

**Inspection générale  
de l'administration de  
l'Education nationale et de la  
Recherche  
n°**

**Inspection générale  
des Affaires sociales  
  
n° RM 2007-060A**

**EVALUATION DE L'APPLICATION ET DE L'IMPACT DE LA LOI  
D'ORIENTATION DU 29 JUILLET 1998 RELATIVE A  
LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS**

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**

*Présenté par  
Danielle VILCHIEN et Cédric PUYDEBOIS  
Membres de l'Inspection générale des affaires sociales*

*Gérard LESAGE  
Membre de l'Inspection générale  
de l'administration de l'éducation nationale et de la Recherche*

**Mars 2007**

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>1. EDUCATION, ILLETTRISME, CULTURE, LOISIRS, SPORTS, VACANCES : LES ACTIONS DEVELOPPEES AU REGARD DES OBJECTIFS FIXES PAR LA LOI SONT D'IMPORTANCE TRES INEGALE, MAIS DANS TOUS LES CAS, LEURS RESULTATS RESTENT MODESTES. ....</b>	<b>3</b>
1.1 LES EFFORTS DE L'EDUCATION NATIONALE POUR ROMPRE LES LIENS ENTRE L'EXCLUSION SOCIALE ET L'EXCLUSION SCOLAIRE N'OBTIENNENT PAS ENCORE DES RESULTATS SUFFISAMMENT TANGIBLES. ....	3
1.1.1 <i>Les dispositions de la loi d'orientation de 1998, modestes pour le secteur de l'éducation, n'ont été que très partiellement appliquées. ....</i>	3
1.1.2 <i>La contribution de l'Education nationale à la lutte contre l'exclusion ne se mesure pas cependant à l'aune de l'application de cette seule loi. ....</i>	4
1.1.2.1 <i>Bien qu'appréciées par la communauté éducative, les politiques de discrimination de moyens atteignent des résultats très incertains. ....</i>	4
1.1.2.2 <i>Diversifié dans ses objectifs et ses publics, l'accompagnement à la scolarité n'est pas assez centré sur le soutien aux apprentissages des savoirs de base pour les élèves défavorisés. ....</i>	5
1.1.2.3 <i>Les conditions de vie des enfants pauvres pèsent sur le déroulement de leur scolarité malgré les aides financières développées. ....</i>	5
1.1.3 <i>Des préconisations pour renforcer la contribution de l'éducation nationale à la lutte contre les exclusions. ....</i>	6
1.2 MALGRE LES PROGRES REALISES, AU VU DES MOYENS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS DEGAGES, LA LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME N'EST PAS DEVENUE UNE PRIORITE NATIONALE. ....	7
1.2.1 <i>Après la loi de 1998, un dispositif institutionnel qui facilite la coordination des acteurs s'est mis en place, mais sans que soient clarifiées les responsabilités de chacun. ....</i>	7
1.2.2 <i>La prévention de l'illettrisme a fait l'objet d'une attention renouvelée. ....</i>	8
1.2.3 <i>L'effort engagé par l'Etat n'apparaît cependant pas à la hauteur des enjeux d'autant qu'il n'a pas eu d'effet d'entraînement. ....</i>	9
1.2.4 <i>Changer d'échelle pour obtenir des résultats significatifs. ....</i>	9
1.3 L'ACCES A LA CULTURE N'A PAS FAIT L'OBJET D'UNE STRATEGIE POLITIQUE NATIONALE MAIS UNE MYRIADE D'INITIATIVES PONCTUELLES PARTICIPENT A CET OBJECTIF, DE FAÇON VARIABLE SUR LE TERRITOIRE. ....	11
1.3.1 <i>L'Etat n'a pas mis en place les conditions pour une mise en œuvre volontariste de l'objectif national d'accès à la culture. ....</i>	11
1.3.2 <i>De nombreuses initiatives partenariales, souvent soutenues par l'Etat, visent à faciliter l'accès de tous à l'offre culturelle, mais touchent un public limité. ....</i>	12
1.3.3 <i>L'inflexion effective des moyens déployés pour l'éducation et la pratique artistique et culturelle en faveur des personnes défavorisées, est récente. ....</i>	13
1.3.4 <i>Des préconisations en faveur de l'élaboration d'une stratégie clairement définie et concertée. ....</i>	13
1.4 L'ACCES AUX SPORTS ET AUX LOISIRS POUR LES PLUS DEFAVORISES FAIT L'OBJET D'UNE PRISE EN COMPTE REELLE MAIS ESSENTIELLEMENT DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE. ....	14
1.4.1 <i>Le coupon sport, principal dispositif à vocation généraliste lancé en 1998, n'est aujourd'hui plus soutenu par l'Etat. ....</i>	14
1.4.1.1 <i>La création du coupon sport pour les enfants et adolescents visait à dépasser l'obstacle tarifaire pour favoriser l'accès aux sports pour les publics défavorisés. ....</i>	14
1.4.1.2 <i>Le dispositif est en extinction progressive, encore maintenu ou dupliqué par certaines collectivités territoriales. ....</i>	14
1.4.1.3 <i>Les modalités d'intervention de l'Etat sont de nouveau le soutien aux associations locales. ....</i>	15
1.4.2 <i>En matière d'accès au sport, la stratégie de l'Etat a évolué dans son contenu et ses modalités. ....</i>	16
1.4.2.1 <i>L'état d'esprit de la loi est toutefois toujours présent sous des formes renouvelées. ....</i>	16
1.4.2.2 <i>La stratégie de l'Etat tend à se concentrer sur les zones urbaines sensibles, délaissant les ambitions plus généralistes de la loi. ....</i>	16
1.4.3 <i>L'objectif national d'accès aux loisirs n'a pas eu d'effet particulier sur l'impact et les modalités des actions conduites par l'Etat. ....</i>	17
1.4.4 <i>Une mobilisation plus soutenue du monde du sport et des loisirs sur ces sujets est possible. ....</i>	17
<b>2. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS DEMANDE A ETRE REINVESTIE ET DOIT ETRE PILOTEE PLUS FERMEMENT.....</b>	<b>20</b>
2.1 LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION N'EST PAS PORTEE EN TANT QUE POLITIQUE A PART ENTIERE DANS LES SECTEURS ETUDIES PAR LA MISSION. ....	20

