C.I.A.S., 24 novembre 1998

<sup>35</sup> JARRE Stéphane, Lutte contre les exclusions : l'application de la loi déçoit, 7-13 mai 1999

particulièrement attentif à ce que la C.A.S.U. soit co-animée, dans le sens où chaque proposition ou courrier rédigé par la conseillère technique de la D.D.A.S.S. doit être vu par le responsable de la Direction des interventions sociales et sanitaires. Selon elle, "la participation s'effectue en fonction des bénéfices que chaque institution peut en tirer".

En Mayenne, la C.A.S.U. a été majoritairement accueillie comme un dispositif supplémentaire. Des procédures de coordination étaient en place depuis le début des années 1990. De plus, la plupart des responsables politiques et administratifs des différentes institutions ont fait toute leur carrière en Mayenne, et se rencontrent à de multiples occasions, ce qui facilite les moments de concertation, parfois informels. Aussi la C.A.S.U. n'a-t-elle jamais été reconnue comme nécessaire, à l'exception des Directeurs des trois C.C.A.S., qui estiment que la loi permet une certaine formalisation et définit un cadre à cette tradition de coordination.

Les professionnels de la Direction de la Solidarité et leur Président ont été les plus réticents face à l'instauration de la C.A.S.U.. Le Conseil Général a toujours mal supporté que des dispositifs souvent novateurs qu'il avait initié soient ensuite repris et modifiés par une loi. La C.A.S.U. venait donc comme le F.S.L. ou le F.A.I.E. "légaliser" les habitudes de travail déjà en place, animées par le responsable de la D.S.. Les relations entre le Conseil Général et la D.D.A.S.S. n'étant pas difficiles, le Conseil Général s'est plié à la loi, et la responsable du Service Public Départemental des Actions Sociales s'est beaucoup investie dans les groupes de travail, tout en regrettant que les initiatives du Département soient rarement valorisées.

Les bénéfices de la coordination initiée par la C.A.S.U.

La coordination s'est imposée peu à peu comme l'unique moyen pour limiter certains dysfonctionnements des dispositifs de lutte contre les exclusions, mais "celle-ci semble valoir comme un objectif en soi, comme si de la mise en œuvre d'une procédure appropriée et jugée souhaitable, à savoir la coopération des acteurs, devait découler une positivité des effets obtenus"<sup>36</sup>.

Aussi les réalisations de la C.A.S.U. doivent-ils s'apprécier quant à leur intérêt pour les institutions et les usagers des dispositifs d'action sociale, afin de valider le postulat que la coordination permet d'améliorer la prise en charge des plus démunis.

Par rapport aux institutions, la coordination souhaitée par l'instauration de la C.A.S.U. a eu comme premier effet la possibilité d'avoir un lieu où l'ensemble des partenaires peuvent échanger leurs réflexions et leurs difficultés. La conseillère technique en travail social de la D.D.A.S.S. de la Vendée

---

<sup>36</sup> in DOURLENS Christine, déjà cité

précise : “on s’arrête pour voir comment fonctionne les dispositifs. Certaines institutions (C.C.A.S., C.A.F., Conseil Général) souhaitent des rencontres régulières, et amèneront leurs différents rapports d’activité pour partager les pratiques de chacun. Les échanges peuvent aller très loin grâce à la sécurité qu’apporte le texte législatif sur la C.A.S.U.”.

Ce partage de l’information permet à chaque institution d’acquérir une vision globale de la problématique de la précarité au niveau départemental, ce qui est nécessaire pour développer des projets afin de prévenir des situations d’exclusion. Cette dimension est particulièrement importante pour la D.D.A.S.S., qui peut accéder à une connaissance des réalités du terrain, alors que depuis la décentralisation elle n’a plus réellement les moyens humains pour accéder à ce type d’informations.

Mais la coordination entre les différents partenaires a surtout pour mérite de favoriser la rationalisation des dispositifs. Ainsi, le regroupement de plusieurs fonds (F.S.L., F.A.I.E.) au sein de la C.D.A.F.L. en Mayenne permettra d’articuler les dispositifs vers la thématique plus large du logement, et supprimera la tenue d’une commission d’attribution. De plus, la volonté de mettre en place une instance technique chargée de traiter les dossiers les plus simples en fonction de barèmes et critères validés par l’ensemble des participants devrait à terme permettre le passage en commission d’attribution des seuls dossiers complexes, qui méritent une réflexion plus approfondie.

Enfin, le recensement des différents dispositifs d’aides et de secours, et l’analyse des difficultés rencontrées par certains partenaires peuvent devenir le moyen de mettre certaines institutions sous pression, pour qu’elles améliorent leur fonctionnement. Ce fut notamment le cas avec la C.A.F. et les ASSEDIC, qui ont pu présenter aux autres institutions leurs propres contraintes expliquant certains dysfonctionnements. Ces explications sont à l’origine de meilleures relations entre les différents partenaires, et de la désignation de référents dans chaque institution, qui sont les interlocuteurs privilégiés des professionnels de l’action sociale et peuvent parfois débloquer un dossier urgent.

Par rapport aux usagers, l’ensemble de ces réalisations paraît parfois ne pas améliorer concrètement le traitement de leurs situations. Cependant, la plupart des professionnels interrogés estiment que la coordination favorise une approche globale des situations des personnes en difficultés, en évitant “un saucissonnage par dispositif”, comme l’affirme une responsable du C.C.A.S. de Laval. Au niveau du logement, la C.D.A.F.L. devrait permettre que le même dossier soit examiné une seule fois pour décider de l’attribution de plusieurs aides, ce qui peut aussi accélérer les délais de réponse. De plus, l’imprimé unique et la mise en réseau des guichets d’accueil devraient à terme éviter les nombreuses démarches de l’usager, qui pouvaient constituer un obstacle majeur. Enfin, la connaissance globale et partagée des situations de précarité pourrait être le point de départ de réflexions concernant une réforme des dispositifs, ou le développement de nouvelles actions plus adaptées pour la prévention de tout type d’exclusion.

Ce genre d'initiative relève de la responsabilité de l'ensemble des institutions, mais plus particulièrement de l'Etat, chargé de définir le cadre général des politiques d'action sociale. La mise en œuvre de la C.A.S.U. a constitué une nouvelle mission pour les D.D.A.S.S. qui, par le pilotage et l'animation de cette nouvelle instance, ont dû parfois faire preuve de leur légitimité à coordonner les acteurs et les dispositifs de lutte contre les exclusions.

