

Document de cadrage: diagnostic stratégique préalable à la signature d'un pacte local des solidarités

1. Contexte de la demande

A. Le Pacte des Solidarités

A partir de 2024, le Pacte des Solidarités prendra la suite de la Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté (SNPLP) initiée par le gouvernement en 2018. Cet engagement renouvelé de l'Etat se concrétisera en 4 axes déclinés aux niveaux national et local :

- l'investissement social pour prévenir la reproduction de la pauvreté ;
- la sortie de la pauvreté par le travail en lien avec le projet France Travail ;
- la lutte contre la grande pauvreté par l'accès aux droits et l'aller-vers ;
- ainsi que la construction du volet solidaire de la transition écologique.

La SNPLP avait mis en place une gouvernance territoriale partagée de la lutte contre la pauvreté au moyen d'une contractualisation entre l'Etat et les départements (CALPAE). Le Pacte des Solidarités pourrait renouveler cette dynamique partenariale en associant de nouveaux acteurs et en s'adaptant mieux aux besoins locaux. La contractualisation avec les métropoles pourra également être poursuivie selon des modalités d'évolution similaires.

Une attention particulière sera ainsi portée au renforcement du rôle de chef de file de l'action sociale des conseils départementaux, dans un engagement de toutes les parties prenantes, à l'investissement dans toutes les priorités du Pacte et à la démonstration d'un véritable effet levier pour le développement de la performance et la mise en place de mesures nouvelles. Dans la perspective de la mise en œuvre de France Travail dès 2024, une attention aiguë sera portée aux coordinations et aux articulations opérationnelles structurées avec Pôle emploi aujourd'hui, demain avec France Travail opérateur, de manière à concourir, à l'échelle départementale, aux objectifs poursuivis par la mandature en matière de plein emploi.

Pour contractualiser, il est envisagé que les départements et les métropoles choisissent avec l'appui de l'Etat au moins une action dans chacun des 4 axes du Pacte. Cette ou ces actions sont :

- Soit des actions proposées au niveau national et faisant l'objet d'un document de cadrage national, de type référentiel.
- Soit, à titre dérogatoire, des actions co-construites avec les acteurs et validées par le commissaire à la lutte contre la pauvreté, en lien avec la DREETS et la DDETS, pour en garantir les conditions d'efficacité et de reporting.

En accord avec les premiers retours de la concertation, les pactes locaux des solidarités feraient ainsi preuve de davantage d'attention aux besoins des territoires, avec un cadre budgétaire et d'évaluation pluriannuel.

Dans le cadre de ce partenariat renforcé avec l'ensemble des acteurs et de cette projection pluriannuelle, l'effet levier sera objectivé à partir de :

- Diagnostics territoriaux en T0 renouvelés à mi-parcours de la convention pluriannuelle, soit 3 ans plus tard (dont le cadrage est l'objet de ce document).
- Un engagement fort sur des indicateurs de moyens et de résultats co-construits pour chacune des actions, que cette dernière face l'objet d'un référentiel ou non.
- La mise en place d'actions ambitieuses cofinancées à 50% (part Etat) sur la durée du Pacte.

B. Objectifs et principes des diagnostics stratégiques territoriaux

OBJECTIFS

Les diagnostics territoriaux constituent le socle d'une action concertée à partir des besoins des territoires et contractualisée dans le cadre des pactes locaux des solidarités. Ils doivent permettre :

- L'élaboration d'un état des lieux partagé sur le niveau de réponse, quel qu'en soit son responsable (conseil départemental, métropole, collectivités territoriales et EPCI, services déconcentrés de l'Etat, organismes de sécurité sociale, pôle emploi, agences régionales de santé, associations, etc.) aux besoins des habitants du territoire dans les domaines des quatre piliers du Pacte des Solidarités. Pour l'axe 2, « insertion vers l'emploi », le diagnostic territorial veillera à prendre en compte les besoins dès le niveau infra départemental et à lister les offres de solutions existantes tant en termes de formation vers l'emploi et d'actions d'insertion pour des publics spécifiques que d'actions concourant à la levée des freins périphériques.
- A partir de cet état des lieux, la définition commune au sein d'un comité de suivi installé au second semestre 2023 de pistes d'actions prioritaires qui serviront de socle pour la signature des pactes locaux des solidarités. Cette étape devra toujours s'accompagner de la proposition d'indicateurs de réalisation et de résultats (avec définition préalable d'objectifs cibles). Si les indicateurs de résultats pourront être pluriannuels, particulièrement ceux s'appuyant sur la statistique publique, les indicateurs de réalisation devront être annuels. Dans une logique de simplification et d'efficience, les indicateurs proposés (réalisation et performance) pour l'axe 2 devront être coordonnés avec ceux en cours de codéfinition au titre de France Travail.