2.1.1	<i>L'exclusion n'est pas placée au centre des politiques sectorielles étudiées.</i> .....	20
2.1.1.1	Les incertitudes liées aux ambitions effectives des dispositions de la loi n'ont pas été propices à la mobilisation des acteurs sur ce sujet. ....	20
2.1.1.2	Les moyens dégagés n'ont souvent pas été à la hauteur des ambitions. ....	21
2.1.1.3	L'intervention en faveur des plus défavorisés a perdu sa visibilité en s'intégrant dans une stratégie plus large. 21	
2.1.1.4	L'action en faveur des territoires tend à prendre le pas sur celle en faveur des populations défavorisées. 23	
2.1.2	<i>Les enjeux de la politique de lutte contre les exclusions dans les secteurs étudiés méritent d'être rappelés pour permettre une inflexion des logiques d'intervention.</i> .....	23
2.2	<b>SUR LA BASE D'UNE STRATEGIE REDEFINIE, LE PILOTAGE GLOBAL ET SECTORIEL DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DOIT ETRE RENFORCE.</b> .....	24
2.2.1	<i>Au niveau de l'Etat, une meilleure coordination s'impose entre les différents acteurs.</i> .....	24
2.2.1.1	Le travail en transversalité se développe au niveau des administrations centrales mais reste à organiser au plan territorial.....	24
2.2.1.2	Les interventions des établissements publics en faveur de la lutte contre l'exclusion doivent être mises en cohérence avec les orientations nationales.....	25
2.2.2	<i>Entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'articulation des politiques nécessite plus de concertation, sur la base de compétences clarifiées.</i> .....	26
2.2.3	<i>Le pilotage, à tous les niveaux, doit prendre appui sur le développement d'une démarche de performance.</i> .....	26
2.2.3.1	La fixation d'objectifs opérationnels constitue la condition préalable à la mobilisation des acteurs. ....	26
2.2.3.2	L'élaboration d'objectifs pertinents passe par des diagnostics davantage établis et partagés. ....	27
2.2.3.3	La construction des outils de pilotage se réalise très progressivement. ....	28
2.3	<b>L'ASSOCIATION DES PUBLICS CONCERNES RESTE TIMIDE.</b> .....	29
2.3.1	<i>Elle se heurte dans tous les cas à des difficultés encore mal prises en compte.</i> .....	30
2.3.1.1	L'insuffisance de l'information appelle une posture différente des intervenants. ....	30
2.3.1.2	Le besoin d'accompagnement des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion doit être mieux pris en compte. ....	31
2.3.1.3	La méconnaissance des publics défavorisés et de leurs problèmes spécifiques nuit à la qualité du dialogue. 31	
2.3.1.4	Des obstacles annexes sont parfois infranchissables pour les personnes démunies. ....	32
2.3.2	<i>La participation des personnes vulnérables se limite généralement à la coproduction et la coévaluation d'actions de terrain.</i> .....	32
2.3.2.1	Des expériences de participation à l'action existent mais sont encore trop peu répandues. ....	32
2.3.2.2	Au niveau national, une participation accrue des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion suppose des choix politiques et d'organisation affirmés.....	33
2.3.2.3	Le rôle essentiel du monde associatif. ....	34
	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>35</b>
	<b>ANNEXE 1 : METHODOLOGIE DE L'ENQUETE.</b> .....	<b>49</b>
	<b>ANNEXE 2 : TABLEAU RECAPITULATIF DES CONSTATS D'EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA LOI</b> .....	<b>51</b>
	<b>ANNEXE 3 : LETTRE DE MISSION</b> .....	<b>59</b>
	<b>ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES</b> .....	<b>60</b>