## **2.1.2 La légitimité de l'Etat et des D.D.A.S.S. en matière d'action sociale réaffirmée**

### Une légitimité reconnue par toutes les institutions

Si l'installation de certaines commissions a pu être retardée en raison de divergences entre les D.D.A.S.S. et les autres institutions (notamment le Conseil Général), la plupart des partenaires de l'Etat en matière de lutte contre les exclusions n'ont pas remis en cause sa légitimité. Dès la mise en œuvre du F.U.S., Marie-Thérèse Join-Lambert remarquait "la disponibilité affichée par les acteurs locaux pour s'informer mutuellement et travailler ensemble, et la légitimité reconnue aux représentants de l'Etat lorsqu'ils mobilisent et coordonnent avec une préoccupation marquée d'intérêt général"<sup>37</sup>.

En Mayenne, les représentants de la D.D.E., de la C.A.F. et de la Préfecture ont estimé que l'instauration de la C.A.S.U. correspondait à une mission évidente de l'Etat, en tant que garant du respect de l'égalité sur l'ensemble du territoire. Pour les professionnels et les hommes politiques du Département, la légitimité est issue évidemment de l'existence de la loi qui crée la C.A.S.U.. Mais ils reconnaissent aussi l'Etat et donc la D.D.A.S.S. comme légitimes dans leur volonté de favoriser l'accès aux droits sociaux pour les plus démunis par une amélioration de la cohérence des dispositifs d'action sociale. Cependant, ils tiennent aussi à une réelle co-présidence, et non à une instrumentalisation du Conseil Général, et notamment à ce que les services de l'Etat reconnaissent leur capacité à développer une réflexion sur l'action sociale. Ce sont les Directeurs des C.C.A.S. qui saluent avec le plus d'enthousiasme le rôle de l'Etat dans la coordination des différents dispositifs. Ils considèrent, en effet, qu'un rééquilibrage entre les institutions est nécessaire, et qu'il ne peut s'effectuer que par un investissement plus important des services de l'Etat. En fait, les C.C.A.S. espèrent qu'avoir un interlocuteur de plus dont l'action est légitimée par la loi pourra rompre la quasi-hégémonie du Conseil Général.

---

<sup>37</sup> Rapport de mission sur les problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs, 25 février 1998, page 12

## L'Etat garant de la cohésion sociale

La C.A.S.U. est surtout envisagée comme un retour de l'Etat dans le champ de l'action sociale. Le rôle que les D.D.A.S.S. ont dû jouer lors de la mise en œuvre du F.U.S. a constitué un événement de nature à modifier l'équilibre issu de la décentralisation. Ce sentiment est d'autant plus prégnant chez les différents intervenants en action sociale qu'actuellement l'Etat s'investit dans d'autres dispositifs, comme la C.M.U. ou la réforme de la tarification des établissements pour personnes âgées, et semble reprendre des domaines de compétences laissés à l'initiative des collectivités locales. L'Etat apparaît de nouveau comme légitime pour intervenir dans la mise en œuvre des politiques sociales, parce qu'il est reconnu comme le garant de la cohésion sociale. Face à la montée de la précarité, il a semblé que les collectivités territoriales ne pouvaient seules assurer la lutte contre les exclusions, et que leurs actions renforçaient les inégalités. La décentralisation était fondée principalement sur l'idée que "l'échelon local était censé mieux appréhender les besoins à satisfaire"<sup>38</sup>, mais la progression des situations d'extrême pauvreté en a montré les limites. Aussi, l'Etat apparaît comme le seul garant de l'égalité de traitement des citoyens les plus défavorisés, et donc de la cohésion sociale qui fonde le "pacte démocratique et social"<sup>39</sup>. En effet seul l'Etat a la légitimité institutionnelle et le pouvoir juridique pour imposer un cadre commun à l'ensemble de la Nation, qui puisse garantir un traitement égal sur tout le territoire.

### Un nouveau rôle pour l'Etat

Cependant, depuis la décentralisation, l'Etat n'a plus ni la vocation ni les moyens notamment humains d'assumer la gestion de dispositifs d'action sociale. "Les D.D.A.S.S. ne sont [en effet] plus maîtres d'œuvre des interventions sociales, et n'ont qu'un rapport médiatisé avec les usagers"<sup>40</sup>. Elles ont été amputées d'une grande part de leurs moyens opérationnels au profit des services du Département. Dès lors, le rôle de maintien de la solidarité qui leur incombe apparaît difficile à exercer.

C'est pourquoi l'Etat doit mettre en œuvre de nouveaux modes d'action publique lui permettant d'assurer son rôle de garant de la cohésion sociale, tout en ne remettant pas complètement en cause le système politico-administratif mis en place depuis la décentralisation. La coordination des acteurs et des dispositifs de lutte contre les exclusions apparaît alors comme la possibilité pour l'Etat de

---

<sup>38</sup> in HARDY Jean-Pierre, Retour sur la décentralisation dans le secteur sanitaire et social, IASS la Revue, Octobre 1998, page 35

<sup>39</sup> in PUJOLAR Olivier, Présentation générale de la loi, Revue de droit sanitaire et social, Avril-juin 1999, page 279

<sup>40</sup> in DOURLENS Christine, déjà cité, page 37

réinvestir légitimement le champ de l'action sociale. Les services de l'Etat participent à la plupart des dispositifs en faveur des plus démunis conformément aux textes législatifs et réglementaires. Leur présence ne doit pas être passive, malgré le fait qu'ils ne traitent pas de dossiers individuels, puisque c'est une des compétences des Conseils Généraux. Par contre, les D.D.A.S.S. doivent assumer un nouveau rôle, celui de favoriser le développement d'actions et d'initiatives qui seront ensuite gérées par les acteurs de terrain. Comme l'affirme Pierre Pruel, Directeur de la D.D.A.S.S. du Calvados<sup>41</sup>, "nos partenaires n'ont pas besoin d'un guide détenant une vérité sur la façon de prévenir l'exclusion ou d'y remédier ; ils ont besoin de débattre et d'ajuster leurs actions, de réfléchir en commun, et d'un catalyseur qui peut être l'Etat". Celui-ci, par le biais de la C.A.S.U. qu'il doit piloter, peut jouer un rôle d'arbitre, de médiateur, de nature à favoriser les échanges entre les différents partenaires, dans le sens d'une meilleure coordination et harmonisation de leurs actions. Sa légitimité repose désormais sur ses capacités à mobiliser les différentes institutions, et non plus seulement sur son pouvoir d'édiction des normes.

Les D.D.A.S.S. devront donc continuer à piloter les C.A.S.U., de manière à promouvoir des échanges constructifs entre les différentes institutions, et des initiatives susceptibles d'améliorer les dispositifs d'action sociale. Cependant des difficultés subsistent quant aux possibilités d'une amélioration concrète de ces politiques. Seuls un pilotage et une animation dynamiques de la C.A.S.U. permettront que la coordination devienne une des réponses aux dysfonctionnements des dispositifs destinés à lutter contre les exclusions.