PRINCIPES

Le « T0 » ainsi obtenu, comprenant des indicateurs quantitatifs de la situation de départ du pacte, sera comparé aux résultats du premier bilan évaluatif réalisé 3 ans plus tard sur un modèle similaire. Il permettra également de mettre tous les acteurs à un même niveau de connaissance, y compris qualitative, et de faciliter l'analyse de la performance des actions menées lors des instances de pilotage.

Les diagnostics devront être adaptés aux spécificités de chaque territoire en se concentrant sur les thématiques qui apparaissent les moins développées ou coordonnées au niveau local et au regard des besoins. Lorsque le département comprend une métropole, le diagnostic sera préférentiellement unique, tout en s'attachant à déterminer les spécificités de la situation sur le territoire de la métropole en fonction de ses compétences propres.

Le pilotage et la gouvernance des diagnostics territoriaux seront assurés par les commissaires à la lutte contre la pauvreté avec l'appui des DDETS et DREETS sous l'autorité des préfets de département d'une part et avec les services du conseil départemental/ de la métropole d'autre part.

Les modalités de réalisation techniques seront définies au niveau local par les services de l'Etat (appui par un prestataire par sélection au niveau départemental ou régional, partenariat avec une structure, réalisation en interne, etc.).

Les moyens financiers nécessaires à la réalisation des diagnostics territoriaux, y compris l'animation et la restitution des séances du comité de suivi, sont apportés intégralement par l'Etat.

2. Méthodologie pour la réalisation des diagnostics

A. Réalisation de l'état des lieux stratégique :

Dans un premier temps, il conviendra de réaliser un état des lieux permettant de comparer les besoins du territoire avec l'offre de service existante sur plusieurs domaines d'actions pour chaque axe du pacte des solidarités. Il s'appuiera autant que possible sur la documentation existante en la complétant en opportunité par des analyses *ad hoc*.

Cet état des lieux devra comporter a minima trois étapes d'analyse :

1) Analyse des différentes situations de pauvreté des territoires et des besoins de prise en charge.

Sur cette partie, les diagnostics territoriaux s'appuieront en particulier sur les panoramas territoriaux de la pauvreté initiés par la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté et l'INSEE, qui contiendront :

- Un panorama des différents profils de pauvreté (retraités, travailleurs pauvres, jeunes en difficultés d'insertion, etc.) présents dans chaque EPCI.
- Un panorama des « facteurs aggravants de la pauvreté » (freins à la mobilité, précarité énergétique, mode d'accueil, déficit de formation, etc.) au niveau de chaque EPCI.

Les données brutes des cartographies seront fournies sous format Excel pour faciliter la réalisation de cartes croisant les besoins sociaux et la répartition géographique de l'offre de service public correspondante (par exemple les points d'accueil et d'écoute jeunes ou encore les organismes faisant office de premier accueil social de proximité).

Ces différents éléments seront fournis aux services déconcentrés de l'Etat par la délégation interministérielle fin juin 2023 et pourront ainsi intégrer la première partie de l'état des lieux.

2) Analyse de l'accompagnement des publics

En utilisant autant que possible la documentation existante, il conviendra de réaliser une analyse synthétique du niveau et de la coordination de l'offre d'accompagnement sur un territoire pour plusieurs thématiques s'inscrivant dans les quatre axes du Pacte des Solidarités. L'annexe 1 contient en ce sens les thématiques envisageables pour chaque axe, que ce soit pour les départements ou les métropoles. Cette analyse mettra notamment en lien les besoins identifiés et le niveau de réponse apporté par le département ou la métropole mais également par l'Etat et ses opérateurs, les organismes de sécurité sociale, d'autres collectivités et éventuellement certaines associations.