## Introduction

Le présent rapport rend compte d'une mission d'évaluation *de l'application de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, confiée à l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) et à l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche (IGAENR). Ce rapport fait suite à trois précédentes enquêtes de l'IGAS (2000, 2002, 2004), la loi ayant prévu en son article 149 qu'un bilan serait présenté au Parlement tous les deux ans.

Réalisée de novembre 2006 à mars 2007 par Danielle Vilchien et Cédric Puydebois, membres de l'IGAS, et Gérard Lesage, membre de l'IGAENR, l'évaluation a porté sur des domaines représentant des angles morts des précédents bilans réalisés par l'IGAS (lutte contre l'illettrisme, droit à l'éducation, accès aux sports, aux loisirs, aux vacances, à la culture).

Le périmètre d'observation et d'analyse de la mission correspond à celui défini par la loi d'orientation de 1998 et des politiques publiques menées depuis lors en faveur des publics vulnérables que la précarité conjuguée à d'autres facteurs de fragilité, risque de conduire à l'exclusion à plus ou moins longue échéance. Les questions relatives aux personnes handicapées, ou issues de l'immigration, à l'égalité hommes – femmes, ne relèvent pas de l'étude menée dans la mesure où ils sont pris en compte par d'autres dispositifs qui relèvent d'une logique politique différente, portée notamment par la loi de cohésion sociale.

Pour effectuer cette étude, la mission s'est appuyée sur l'analyse de documents disponibles : en particulier dans le secteur de l'éducation, sur les rapports des Inspections générales ayant abordé certains aspects des sujets à traiter, et a pris connaissance des travaux préparatoires à la prochaine Conférence de la famille axés sur quelques-unes des questions soulevées par le présent rapport.

Elle a mené des entretiens avec des responsables de directions d'administration centrales, d'organismes nationaux et de représentants d'associations nationales ; en outre dans cinq régions (Centre, Picardie, Pays de Loire, Ile –de- France, Provence- Alpes- Côte d'Azur), elle a rencontré des représentants des différents acteurs concernés (Etat, collectivités territoriales, organismes sociaux, milieux économique et associatif).

Le rapport se compose de six éléments :

▪ **quatre rapports particuliers :**

- un rapport sur la lutte contre l'illettrisme ;
- un rapport sur la contribution de l'éducation nationale à la lutte contre les exclusions ;
- un rapport sur l'accès à la culture ;
- un rapport sur l'accès aux sports, aux loisirs.