---

<sup>41</sup> in La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : retour à l'Etat-Providence ?, IASS la Revue, Octobre 1998, page 41

## **2.2 UNE POSSIBLE AMELIORATION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS**

Les différentes réalisations des C.A.S.U. doivent désormais se développer, et de nouvelles initiatives concernant la coordination et l'harmonisation des dispositifs en faveur des plus démunis devraient être proposées. Le Ministère considère toujours ces instances comme une priorité, et souhaite s'assurer que la diversité des pratiques n'entraîne pas une mise en application a minima des missions de la C.A.S.U..

Les perspectives d'une amélioration concrète des dispositifs doivent cependant être nuancées, par la persistance de difficultés à simplifier et à coordonner l'ensemble des fonds d'aides et de secours d'urgence (2.2.1). Celles-ci résultent souvent de dysfonctionnements au sein même des services de l'Etat, et d'un pilotage parfois trop hésitant des C.A.S.U. de la part des D.D.A.S.S.. Aussi des propositions, tendant à renforcer les fonctions de pilotage et d'animation des services déconcentrés, pourraient faire de la coordination le mode d'action publique le plus pertinent pour améliorer les dispositifs de lutte contre les exclusions (2.2.2).

### **2.2.1 Les perspectives de la C.A.S.U.**

Des actions à poursuivre

Après la validation des réalisations ou des propositions présentées lors des réunions plénières de la C.A.S.U. qui ont eu lieu ces derniers mois, des pistes de travail ont été suggérées afin de continuer le travail de coordination des dispositifs d'action sociale. Ainsi, dans le Maine-et-Loire, il est prévu de procéder à l'expérimentation du formulaire unique de demande d'aide financière, et du mode de calcul du quotient familial sur Angers pendant une période de six mois. Ces instruments seront généralisés sur l'ensemble du département en cas de bilan positif de l'expérience. Le répertoire des aides financières doit être complété et vérifié par les organismes qui distribuent aides et secours ; une réflexion doit être menée sur le support de ce répertoire et une édition provisoire est prévue pour janvier 2000. Enfin, les membres de la C.A.S.U. se proposent de rechercher des indicateurs permettant d'évaluer la pertinence des mesures appliquées.

En Mayenne, un plan de travail pour l'année 2000/2001 a été validé lors de la C.A.S.U. du 10 novembre 1999. La C.D.A.F.L., réunissant les commissions d'attribution du F.S.L. et du fonds

impayés d'énergie, doit se mettre en place. Une évaluation sera faite au bout de six mois pour vérifier que cette nouvelle organisation est plus satisfaisante en termes de service rendu à l'utilisateur, mais aussi de pratique de travail. L'instance technique doit aussi être mise en œuvre ; elle sera évaluée au même moment, et une modification des critères d'attribution sera peut-être envisagée, de façon à ce que plus de dossiers soient étudiés par cette instance. La C.A.F et la D.S. 53 s'engagent à tenter de rapprocher leurs systèmes de gestion et de traitement informatisés. Le dispositif concernant la prise en charge d'une partie des factures de téléphone devra être progressivement appliqué. Les nouvelles modalités de fonctionnement du F.A.J. devront faire l'objet d'un suivi.

Enfin, il est proposé qu'un recensement des aides sociales facultatives soit réalisé, dans l'objectif de l'élaboration d'un guide répertoire sur les aides et les procédures de fonctionnement des dispositifs de soutien financier en faveur des personnes en difficultés. Cette proposition a suscité de nombreuses réserves de la part des professionnels du Conseil Général, qui ne voient pas l'utilité d'un tel outil. Ils estiment que le guichet unique que constitue le réseau des antennes de solidarité est suffisant, et que les assistantes sociales connaissent parfaitement l'ensemble des aides et secours qui peuvent être proposés à une personne en difficultés. Ce refus est loin d'être anodin, puisqu'il pourrait mettre un terme à la volonté jusqu'ici sans faille du département à participer aux groupes de travail de la C.A.S.U..

Au-delà des perspectives locales, des instructions du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité vont influencer l'évolution des C.A.S.U.. Par une circulaire datée du 1<sup>er</sup> octobre 1999<sup>42</sup>, la D.A.S. informe les D.D.A.S.S. qu'un an après leur mise en place, le bilan des C.A.S.U. semble positif. Après avoir précisé que de gros progrès avaient été réalisés dans la mise en œuvre des outils et des procédures permettant de concrétiser et d'approfondir la coordination de l'attribution des aides, la D.A.S. estime indispensable qu'une évaluation de l'impact réel de ces réalisations soit effectuée.

Afin de faciliter ce travail, il est mis à la disposition des D.D.A.S.S. un cahier des charges (cf. annexe n°3) qui décrit les conditions de fonctionnement d'une coordination adéquate. Il est composé de dix items qui retracent les différentes phases que nécessite la satisfaction d'une demande d'aide, en précisant à chaque cas la situation optimale et les indicateurs permettant de l'apprécier ou de l'illustrer. Ce cahier des charges a reçu l'assentiment de l'ensemble des représentants nationaux des principaux membres de la C.A.S.U. (A.D.F, A.M.F., U.N.C.C.A.S., C.N.A.F, C.N.A.M., M.S.A, U.N.E.D.I.C) qui en assureront la diffusion auprès de leurs adhérents. Il est précisé que ce document n'a qu'une valeur pédagogique et analytique ; c'est une grille de lecture permettant d'apprécier l'efficacité du dispositif de coordination de l'attribution des aides financières mis en œuvre. Cependant, il est tout de même demandé qu'un état des lieux soit effectué en suivant les dix items du cahier des charges, en précisant point par point quel est le stade atteint ou visé. Il est vivement conseillé de réaliser cette évaluation avec les partenaires membres de la C.A.S.U., notamment avec

---

<sup>42</sup> Circulaire DAS du 1<sup>er</sup> octobre 1999 relative aux C.A.S.U. (cahier des charges)

le Conseil Général. La circulaire précise que l'Association des Départements de France souhaite voir se développer ce type de coopération dans les départements. Cet état des lieux doit permettre la rédaction d'un document synthétique devant être transmis à la D.A.S. le 15 octobre au plus tard.

La circulaire rappelle qu'une lettre signée par la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité a été envoyée aux préfets pour leur transmettre le cahier des charges. L'analyse du fonctionnement de la C.A.S.U. au regard de ce texte pourra donner lieu à un plan d'action, pour permettre au dispositif existant d'atteindre les objectifs assignés à la Commission. Il est aussi demandé qu'une réunion de la C.A.S.U. soit organisée avant la mi-octobre pour valider les conclusions de cette analyse et le plan d'action défini.