De manière non limitative, cette analyse pourra mobiliser :

- Les différents schémas existants sur le territoire départemental, détaillés de manière non exhaustive en annexe 2.
- Les diagnostics thématiques précédemment établis s'inscrivant dans les orientations du Pacte
- Les éléments statistiques territoriaux produits par l'Etat et ses opérateurs, et notamment ceux de Pôle emploi, de la CAF et de la DREES, les travaux des observatoires régionaux et/ou départementaux portés par l'Etat et/ou les collectivités territoriales
- Les rapports d'exécution des précédentes contractualisations (CALPAE, SPIE)
- Les analyses des besoins sociaux réalisés par les CCAS/CIAS
- Les cartographies de l'offre existantes (DORA, Soliguide, etc.)
- Des entretiens avec les acteurs institutionnels et associatifs du territoire, notamment pour actualiser l'avancement de projets mentionnés dans les documents de cadrage existants.
- Des analyses des données d'activité des services publics et des questionnaires usagers réalisés *ad hoc* sur certains dispositifs pré-identifiés, en accord avec le commissaire à la lutte contre la pauvreté et les services de la collectivité.

Lors de la réunion de lancement des diagnostics, plusieurs thématiques à explorer pour chaque axe seront pré-identifiées pour concentrer les efforts de réalisation de l'état des lieux. Pour chacune des thématiques, une cartographie des offres de service existantes sur le territoire sera réalisée, ainsi qu'un tableau synthétique des dispositifs existants (porteur principal, mode de financement, difficultés rencontrées, couverture territoriale des besoins, pistes de développement ou d'articulation, etc.) permettant de mettre en lumière les besoins peu ou non couverts.

Une attention particulière devra être portée aux actions conduites à l'échelle départementale au titre des PDI et PTI, aux actions définies et mises en œuvre dans des territoires spécifiques (contrat de ville, territoires d'industrie, CRTE, revitalisation rurale...).

3) Priorisation de pistes de contractualisation pour 2024 et identification d'acteurs associés au côté de la collectivité pour chaque axe.

A partir des travaux d'analyse réalisés, entre deux et trois propositions argumentées de pistes de contractualisation prioritaires devront être définies pour chacun des 4 axes du Pacte des Solidarités, laissant ainsi le choix pour aboutir à au moins une action contractualisée in fine comme indiqué au 1.A.

Ces pistes de priorisation devront répondre à plusieurs critères :

- Répondre à un besoin non ou partiellement couvert selon des critères précisément définis
- Assurer une articulation avec l'action des autres acteurs du territoire pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la réponse
- Démontrer le besoin d'un investissement financier de l'Etat en appui du conseil départemental d'ici 2027, et l'effet levier de cet investissement.
- Définir l'objectif réalisable sur la durée du pacte.

Pour chaque axe, un acteur associé au côté du conseil départemental sera identifié pour apporter son expertise le cas échéant (organisme de sécurité sociale, service déconcentré ou opérateur de l'Etat, autres collectivités, association). Concernant l'axe 1, la CAF sera nécessairement co-porteur, de même que Pôle emploi pour l'axe 2 dans la perspective de la mise en place de France Travail début 2024. L'acteur associé apportera ses connaissances à l'élaboration de la ou des actions prioritaires proposées correspondantes.

B. Animation du comité de suivi du diagnostic et synthèse des travaux

Un comité de suivi du diagnostic territorial sous l'égide du commissaire à la lutte contre la pauvreté et le co-pilotage des services déconcentrés d'une part et des services du département / de la métropole d'autre part sera mis en place dès le démarrage du travail de diagnostic, c'est-à-dire dès le choix de son réalisateur.

Ce comité sera composé a minima:

- Du commissaire à la lutte contre la pauvreté
- D'un représentant de la DDETS et de la DREETS.
- D'un représentant des services du département / de la métropole.
- D'un représentant des acteurs associés, identifiés lors de l'état des lieux pour chacun des axes (pour axe 1 la CAF, pour axe 2 Pôle emploi).

Suite à la restitution de l'état des lieux en septembre, il se réunira à plusieurs reprises jusque fin novembre 2023 pour :

- Valider, amender ou infirmer les pistes d'actions proposées dans l'état des lieux
- Etablir en accord avec le commissaire, en lien avec la DREETS et la DDETS, les services du département et l'acteur local associé pour chacun des 4 axes, le TO des actions proposées et les objectifs fixés.
- Proposer les indicateurs de moyens et de résultats les plus pertinents ainsi que des objectifs correspondants.