Les deux derniers rapports ne constituent pas une évaluation complète sur un sujet au demeurant très large et prennent le parti d'examiner la stratégie de l'Etat et ses leviers d'action dans un contexte de compétences partagées avec les collectivités territoriales. Un exercice plus détaillé et ambitieux relève de la compétence des départements ministériels concernés (culture, jeunesse et sports). Il nécessiterait en outre une investigation plus

approfondie de l'apport des initiatives des collectivités territoriales sur lesquelles repose largement la mise en œuvre de la loi. Pour leur élaboration, la mission a bénéficié du concours d'une part de l'Inspection générale des affaires culturelles (Anita Weber) et d'autre part de l'Inspection générale de la Jeunesse et des Sports (Gérard Deshayes).

▪ **une note de contribution à l'évaluation des actions en matière d'accès aux vacances :**  
Elaborée dans un délai contraint, elle se limite à synthétiser quelques éléments recueillis auprès des principaux acteurs rencontrés. La mission a bénéficié sur ce champ de l'apport de l'Inspection générale du Tourisme (Bernard Deumié).

▪ **un rapport de synthèse**, présenté ci-après, met en exergue les principaux constats effectués au niveau de chaque rapport particulier, en termes d'avancées ou de difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la loi de 1998 et souligne les principales préconisations de la mission. Il analyse de façon transversale les modalités de pilotage retenues par l'administration, la mobilisation effective des acteurs et aborde enfin le sujet de l'association des personnes défavorisées à la conception et à la mise en œuvre des actions.

L'ensemble fournit une vision assez contrastée de la mise en œuvre de la loi d'orientation de 1998 sur l'exclusion dans les secteurs considérés, confirmant le diagnostic posé en 2004 par la précédente mission IGAS sur les actions menées et notant des progrès en terme de pilotage et d'évaluation, même s'ils sont parfois encore timides.

**1. Education, illettrisme, culture, loisirs, sports, vacances : les actions développées au regard des objectifs fixés par la loi sont d'importance très inégale, mais dans tous les cas, leurs résultats restent modestes.**

**1.1 Les efforts de l'Education nationale pour rompre les liens entre l'exclusion sociale et l'exclusion scolaire n'obtiennent pas encore des résultats suffisamment tangibles.**

*1.1.1 Les dispositions de la loi d'orientation de 1998, modestes pour le secteur de l'éducation, n'ont été que très partiellement appliquées.*

La loi du 29 juillet 1998 consacre un titre V relatif à l'égalité des chances par le droit à l'éducation. Le sujet ne pouvait être éludé dans un texte d'orientation sur la lutte contre les exclusions, le lien entre l'origine sociale et familiale et la réussite scolaire demeurant particulièrement fort en France<sup>1</sup>. La démocratisation de l'école intervenue ces trente dernières années permet à environ 70 % d'une classe d'âge de parvenir au baccalauréat et à 40 % d'obtenir un diplôme du supérieur mais une part d'élèves en échec scolaire subsiste à un niveau élevé de 17 % et les élèves concernés sont majoritairement issus de familles défavorisées.<sup>2</sup> Compte tenu de l'importance du diplôme en France, ces données amènent à estimer que l'école continue de reproduire de l'inégalité sociale voire de l'exclusion.

Les mesures posées par la loi du 29 juillet 1998 ne constituent pas à cet égard une étape fondamentale dans le processus poursuivi, avec constance, en faveur du droit à la réussite scolaire des élèves. Hétéroclites et d'importances inégales, elles sont mal identifiées au sein d'un empilement de réformes visant le même objectif général.

**Aussi, si elles donnent une base législative à l'établissement de zones d'éducation prioritaire et ré-instituent les bourses nationales des collèges, les autres dispositions ont été insuffisamment prises en compte sur le terrain, faute d'instructions précises et d'un pilotage approprié.**

Il est apparu à la mission que :

- Le principe de la non discrimination des élèves en fonction des ressources des parents pour les activités périscolaires, dont les voyages, est diversement appliqué selon les établissements et non suivi par les inspections d'académie, dans l'exercice de leur pouvoir de tutelle.
- Les pratiques relatives à l'utilisation des fonds sociaux n'ont pas vraiment été modifiées ; le rapport commandé par le Parlement sur l'utilisation de ces fonds et la fréquentation des cantines scolaires en 1999 n'a par ailleurs pas été élaboré.
- Des instruments tels que le projet d'établissement ou le comité d'éducation pour la santé et la citoyenneté (CESC) bien que quasi généralisés, ne sont pas toujours directement

<sup>1</sup> Travaux du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, 2004.