L'avantage d'un tel texte est de fournir des éléments d'évaluation, et d'inciter les partenaires à faire le point sur les pratiques de coordination qu'ils ont développées depuis un an. De plus, est ajouté à la circulaire un recueil des pratiques innovantes de certaines C.A.S.U. (cf. annexe n°4) qui contribue au partage de l'information initié par la D.A.S.. D'ailleurs, la synthèse des analyses effectuées dans chaque département au regard du cahier des charges sera sûrement riche d'enseignements.

Cependant, outre le fait que les délais semblent un peu irréalistes, l'ensemble du texte paraît assez directif, ce qui peut surprendre étant donné la relative autonomie laissée aux services déconcentrés pour créer les C.A.S.U. dans la circulaire du 30 juillet 1998. Il est aussi regrettable que le cahier des charges soit seulement centré sur la mise en place des guichets d'entrée polyvalents. Bien que cela corresponde à une mission essentielle de la C.A.S.U., le réseau entre les différents points d'accueil et d'instruction des demandes d'aides et de secours n'est pas à lui seul la solution aux dysfonctionnements des dispositifs d'action sociale.

Aussi, il est difficile de dire si cette circulaire est un texte d'opportunité, demandant encore une fois à la veille de l'hiver à ce que les C.A.S.U. soient réellement opérationnelles, si l'objectif est de faire pression sur les partenaires toujours réticents à l'idée de participer à un processus de coordination avec d'autres organismes, ou bien si devant la diversité des pratiques, le Ministère n'a pas souhaité uniformiser un peu le dispositif, afin de ne pas recréer des inégalités territoriales. Les D.D.A.S.S. devront donc essayer de respecter les consignes sans que cela nuise aux procédures de coordination développées localement.

Des difficultés subsistent malgré la mise en œuvre de la C.A.S.U.

Une des difficultés actuelles rencontrées par les D.D.A.S.S. est la mise en place du Comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions. Lors de la promulgation de la loi du 29 juillet 1998, il était probable que le Comité départemental soit plus une

structure de coordination entre les partenaires, et la C.A.S.U. une instance technique, qui pourrait prendre des décisions concernant l'attribution d'aides pour certains dossiers difficiles. En fait, la publication de la circulaire dès le 30 juillet 1998 sur la mise en œuvre des C.A.S.U. a clarifié immédiatement le débat ; l'ampleur des missions et le suivi du dispositif ont laissé penser immédiatement que c'était une priorité pour le Ministère. A contrario, le décret sur le Comité départemental n'est paru que le 17 septembre 1999. Un an après l'installation des premières C.A.S.U., il fallait alors réfléchir avec l'ensemble des partenaires à la mise en place de ce nouveau comité de coordination.

Actuellement, la Vendée et le Maine-et-loire n'ont pas encore déterminé l'articulation du Comité départemental et de la C.A.S.U., alors qu'en Mayenne, il a été proposé qu'un bureau de la C.A.S.U. soit créé et fasse office de Comité départemental. La composition peut paraître assez semblable, pourtant le Comité réunit aussi des membres représentant le Conseil départemental de l'insertion, le Comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, le Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, le Comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, le Conseil départemental de prévention de la délinquance, le Conseil départemental de l'hygiène, la Commission de surendettement, et la C.A.S.U.

Comme le diagnostiquait Sylvie Hennion-Moreau<sup>43</sup> : "cette lourdeur de la constitution augure d'une efficience des plus modestes. Il risque de n'être qu'une chambre d'enregistrement de ce qui se fait ailleurs". L'idée peut sembler intéressante de permettre une évaluation des besoins dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les exclusions, de vérifier que les différentes actions menées répondent effectivement à ces besoins, de formuler des propositions visant à améliorer et à développer l'efficacité de la politique départementale de lutte contre les exclusions, et de renforcer la cohérence entre les différents schémas, plans et programmes départementaux. Cependant, la lecture du décret et les interrogations que ce dispositif suscite chez les représentants des services de l'Etat semblent confirmer l'opinion de Madame Hennion-Moreau. De plus, il est difficile d'être crédible en proposant ce type de réunion, alors que depuis un an, l'ensemble des partenaires impliqués dans les dispositifs de lutte contre les exclusions essaient de se coordonner et de simplifier leur organisation sur le terrain.

Une deuxième difficulté majeure réside dans la nécessité, pour que de réelles procédures de coordination puissent se mettre en place, qu'un accord se trouve entre l'ensemble des partenaires. Si la loi de lutte contre les exclusions ne modifie pas la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, ce sont les D.D.A.S.S. qui tentent par le biais de la coordination de réinvestir le champ de l'action sociale. Des conflits ont pu naître dès la mise en œuvre la C.A.S.U., qui reste dans certains départements une « grand-messe » semestrielle sans aucune conséquence sur les

---

<sup>43</sup> in La mobilisation des institutions sociales, Revue droit sanitaire et sociale, Avril-juin 1999

dispositifs. On peut se demander si la recherche de partenariat ne va pas parfois se transformer en politique de concurrence plutôt qu'en politique de coordination. Ainsi, la réflexion sur une simplification des dispositifs peut entraîner des prises de position différentes entre les représentants techniciens et les politiques d'une même institution. Il n'est pas rare que le responsable du service des actions sociales du Conseil Général ne soit pas toujours en accord avec son Président.

Selon Michel Autès, s'oppose "légitimité politique et production de la décision d'un côté, capacités d'expertise, de diagnostic et de définition de moyens puis de leur application sur le terrain de l'autre"<sup>44</sup>. Cela peut conduire à des alliances qui pourraient sembler contre nature, mais qui sont pourtant très fréquentes entre l'ensemble des techniciens toutes institutions confondues, contre les politiques, à savoir Directeurs et Présidents de ces mêmes institutions. L'ambiguïté est que ce type de rapprochement peut tout aussi bien favoriser le travail de coordination, comme ce fut le cas entre les techniciens de la D.D.A.S.S, de la C.A.F. et de la D.S. 53 pour l'harmonisation des F.S.L. et F.A.I.E., comme il peut l'empêcher d'aboutir, puisque le projet d'instance technique dépend de la volonté des Présidents des différentes institutions de ne plus décider pour chaque dossier de l'attribution ou non d'une aide. L'exemple de la Mayenne est une parfaite illustration des blocages que peuvent engendrer la mise en place de procédures de coordination ; c'est un département où le Conseil Général, et notamment son vice-Président, est très présent dans le champ de la lutte contre les exclusions.