D'ici décembre 2023 et à partir des échanges du comité de suivi du diagnostic, l'état des lieux et les pistes d'actions identifiées devront être précisées dans des fiches actions incluant des indicateurs et leurs cibles. Le document final d'une trentaine de pages au maximum, comprenant l'état des lieux et les fiches actions prioritaires, permettra d'aiguiller le dialogue entre l'Etat et le conseil départemental ou la métropole pour la signature des pactes locaux des solidarités qui débutera en parallèle au regard du calendrier. Il ne vaut en particulier pas engagement de la part des potentiels co-contractants.

3. Cas spécifiques :

Pour les Outre-Mer, 7 enjeux prioritaires devront faire l'objet d'actions de diagnostic avant potentielle contractualisation :

- La lutte contre les inégalités de santé
- La lutte contre l'illettrisme et le décrochage scolaire
- L'accès aux modes d'accueil de la petite enfance
- Le soutien à la parentalité
- Le renforcement de l'accès aux droits
- La lutte contre la précarité alimentaire des enfants
- L'accès à l'emploi

En Corse, le diagnostic sera réalisé en lien avec la collectivité de Corse en préparation d'un Pacte local des Solidarités avec cette dernière.

4. Planning prévisionnel :

Ce planning est à adapter en fonction des dates deancements des marchés, AAP, etc, du début de réalisation du diagnostic, mais il donne les grandes échéances du rétroplanning permettant d'arriver à la signature d'une convention entre l'Etat et le conseil départemental ou la métropole début 2024.

- Avant fin mai 2023 : lancement du travail de réalisation des diagnostics territoriaux lors de la 1^{ère} réunion du comité de suivi du diagnostic, sous l'égide du commissaire à la lutte contre la pauvreté, avec la DDETS, la DREETS les services du département et le réalisateur du diagnostic.
- De la réunion de lancement au 15 septembre 2023 : réalisation de l'état des lieux.
- Entre le 15 et le 30 septembre 2023 : présentation de l'état des lieux au comité de suivi du diagnostic associant les acteurs associés de chaque axe.
- Septembre/novembre 2023 : organisation d'a minima 4 séances de travail (au choix, soit par axe du Pacte, soit pour approfondir l'état des lieux, valider les pistes d'actions prioritaires valider les modalités de suivi de l'atteinte des objectifs).
- D'ici le 15 décembre 2023 : séminaire de restitution en présence du préfet de département et du commissaire à la lutte contre la pauvreté de la version définitive du rapport qui servira de socle à la signature des pactes locaux des solidarités entre janvier et mars 2024.

Annexe 1 : liste de thématiques pouvant donner lieu à un travail de diagnostic et de préfiguration d'une action contractualisée :

Pour les départements :

Axe 1 :

Quelles actions et coopérations pour soutenir la parentalité dans la logique des 1000 premiers jours ?
Quelles actions et coopérations pour prévenir et améliorer l'hébergement des femmes isolées avec au moins un enfant de 3 ans et moins ?

Quelles actions et coopérations pour lutter contre le décrochage scolaire des collégiens ?
Quelles actions et coopérations pour élargir les horizons des collégiens, en termes d'accès au sport, culture, loisirs, vacances ?
Quelles actions et coopérations pour renforcer la prévention spécialisée et le vivre-ensemble ?
Quelles actions et coopérations pour mieux accompagner les jeunes précaires vers l'autonomie ?

Axe 2 :

Quelles actions et coopérations pour mieux accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi (BRSA de longue durée, BRSA âgés, aidants familiaux...) ?
Quelles actions et coopérations pour mieux accompagner les familles pauvres monoparentales éloignées de l'emploi ?
Quelles actions et coopérations pour mieux accompagner les personnes éloignées de l'emploi rencontrant des problématiques spécifiques et multiples telles que les sortants de prise, les personnes sans domicile, etc.
Comment développer dans le département une offre visant la couverture de l'ensemble du territoire en solutions destinées à lever les freins à l'emploi :

- En matière de mobilité (plateformes de mobilité, solutions de mobilité)
- En matière d'accueil du jeune enfant
- En matière de santé (somatique, mentale, addictions)
- En matière de logement/hébergement
- En matière d'illettrisme/illectronisme, de difficultés linguistiques

Axe 3 :

Où, comment et avec quelle coopération développer les démarches d'aller-vers pour l'accès aux droits ?
Comment améliorer la détection du non recours des publics en difficulté et les accompagner ?
Dans une perspective de stratégie territoriale intégrée d'accès aux droits, comment mieux coordonner les acteurs de l'accueil social (CD, CCAS, CAF, CPAM, MFS...) et essaimer les démarches intégrées en garantissant le maillage complet en accueils de proximité ?
Quelles actions de formation à destination des professionnels (à l'aller-vers, à l'inclusion numérique, à la transition éco-solidaire, à la santé mentale, au malendettement...) ?