<sup>2</sup> Rapport de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion 2003- 2005.

utilisés pour lutter contre l'exclusion des enfants issus de milieux démunis, ou nouer des partenariats avec les acteurs de la lutte contre l'exclusion. S'agissant des CESC, ce constat est paradoxal, la loi de 1998 étant précisément celle qui a conféré à ces instances constituées dans les collèges et les lycées une base législative.

### ***1.1.2 La contribution de l'Education nationale à la lutte contre l'exclusion ne se mesure pas cependant à l'aune de l'application de cette seule loi.***

Les mesures les plus importantes abordées par la loi de 1998 s'intègrent de fait au sein de dispositifs précédant et excédant le cadre posé par cette loi mais répondant à ses objectifs. Ils méritent d'être analysés dans leur globalité et dans leur évolution.

Il s'agit en particulier :

- de la politique d'éducation prioritaire, modalité particulière d'un système de répartition inégale des moyens sur le territoire visant à prendre en compte le cumul de difficultés économiques et sociales auquel sont confrontés certains territoires, et donc les élèves des établissements scolaires implantés dans ces quartiers ;
- du soutien individualisé mis en place pour les enfants, au sein de l'école ou en dehors, sous de nombreuses appellations qui recouvrent des différences d'objectifs, de partenariats et de financements ;
- des bourses de collèges, qui ne constituent que l'une des multiples modalités d'aide financière aux familles ayant des enfants scolarisés.

L'évaluation des effets de ces dispositifs développés au fil des ans n'a pas été conduite jusqu'ici avec une égale détermination et s'avère de toute façon très délicate (*cf. rapport particulier consacré à l'éducation, 3.1.*). La mission a recueilli cependant des éléments d'appréciation exposés ci-après.

#### *1.1.2.1 Bien qu'appréciées par la communauté éducative, les politiques de discrimination de moyens atteignent des résultats très incertains.*

L'intervention par la voie de la répartition inégale des moyens - qui ne se limite pas au système de l'éducation prioritaire bien que celui-ci en constitue la principale application - est à la fois régulièrement remise en cause, et régulièrement confirmée.

**Son surcoût pour le seul dispositif de l'éducation prioritaire n'est pas négligeable puisqu'il est évalué à près d'un milliard d'euros, les moyens supplémentaires ainsi dégagés se sont progressivement étendus à un cinquième des établissements scolaires, et ont notamment permis une baisse moyenne du nombre d'élèves par division de 2<sup>3</sup>.** Cependant, aucune évaluation conduite n'a véritablement démontré l'éventuel lien entre les moyens octroyés et les résultats constatés.

En revanche, les acteurs de terrain rencontrés par la mission sont nombreux à noter l'amélioration de l'ambiance et de la vie scolaire due au taux d'encadrement adulte plus élevé dans les établissements situés en ZEP, et à soutenir, sans pouvoir le démontrer, que l'absence

---

<sup>3</sup> Cf. rapport annuel IGAENR IGEN 2006, parties consacrées au « dispositifs correctifs insuffisants ».

d'une politique spécifique au bénéfice de ces zones aurait contribué à accroître davantage l'écart qui les sépare des autres territoires.

Le recentrage de l'effort sur les établissements dont les élèves présentent les plus graves difficultés, décidé par le ministère à la rentrée 2006 dans le cadre de la mise en place des réseaux ambition réussite, tend à répondre à la critique la plus couramment formulée quant au caractère insuffisamment discriminant du dispositif. La mise en place des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) vise à accroître les potentialités du dispositif.

*1.1.2.2 Diversifié dans ses objectifs et ses publics, l'accompagnement à la scolarité n'est pas assez centré sur le soutien aux apprentissages des savoirs de base pour les élèves défavorisés.*

Le soutien aux élèves dans le cadre des dispositifs d'accompagnement à la scolarité, recouvre tant de formules diverses dans leurs objectifs, leurs acteurs et leurs modalités, qu'il n'est pas possible d'en faire une évaluation pertinente autre que par site ou par projet. La multiplicité des dispositifs existants et des financeurs - en dépit de l'harmonisation voulue par l'instauration de contrats locaux d'accompagnement scolaire - et l'absence d'une stratégie commune (l'accompagnement scolaire doit-il être promu selon une logique universelle, territoriale, doit-on cibler certaines populations ?) aboutit en outre à un système complexe et peu lisible, au plan national tout au moins.