Enfin, il existe peut-être une limite à la coordination et à la simplification des dispositifs. Si "l'excès de la complexité fragilise le lien social en ôtant au système de redistribution son intelligibilité, l'excès de simplicité conduit aussi à négliger la spécificité des situations individuelles"<sup>45</sup>. L'approche globale et personnalisée des parcours des individus demande des dispositifs suffisamment développés pour appréhender l'ensemble des besoins d'une personne, tout en étudiant leur adéquation avec les conditions de vie de celle-ci. L'important n'est pas leur nombre, mais la possibilité qu'ils ont de s'articuler entre eux de manière à paraître lisibles, et non comme un ensemble de systèmes d'aides et de secours disparates. Aussi la supervision devient-elle le corollaire de la coordination, dans ce sens qu'elle ne peut être effective, c'est-à-dire de nature à améliorer les dispositifs de lutte contre les exclusions, que si elle est pilotée. Il faut une institution qui puisse impulser des actions, lancer des initiatives, tout en jouant un rôle d'arbitre, de médiateur. La coordination doit être organisée voire structurée pour avoir un impact concret, et ne pas se dissoudre dans des querelles de pouvoir toujours hors de propos lorsque l'on parle de lutte contre les exclusions.

---

<sup>44</sup> in Travail social et pauvreté, Syros, Alternatives, 1992

<sup>45</sup> in FITOUSSI Jean-Paul, ROSANVALLON Pierre, Le nouvel âge des inégalités, Seuil, 1996

## 2.2.2 Propositions pour une coordination plus effective des dispositifs

### Nécessité d'une coordination au niveau central de l'Etat

Les différents constats qui ont été effectués sur la complexité et la multiplicité des dispositifs en matière de lutte contre les exclusions révèlent un manque de rationalité des prises de décisions par les différents Ministères. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les dispositifs d'urgence, qui sont plus souvent le fruit de situations de crise, que d'une réflexion globale sur la réponse à apporter aux besoins des plus démunis.

Plusieurs Ministères sont impliqués dans la lutte contre les exclusions, et il serait souhaitable que leurs actions soient, elles aussi, mieux coordonnées. Le décret n°99-897 du 22 octobre 1999, relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité, est un exemple du manque de complémentarité entre le Ministère du Logement et celui de l'Emploi et de la Solidarité, puisque les nouvelles modalités du F.S.L. peuvent avoir des conséquences sur l'action des C.A.S.U. dans leur volonté de simplifier les différents dispositifs.

Même si ces modifications ne sont pas de nature à remettre en cause le travail réalisé par les partenaires, la crédibilité de l'Etat et de ses services en est affectée. Si l'instauration d'un Comité interministériel de lutte contre les exclusion par le décret du 12 février 1999 est synonyme d'une volonté de cohérence entre les différents ministères, cela doit se traduire dans les faits par une rationalisation des décisions, ce qui permettrait le développement de politiques plus coordonnées et plus faciles à mettre en œuvre, en évitant la multiplication de circulaires censées aider les services déconcentrés.

Le manque de coordination entre les différents Ministères se retrouve au niveau de l'administration centrale du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. L'organisation de l'administration centrale en "tuyaux d'orgue se traduit pour les services déconcentrés par une segmentation des directives nationales"<sup>46</sup>. La création de délégations interministérielles comme la D.I.R.M.I. ou la D.I.V. sans modifications des autres directions, notamment celle de l'Action Sociale, a ajouté en complexité plutôt que favorisé les complémentarités. Une réforme de l'administration centrale est actuellement en cours, et on ne peut que souhaiter qu'elle simplifie ce système, et facilite l'identification des responsabilités. Les D.D.A.S.S. n'auront que plus de légitimité à animer des processus de

---

<sup>46</sup> in DOURLENS Christine, déjà cité

coordination au niveau départemental, si elles disposent de directives précises et reflétant une réflexion globale sur les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre les exclusions.

## Développer des projets communs à l'ensemble des services déconcentrés

L'échelon géographique qui semble le plus pertinent pour la mise en œuvre des politiques de lutte contre les exclusions est le département. En effet, la majorité des institutions qui animent ces dispositifs ont une assise départementale, à l'instar de la plupart des services déconcentrés de l'Etat. Aussi, le Préfet, en tant que représentant de l'Etat, a un rôle important à jouer au niveau de la coordination et de l'impulsion des dynamiques interpartenariales. Il doit notamment veiller à ce qu'entre les services de l'Etat existent des relations de coopération et non de concurrence. Il doit s'efforcer de mettre en cohérence les différents dispositifs, et de casser les logiques "descendantes" de chaque Ministère, pour permettre le développement d'actions communes et coordonnées sur le département : "la mise en synergie des compétences, la mutualisation des actions, la programmation des financements de l'action interministérielle doivent s'articuler étroitement autour du Préfet"<sup>47</sup>.

Afin de favoriser la mobilisation des différents services de l'Etat, il serait souhaitable que des groupes de travail thématiques, réunissant les différents chefs de service, soient mis en place pour développer des logiques de projets communs. Les services déconcentrés ont encore trop tendance à travailler de manière isolée, dans le seul but d'appliquer les directives de leur Ministère, sans se préoccuper suffisamment des possibilités de constituer des actions plus stratégiques, et en rapport avec les particularités locales. La définition d'objectifs communs à plusieurs services, comme la D.D.E. et la D.D.A.S.S. pour le logement social, limiterait les cloisonnements, sources de dysfonctionnements.

En Mayenne, le Préfet a réuni l'ensemble des chefs de service pour déterminer des axes de réflexion sur des thématiques comme le logement et l'eau, dans le cadre du projet territorial qu'il doit mettre en œuvre. De plus, une position commune des services de l'Etat est un gage de crédibilité face aux autres partenaires. Ainsi, les services déconcentrés ont essayé de se coordonner avant la tenue des réunions de la C.A.S.U.. Le Préfet, en tant que président de la Commission, doit pouvoir impulser les mêmes logiques de coordination et de projet pour favoriser la coopération entre tous les acteurs et la coordination des dispositifs.

---

<sup>47</sup> in THIERRY Michel, déjà cité

## Renforcer le rôle de pilotage et d'animation des D.D.A.S.S.

La circulaire du 27 janvier 1997 relative aux missions des D.R.A.S.S/D.D.A.S.S rappelle que les services déconcentrés doivent assurer la mission de l'Etat, garant de la cohésion sociale, dans trois domaines prioritaires : l'organisation de la prise en charge des situations d'urgence, la garantie de l'accès aux prestations et aux dispositifs sanitaires et sociaux, et le pilotage des politiques interministérielles de cohésion sociale, de la ville et de l'intégration.

Ces missions sont parfois difficiles à mettre en œuvre, en raison de l'incapacité pour les D.D.A.S.S. à gérer des dossiers individualisés. Elles se situent souvent en position de dépendance, par rapport aux institutions avec lesquelles elles développent des actions en faveur des plus démunis. Les services du Conseil Général, de la C.A.F. des C.C.A.S. et autres organismes disposent de l'information concernant la réalité des situations de précarité. La D.D.A.S.S. ne peut donc que compter sur la bonne volonté des partenaires, pour accéder à une connaissance nécessaire pour développer des politiques adaptées aux besoins des personnes en grandes difficultés.