Quels besoins de renforcement des CCAPEX et des équipes de prévention des expulsions locatives aux différents stades de la procédure et de coordination de l'action publique ?

Quelles actions et coopérations pour lutter contre l'isolement des personnes âgées précaires et développer des services adaptés, en complément de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie ?

Axe 4 :

Comment appuyer le développement d'actions d'éco-mobilité solidaires à destination des publics précaires ?

Dans quelle mesure appuyer le déploiement du programme SLIME ou d'autres plateformes similaires de détection de la précarité énergétique, de soutien et d'orientation ?

Comment mieux utiliser le FSL énergie ou la mise en place de FSATME en améliorant l'ingénierie ?

Quelles actions et coopération pour faciliter l'accès à une alimentation durable et de qualité pour tous (hors achats d'aide alimentaire) ?

Pour les métropoles :

Axe 1 :

Quelles actions et coopérations pour soutenir la parentalité dans la logique des 1000 premiers jours ?

Quelles actions et coopérations pour améliorer la prévention en santé des publics précaires ?

Quelles actions et coopérations pour lutter contre le décrochage scolaire ?

Comment développer les chantiers éducatifs jeunes dans les territoires prioritaires ?

Quelles actions et coopérations pour renforcer la prévention spécialisée et le vivre-ensemble ?

Axe 2 :

Quelles actions pour accompagner pas à pas vers l'activité : développement de parcours d'insertion par l'activité économique, en particulier pour les jeunes précaires (ex. expérimentation Sève, TPAJ) et publics en grande exclusion (ex. dispositif Premières heures)

Comment lever les freins périphériques à l'emploi (mobilités, accès aux modes d'accueil, logement, santé) ?

Axe 3 :

Quelles actions et coopérations pour développer les démarches d'aller vers (ex. équipes mobiles pluridisciplinaires) ?

Quelles actions et coopérations pour renforcer l'inclusion numérique et garantir la multi modalité dans l'accès aux droits ?

Quelles actions pour renforcer la prévention des expulsions locatives ?

Quelles actions pour soutenir la lutte contre la grande précarité en renforçant les accompagnements sociaux (aller-vers pluridisciplinaire ou spécifique, domiciliation...) et l'offre de services en faveur des grands exclus (accueil de jours, accès à l'hygiène, hébergement adapté, résorption des bidonvilles, etc) ?

Axe 4 :

Comment renforcer l'accompagnement des publics précaires dans la transition écologique :

- En soutenant la détection et la résorption de la précarité énergétique dans l'habitat et facilitant le recours au FSL ?

- En facilitant l'accès à la mobilité propre, avec une attention particulière pour la mise en place des ZFE-m
- En facilitant l'accès à l'alimentation durable (hors achats d'aide alimentaire)

Annexe 2 : liste non exhaustive de schémas pouvant être mobiliser dans le cadre de la réalisation de l'Etat des lieux :

- Plan départemental d'insertion
- Schéma départemental enfance-famille
- Schéma départemental des solidarités
- Schéma départemental des services aux familles
- Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au publics
- Schéma départemental de l'animation de la vie sociale
- Diagnostics de préfiguration d'un SLIME
- Plan d'action commun en faveur de la mobilité solidaire
- Schéma de la domiciliation
- Schéma régional de santé
- Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
- Schéma de cohérence territoriale
- Contrat de relance et de transition écologique
- Schéma départemental d'alimentation en eau potable
- Schéma départemental d'accueil des gens du voyage
- Schéma départemental de l'amélioration de l'Habitat et de lutte contre la précarité énergétique
- Documents de stratégie IAE
- Contrat de ville

A l'exception du contrat de ville, ne sont pas cités les contrats de niveau communal ou intercommunal bien qu'ils puissent être utiles (ABS, CTG, CLS, CLSM...).