Ce foisonnement masque cependant l'insuffisance en termes quantitatifs et qualitatifs de l'appui apporté par les dispositifs publics aux élèves en difficulté, notamment au niveau du premier degré. Ces derniers appartiennent souvent à une famille défavorisée, et dès lors, pour beaucoup, ne trouvent pas dans leur entourage l'aide dont ils ont besoin, et ce, à la différence des enfants de familles aisées. Ces derniers bénéficient, par ailleurs, de plus en plus souvent de cours particuliers, notamment grâce au crédit d'impôt accordé pour cela aux parents<sup>4</sup>. Ainsi, se dessine une nouvelle source d'inégalité dans le parcours scolaire des uns et des autres.

*1.1.2.3 Les conditions de vie des enfants pauvres pèsent sur le déroulement de leur scolarité malgré les aides financières développées.*

Les aides financières accordées pour la scolarisation des enfants ne permettent pas aux familles en situation de pauvreté de contribuer au soutien scolaire ; elles sont, compte tenu de leur montant, consacrées d'abord aux dépenses de fournitures, de la cantine ou des transports

La multiplicité des systèmes d'aide, la diversité qui les accompagne dans l'ouverture des droits aboutissent à un régime peu lisible pour les familles. Aucune articulation n'a été conçue entre les dispositifs d'aides sociales de l'Etat dans le domaine scolaire (bourses, fonds sociaux...) et ceux mis en place parallèlement par les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale (action sociale des caisses d'allocations familiales).

---

<sup>4</sup> Possibilité de déduire 50% de l'impôt sur le revenu des dépenses consacrés à ces cours. La mesure ne bénéficie pas à ce jour aux foyers non-imposables.

Les témoignages des proviseurs et enseignants recueillis par la mission ont souligné les difficultés de vie rencontrées par les enfants de milieux défavorisés (logements exigus voire insalubres, mauvais suivi de la santé bucco-dentaire, équipements optiques insuffisants ou peu adaptés, équilibre nutritionnel mal assuré...). Ces difficultés entravent le bon déroulement de leur scolarité et dépassent largement le problème du caractère modique des aides accordées. **Les enseignants sont pourtant peu préparés par leur formation à faire face à ces situations, alors même qu'ils sont souvent affectés en zone sensible en début de carrière. Les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté qui pourraient mobiliser l'ensemble des acteurs au sein de l'établissement sur le sujet de l'exclusion et établir des liens réguliers avec les acteurs du champ social (centres communaux d'action sociale, associations), s'orientent souvent vers d'autres thématiques.**

### ***1.1.3 Des préconisations pour renforcer la contribution de l'éducation nationale à la lutte contre les exclusions.***

Partant de ces constats, la mission s'accorde avec le rapport annuel 2006 des **Inspections générales du ministère de l'éducation nationale quand il souligne la pertinence d'une politique mieux ciblée - s'appuyant sur un dispositif d'animation renforcé - et d'un accompagnement personnalisé des élèves, en complément à une approche collective et territoriale.** Sur ce dernier point, la mission propose d'expérimenter un mode d'affectation de moyens supplémentaires en fonction des élèves en difficultés, indépendamment de critères géographiques. Quatre axes structurent les propositions des rapporteurs.

#### Orientations préconisées par la mission IGAS IGAENR.

- **Accentuer le caractère discriminant de l'éducation prioritaire et son impact sur les résultats des élèves** (propositions du rapport particulier consacré à l'éducation de 1 à 5)
  - réduire le périmètre de l'éducation prioritaire et baisser de manière significative le nombre d'élèves par classe dans les établissements les plus en difficulté (périmètre ambition réussite)
  - renforcer la formation initiale des personnels enseignants affectés en ZEP
  - ne pas permettre l'affectation en ZEP de professeurs des écoles, sans formation, pris sur liste complémentaire, au concours de recrutement.
- **Redéfinir les priorités de la politique publique d'accompagnement à la scolarité** (6 à 12)
  - définir la place et la stratégie de l'Etat en matière d'accompagnement à la scolarité et désigner un organisme unique chargé de sa mise en œuvre.
  - Affirmer la nécessaire articulation de l'intervention des partenaires extérieurs avec l'institution scolaire.
  - Construire des actions de formation continue au profit des enseignants et des intervenants extérieurs offrant des plages de travail en commun.
- **Mieux articuler les aides financières aux familles** (12 à 14) **et renforcer le suivi de leur gestion.**
- **Réaffirmer le rôle de l'établissement scolaire dans la lutte contre l'exclusion** (15 et 16)
  - s'assurer par recensement des rectorats que 100% des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté sont établis en collège et lycée, et prendre les mesures de rappel et d'incitation qui s'imposent.