Cependant, si la D.D.A.S.S. n'est plus en mesure de mettre en œuvre elle-même les dispositifs d'action sociale, elle en conserve la maîtrise d'ouvrage en tant que service déconcentré de l'Etat. C'est en dynamisant cette relation avec les autres institutions que la D.D.A.S.S. peut trouver sa légitimité par rapport à d'autres partenaires comme le Conseil Général.

En effet l'Etat, par l'intermédiaire des D.D.A.S.S., ne doit plus "aménager mais animer, rappeler à l'exigence de la cohésion sociale, au lieu d'imposer les normes"<sup>48</sup>. Depuis la décentralisation, l'Etat ne peut plus procéder par injonction vis-à-vis des collectivités locales. En matière de lutte contre les exclusions, la D.D.A.S.S est un partenaire au même titre que les autres organismes, et ne peut exercer aucune tutelle. Aussi, elle peut prouver sa légitimité en assurant un pilotage, une animation des différents dispositifs.

Piloter ne signifie pas qu'elle contrôle ou réglemente les actions développées, mais qu'elle essaie d'apporter une plus-value aux dispositifs, par une meilleure coordination des partenaires, en jouant parfois un rôle d'arbitre ou en proposant des initiatives. Sans remettre en question les capacités des autres institutions à développer une réflexion globale sur la lutte contre les exclusions, les D.D.A.S.S. ont l'avantage d'être moins impliquées par des actions de terrain, et peuvent apporter une vision peut-être plus distanciée. Ainsi, les institutions publiques peuvent jouer "un rôle dans la mise en place de procédures et des formes d'organisation, qui permettent la confrontation et la négociation entre des

---

<sup>48</sup> in DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, déjà cité

acteurs multiples, porteurs de logiques hétérogènes, et détenant chacun une appréhension partielle des questions à résoudre<sup>49</sup>.

Les D.D.A.S.S. devraient développer leurs capacités à impulser, piloter et animer l'ensemble des partenaires au sein de la C.A.S.U., pour que la coordination puisse avoir un impact réel sur les dispositifs, et ainsi améliorer concrètement le service rendu à l'utilisateur. Selon le groupe de travail animé par Michel Thierry concernant la lutte contre les exclusions, les atouts des D.D.A.S.S. sont nombreux : "bonne connaissance des acteurs locaux, personnels pluri-disciplinaires aux compétences variées, organisation d'un pôle social inter-services au sein de la D.D.A.S.S qui permet la coordination stratégique des interventions et la veille sociale, habitué à travailler sur des objectifs et en réseau, expérience des actions interministérielles..."<sup>50</sup>.

Cependant, pour que les D.D.A.S.S. assument ces fonctions indispensables à la réussite d'un processus de coordination, certains dysfonctionnements ou habitudes professionnels doivent être limités. Ainsi, les partenaires se plaignent souvent d'un manque de continuité et de suivi de la part des services déconcentrés. Les rotations des inspecteurs dans la même structure peuvent interrompre les relations de partenariat qui s'étaient développées. La personnalité du professionnel qui anime les dispositifs a beaucoup de conséquences sur leur effectivité. Aussi une certaine permanence des personnes peut-elle favoriser la pérennisation des relations et des démarches entreprises. Enfin, l'animation d'une instance de coordination repose sur la volonté de développer au maximum le partenariat, ce qui nécessite un partage de l'information et l'établissement de relations de confiance. Les inspecteurs ne peuvent plus conserver les habitudes de travail correspondant à une logique de tutelle. Dès lors, de nouvelles compétences, ou une modification des pratiques professionnelles doivent être développées par les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, afin d'assumer la nécessaire animation des instances de coordination.

---

<sup>49</sup> in DOURLENS Christine, déjà cité

<sup>50</sup> in THIERRY Michel, déjà cité

## CONCLUSION

Des politiques sociales transversales visant à lutter contre toute forme d'exclusion se sont mises en place durant les années 1980. Face à la montée de la précarité, les dispositifs se sont multipliés, notamment pour tenter d'apporter des réponses en urgence aux personnes en grandes difficultés. Cependant, cette prolifération des dispositifs d'aides financières n'a pas réussi à garantir une couverture suffisante des besoins des plus démunis. Pour les demandeurs, la complexité engendrée par le cloisonnement et la diversité des différents systèmes d'aides constitue un obstacle, parfois insurmontable. Dès les années 1990, le constat d'une certaine inefficacité des politiques d'action sociale est posé par certains chercheurs, par des hommes politiques, ou par les professionnels eux-mêmes. Le rapport de Geneviève de Gaulle-Anthonioz sur l'Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté, publié en 1995, conclut sur la nécessité de créer une synergie entre les différents acteurs qui mettent en œuvre sur le terrain ces politiques.

Pour remédier aux dysfonctionnements résultant d'une multiplicité des dispositifs et de leur complexité, la coordination apparaît comme le seul mode d'action publique possible. La volonté d'établir une certaine cohérence, et de développer une approche globale et individualisée des situations d'exclusion, est clairement affirmée par la loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions. Celle-ci instaure une Commission d'Action Sociale d'Urgence, chargée de favoriser la coordination et l'harmonisation des différents dispositifs d'aides et de secours. Plusieurs outils de coordination existaient déjà comme les plans départementaux d'accès au logement pour personnes défavorisées, le Conseil départemental de l'insertion... La vocation horizontale de la C.A.S.U. a semblé plus à même de permettre une réelle coopération entre les acteurs de la lutte contre les exclusions. De plus, elle devait répondre à des objectifs assez concrets, comme la mise en place d'un réseau entre les différents points d'accueil distribuant aides et secours afin de faciliter les démarches des demandeurs.

Un an après leur mise en œuvre, il est possible de tirer un bilan de leurs actions. Dans de nombreux départements, la C.A.S.U. a permis la réalisation d'un répertoire recensant les différentes aides, et d'un imprimé unique de demande. Mais ce qui semble le plus important, au-delà des instruments, est que la C.A.S.U. a favorisé les rencontres entre différents partenaires, dans le but de mener une réflexion concernant l'amélioration des dispositifs de lutte contre les exclusions. De plus, la C.A.S.U. a constitué pour les services de l'État un moyen pour se réinvestir dans l'action sociale, tout en respectant la répartition des compétences issue de la décentralisation. En effet, les D.D.A.S.S. ont la possibilité d'acquérir une connaissance des réalités locales de la précarité, d'impulser des actions, de proposer des initiatives, ou bien de jouer un rôle d'arbitre entre les différents partenaires en assurant l'animation de cette commission.