## 1.2 Malgré les progrès réalisés, au vu des moyens quantitatifs et qualitatifs dégagés, la lutte contre l'illettrisme n'est pas devenue une priorité nationale.

L'illettrisme est « *la situation face à l'écrit des personnes qui, bien qu'ayant suivi une scolarité en français pendant au moins cinq ans, ne parviennent pas, seules et avec le seul recours de l'écrit, à comprendre efficacement un texte écrit portant sur des situations de la vie quotidienne, et/ou ne parviennent pas à transmettre efficacement un message par écrit* »<sup>5</sup>

Lors des journées d'appel et de préparation à la défense (JAPD), environ 800 000 jeunes français et françaises passent des tests de lecture et de compréhension : 80% d'entre eux en 2005 les réussissent sans difficultés. **10% de ces jeunes sont qualifiés de « lecteurs médiocres » à l'issue de ce test et 10% sont considérés comme ayant de « faibles capacités de lecture », des difficultés de compréhension importantes, avec un fort déficit de vocabulaire. Pour 4,3 % d'entre eux, on parle de difficultés « sévères » ou « très sévères », se rapprochant de la définition stricte de l'illettrisme.** A 18 ans, ces derniers vont rejoindre statistiquement la population d'adultes en situation d'illettrisme estimée en 2006 à environ 3 100 000 personnes (9 % de la population adulte ayant été scolarisée).

Ce phénomène, qui se rencontre aussi dans les autres pays européens (la France se situe dans la moyenne) est préoccupant tant pour la société que pour les personnes concernées -même si elles parviennent souvent à « vivre avec » et notamment à travailler (pour près de 50 %). L'Union Européenne s'est saisie du sujet et fixe aux Etats membres l'objectif de réduire l'illettrisme à 7,5 % d'ici 2010. Cette ambition suppose une mobilisation de tous les acteurs comme le prévoyait la loi de 1998. **Or, force est de constater qu'en France, cette mobilisation est essentiellement portée actuellement par l'Etat, avec une organisation très perfectible et une conviction encore insuffisante.**

### 1.2.1 *Après la loi de 1998, un dispositif institutionnel qui facilite la coordination des acteurs s'est mis en place, mais sans que soient clarifiées les responsabilités de chacun.*

L'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANCLI) a été créée sous forme de groupement d'intérêt public, en 2000. Dotée d'une équipe très réduite (12 personnes) et d'un budget de 1,2 M€ environ, elle dispose dans les régions de correspondants régionaux dont le positionnement, le plus souvent au secrétariat général des Affaires régionales (SGAR), est censé faciliter un travail transversal, d'animation et de mise en cohérence des interventions des services. Elle a fait progresser la connaissance de l'illettrisme, obtenu la réalisation d'un état des lieux des actions menées dans toutes les régions en 2002 (non réactualisé depuis). Elle a surtout impulsé la définition d'une stratégie commune à toutes les administrations de l'Etat au plan national concrétisée par la construction de deux plans d'actions en sept ans. La même démarche est engagée au plan régional depuis 2004, mais avec plus de difficultés, puisque 10 plans seulement étaient finalisés fin 2006. Ces plans ont vocation à intéresser les collectivités territoriales mais à ce jour, seules 5 régions ont cosigné ces documents.

Les actions recensées et mises, si possible, en synergie sont pour l'essentiel des formations assurées par des organismes de statut divers, et en particulier de nature associative.

<sup>5</sup> Définition de l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI).

Le problème de leur professionnalisme se pose d'autant plus que les formateurs, souvent bénévoles, n'ont pas toujours la disponibilité pour se former. L'Agence essaie de recenser et de mutualiser les bonnes pratiques et de soutenir les efforts de professionnalisation, mais ce chantier est à peine amorcé.