Le principe "qui paie, décide" ne peut plus tenir lorsque les dispositifs sont tous interpartenariaux et que chaque organisme co-financeur a une logique d'action différente. Les D.D.A.S.S. en tant que services déconcentrés de l'Etat, garant de la cohésion sociale, ont une responsabilité évidente dans la coordination des politiques d'action sociale. Celle-ci n'est pas une fin en soi ; elle doit contribuer à améliorer l'efficacité des politiques de lutte contre les exclusions. Pour dépasser le stade de la simple concertation, la coordination doit être animée. Il est alors nécessaire d'établir des objectifs, des procédures, pour donner un sens concret aux réflexions des partenaires, afin d'aboutir à une diminution des dysfonctionnements.

Cependant, malgré les progrès que la C.A.S.U. a pu apporter pour limiter la complexité des dispositifs d'aides et de secours, les situations d'exclusion se posent encore avec la même acuité. Le 06 décembre 1999, le Premier Ministre et la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité ont décidé d'une hausse de 2 % du R.M.I., de l'Allocation Spécifique de Solidarité et de l'Allocation d'insertion. Ils ont surtout annoncé le versement d'une prime de plus de mille francs aux allocataires de l'A.S.S. et aux bénéficiaires du R.M.I., soit à un million et demi de foyers. De plus, il a été décidé que les dettes fiscales (impôt sur le revenu, taxe foncière, taxe d'habitation et redevance T.V.) dues par les personnes en grandes difficultés seraient abandonnées. Lionel Jospin a expliqué ce geste par le fait que "les chômeurs doivent eux aussi avoir leur part de croissance". Ces mesures font suite aux différents mouvements de chômeurs qui réclamaient "une prime de Noël". Même si la mobilisation était moindre qu'en décembre 1997, il est difficile de ne pas penser que c'est ce type de mouvement qui avait déclenché la mise en œuvre du Fonds d'Urgence Social.

Ainsi, malgré la loi du 29 juillet 1998 et la mise en œuvre des C.A.S.U., des personnes peuvent se retrouver sans ressources disponibles pour payer une facture d'électricité ou leur loyer, alors qu'il existe des fonds spécifiques pour prendre en charge ce type de dépenses. La coordination des dispositifs ne pourra résoudre l'ensemble des dysfonctionnements, notamment lorsqu'il s'agit de difficultés structurelles. Ainsi, malgré les tentatives de simplification et l'harmonisation de certains dispositifs, le niveau de ressources d'une partie de la population reste toujours insuffisante. Comme Marie-Thérèse Join-Lambert l'explique : "une des causes profondes des difficultés rencontrées par les politiques transversales est sans doute qu'on ne peut pas modifier les politiques sociales en agissant à la marge. [...] Au-delà même des politiques sociales, ce sont d'autres politiques "structurantes" comme celles de l'éducation, du logement qui doivent être infléchies".

## ANNEXES

1. Convention du 08 décembre 1998 relative à la Commission d'Action Sociale d'Urgence de la Mayenne
2. Imprimé unique de demande d'aide et/ou de secours, mis en place en Mayenne depuis 1994
3. Cahier des charges des C.A.S.U. (document D.A.S.)
4. C.A.S.U. : recueil des pratiques innovantes (document D.A.S.)
5. Liste des personnes interrogées dans le département de la Mayenne
6. Liste des personnes interrogées dans les autres départements de la Région Pays-de-Loire
7. Sigles et abréviations utilisés

## ANNEXE N°2

IMPRIME UNIQUE DE DEMANDE D'AIDE ET/OU DE SECOURS, MIS EN PLACE EN MAYENNE  
DEPUIS 1994

## ANNEXE N° 5

### **LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES DANS LE DÉPARTEMENT DE LA MAYENNE**

- M. JAPIOT, Secrétaire Général de la Préfecture
- M. CHAMBAUD, D.D.A.S.S.
- M. GOUSSAULT, chef du service Logement à la D.D.E.
- M. RENOUX, chef de bureau au service Logement de la D.D.E.
- M. DESSAIGNE, vice-Président du Conseil Général et Président de la D.S. 53
- M. MALLE, Directeur de la D.S. 53
- Mme KERUZEC, responsable du Service Public Départemental des Actions Sociales (S.P.D.A.S.), D.S. 53
- M. PEQUIGNOT, chargé de l'insertion, D.S. 53
- Mme HOCDÉ, responsable du service de gestion des aides individuelles de la C.A.F.
- Mme DAUZON, responsable de la division action sociale et insertion du C.C.A.S. de LAVAL
- Mme LECLERC, Directrice du C.C.A.S. de CHATEAU-GONTIER
- M. LE BONHOMME, Directeur du C.C.A.S. de MAYENNE

### **QUESTIONNAIRE RELATIF A LA C.A.S.U.**

- 1) Faites-vous un lien entre le fonctionnement et le bilan du F.U.S., et la C.A.S.U. ?
- 2) Quelle est la perception "institutionnelle" de la C.A.S.U. ? Que peut-elle apporter par rapport à ce qui se faisait auparavant en termes de coordination ?
- 3) Que pensez-vous de la C.A.S.U. et quelles sont pour vous ses réalisations dans le département ?
- 4) Quelle est pour vous la légitimité de la D.D.A.S.S. dans le processus de coordination des aides et actions des différentes institutions ?
- 5) En quoi la C.A.S.U. peut-elle, selon vous, améliorer le service rendu à l'utilisateur ?

## ANNEXE N°6

### **LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES DANS LES AUTRES DEPARTEMENTS DE LA REGION PAYS-DE-LOIRE**

- Mme DALIZON, conseillère technique en travail social de la D.D.A.S.S. du MAINE-ET-LOIRE
- Mme DANIAU, conseillère technique en travail social de la D.D.A.S.S. de la VENDEE

### **COURRIER ET QUESTIONNAIRE CI-JOINTS**

## ANNEXE N° 7

### SIGLES ET ABBREVIATIONS UTILISES

ADF	Association des départements de France
AMF	Association des maires de France
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDAFL	Commission départementale d'attribution des aides financières liées au logement
CLI	Commission locale d'insertion
CMU	Couverture maladie universelle
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DAS	Direction de l'action sociale
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DS 53	Direction de la solidarité du Conseil Général de la Mayenne
EDF-GDF	Electricité de France – Gaz de France
FAIE	Fonds d'aide aux impayés d'énergie
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale
FSL	Fonds de solidarité logement
FUS	Fonds d'urgence sociale
HLM	Habitation à loyer modéré
IASS	Inspecteur des affaires sanitaires et sociales
IP	Inspecteur principal
MSA	Mutualité sociale agricole
MUS	Mission d'urgence sociale
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PRAPS	Programme régional d'accès à la prévention et aux soins
RIB	Relevé d'identité bancaire
RMI	Revenu minimum d'insertion
UNCCASF	Union nationale des centres communaux d'action sociale de France

# BIBLIOGRAPHIE

## REFERENCES JURIDIQUES ET DISCOURS POLITIQUES

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

Décret n°99-831 du 17 septembre 1999 relatif au Comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions

Circulaire ministérielle du 30 octobre 1998 aux Préfets relative à la mise en place des CASU

Circulaire ministérielle du 25 septembre 1998 aux Préfets

Circulaire DAS du 1<sup>er</sup> octobre 1999 relative aux CASU (cahier des charges)

Circulaire du 27 septembre 1999 aux Préfets relative aux CASU (cahier des charges)

Circulaire n°98-537 du 30 juillet 1998 relative au développement du Fonds et des Missions d'Urgence Sociale. Mise en place d'une CASU et d'une mise en réseau des points d'accueil des différents organismes

Discours de Martine AUBRY, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, première lecture du projet de loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions, Assemblée Nationale, 05 mai 1998

## OUVRAGES

AUTES Michel, Travail social et pauvreté, Syros, Alternatives, 1992

BORGETTO Michel, LAFORE Robert, Droit de l'aide et de l'action sociales, Montchrestien, Domat droit public, 1998

CASTEL Robert, Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat, Fayard, 1995

DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville, Esprit, 1994

FARGE Stéphanie (IASS 95-97), Face à l'urgence sociale, quel partenariat entre l'Etat et les associations ? Exemple de la Drôme, ENSP, mémoire, 1997

FITOUSSI Jean-Paul, ROSANVALLON Pierre, Le nouvel âge des inégalités, Seuil, 1996

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, Politiques sociales, Presses de Sciences-Po/Dalloz, Amphithéâtre, 1997

LAMARQUE Gilles, L'exclusion, PUF, Que sais-je ?, 1996

ROSANVALLON Pierre, La nouvelle question sociale - repenser l'Etat-providence, Seuil, 1995

## **RAPPORTS**

CREDOC, Politiques sociales : l'épreuve de la pauvreté, Avril 1995

DE GAULLE-ANTHONIOZ Geneviève, Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté, Conseil économique et social, Journal Officiel, Avis, 1995

DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE, Mise en place et fonctionnement de la CASU, 04 février 1999

DOURLENS Christine, Dans les labyrinthes de l'urgence : le cas de l'administration sanitaire et sociale, Recherche commandée au CERPE par le Ministère du Travail et des Affaires Sociales (DAS), Mai 1998

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, Rapport de mission sur les problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France, 25 février 1998

LE GARREC Jean, CACHEUX Alain, NEIERTZ Véronique, Mission d'information commune de l'Assemblée Nationale sur la prévention et la lutte contre les exclusions, Rapport d'information, Bulletin A.N. n°1062, Juillet 1998

PICQ Jean, L'Etat en France : servir une Nation ouverte sur le monde, Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, 1994

ROLLET Christian, La réforme de l'administration centrale des affaires sociales et de la santé, Rapport d'orientation, 29 novembre 1996

THIERRY Michel, Modernisation territoriale de l'Etat, groupe de travail n°2 "lutte contre les exclusions", Rapport final, Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, Juillet 1998

## **ARTICLES**

AESCHIMAN Eric, SERAFINI Tonino, Pauvreté : le cadeau de Noël du Gouvernement, Libération, 07 décembre 1999

ASSOCIATION DES I.A.S.S., Pour la fusion des FAJ, FSL, FUS, FAIE,..., IASS la Revue, Juillet 1998, n°21, page 15

COMITE DE REDACTION DE BASSE-NORMANDIE, Le FUS : hasard ou nécessité ?, IASS la Revue, Octobre 1998, n°22, page 25

COUTARD Olivier, Préserver l'accès aux services de première nécessité, Informations sociales, CNAF, 1999, n°76

DELALANDE François, RISSELIN Patrick, Le FUS et ses publics, Echanges Santé-Social, Décembre 1998, n°92, page 14

DESCHERE Sylvie (DDASS de l'ORNE), Le FUS en Basse-Normandie, IASS la Revue, Octobre 1998, n°22, page 30

GOUFFIER Pascal, JAMME Josette, Le FUS dans la Manche, IASS la Revue, Octobre 1998, n°22, page 33

HARDY Jean-Pierre, Retour sur la décentralisation dans le secteur social et sanitaire, IASS la Revue, Octobre 1998, n°22, page 35

HENNION-MOREAU Sylvie, La mobilisation des institutions sociales, Revue de droit sanitaire et social, Avril-juin 1999

JARRE Stéphane, Lutte contre les exclusions : l'application de la loi déçoit, Espace social européen, 7-13 mai 1999

KANNER Patrick, La loi de lutte contre les exclusions : un progrès majeur, Bulletin des CCIAS (UNCCASF), 24 novembre 1998

LAFORE Robert, Les trois défis du RMI, AJDA, 20 octobre 1989

LANDAIS François, Du RMI à la lutte contre les exclusions, Echanges Santé-Social, Décembre 1998, n°92, page 20

LARMIGNAT Valérie, A quoi servent les CASU ?, Actualités sociales hebdomadaires, 05 mars 1999, n°2109

LIMOGE François, PINAUD Florence, Premier diagnostic du FUS, Espace Social Européen, 20-26 mars 1998

MANDRAUD Isabelle, Le Gouvernement décide de faire un geste en faveur des démunis pour Noël, le Monde, 03 décembre 1999

MANDRAUD Isabelle, Les mesures d'urgence pour les chômeurs coûteront 2,7 milliards de Francs, le Monde, 08 décembre 1999

MAUMONT Suzanne, TEYSSIER Daniel (DDASS de la HAUTE-VIENNE), La coordination des aides financières, IASS la Revue, Janvier 1999, n°23, page 27

PICKER Roselyne, La mise en place du FUS en Charente, Echanges Santé-Social, Décembre 1998, n°92, page 64

PRUEL Pierre (DDASS du CALVADOS), La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : retour à l'Etat-Providence ?, IASS la Revue, Octobre 1998, n°22, page 41

PUJOLAR Olivier, Présentation générale de la loi, Revue de droit sanitaire et social, Avril-juin 1999

ROUBON Luc, La modernisation de l'Etat, Regards sur l'actualité, Décembre 1994

TOMOWIAK Monique (DDASS de VIENNE), La CASU, un nouveau mode d'administration, IASS la Revue, Septembre 1999, n°26

A quoi sert le travail social ?, Esprit, Mars-avril 1998, n°3-4

L'urgence sociale, Fondations, Janvier 1997, n°4

Nouvelles propositions des IASS pour réformer leur administration, Actualités sociales hebdomadaires, 02 mai 1998, n°2069, page 20