Par delà la question de la nécessaire coordination d'acteurs multiples, se pose la question de l'identification des responsabilités en matière de politique de lutte contre l'illettrisme. Le partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales est tout sauf clair, ce qui nuit à l'efficacité des actions conduites et à la mesure de leur impact. Les formations sont surtout financées par le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, mais des initiatives parallèles ou conjointes sont menées par certaines régions conformément à leur compétence première en matière de formation professionnelle. D'autres actions sont parfois soutenues par des départements ou des communes. En outre, au sein même de l'Etat, les crédits relatifs à la lutte contre l'illettrisme sont inscrits sur deux programmes budgétaires, portés par deux directions d'administration centrale (DGEFP, DGAS) en complément desquelles un établissement public nouvellement créé doit apporter son concours. A ceci s'ajoutent par ailleurs les formations aux savoirs de base pour les étrangers et les primo-arrivants notamment portées par le programme « accueil des étrangers et intégration ».

### ***1.2.2 La prévention de l'illettrisme a fait l'objet d'une attention renouvelée.***

La situation d'une partie de la population illettrée qui, par définition, a été scolarisée, tient à un échec de l'apprentissage du français au cours de la scolarité obligatoire même s'il est difficile de faire la part entre la responsabilité propre du système éducatif, l'adaptation de son organisation et l'efficacité de ses enseignements, et des causes externes tels que des troubles du langage, les accidents de la vie, notamment de santé, l'environnement familial. Les tests effectués à diverses étapes de la scolarité, montrent que 25% des élèves entrant en CE2 ne maîtrisent pas la lecture, et 15% des enfants entrant en 6<sup>ème</sup> souffrent de difficultés sévères de lecture ou d'écriture et requièrent une aide particulière. Sur la base de ce constat, en sus des efforts déjà accomplis par l'institution scolaire, des mesures spécifiques d'aménagement ou d'allègement des effectifs ont été prises en 2003 ; elles concernent 3800 CP, touchant environ 70 000 élèves. Par ailleurs des programmes personnalisés de réussite éducative peuvent être définis pour les enfants en grande difficulté depuis la rentrée 2006.

Ces mesures récentes qui représentent un effort financier non négligeable, ainsi que leur corollaire indispensable -la formation pédagogique des enseignants dans le domaine de l'apprentissage des savoirs de base -, appellent un suivi très attentif.

Le repérage des troubles du langage à l'école a fait par ailleurs l'objet d'actions renforcées en 2002-2003 (dépistage prévu lors du bilan de santé en cours préparatoire), mais auxquels échappent encore un nombre d'enfants, dont une proportion relèverait sans doute d'un traitement approprié avec l'aide de professionnels de santé. Or, si l'information des enseignants - sur la dyslexie en particulier - est mieux assurée depuis 2002, elle s'organise de façon inégale sur le territoire, via l'initiative directe des établissements et avec une implication des inspections académiques décrite comme « faible » par la fédération nationale des orthophonistes.

### **1.2.3 L'effort engagé par l'Etat n'apparaît cependant pas à la hauteur des enjeux d'autant qu'il n'a pas eu d'effet d'entraînement.**

Sur le plan de la lutte contre l'illettrisme, l'effort financier de l'Etat s'élève en 2005 à environ 13 millions d'euros pour 24 000 personnes bénéficiaires d'actions de formation. Les autres acteurs potentiellement concernés restent en retrait : faute d'une définition précise de leur responsabilité, seules quelques régions interviennent et sur des créneaux limités ; les départements et communes financent rarement des actions et le monde de l'entreprise continue largement d'ignorer le sujet (cf. *rapport particulier consacré à l'illettrisme*).

Un nombre limité de branches professionnelles font un effort particulier sur la maîtrise des connaissances de base et considèrent ce phénomène comme un enjeu à traiter de manière ouverte. La mission a analysé les accords de branche portant sur la formation professionnelle en vigueur de 17 branches parmi les plus significatives en volume de salariés. Une seule branche professionnelle (la propreté, entreprises de nettoyage de locaux) considère la lutte contre l'illettrisme (énoncé comme tel) l'alphabétisation, l'acquisition des connaissances écrites et de calcul comme une priorité pour ses salariés. Aucune mention de ces sujets n'est présente dans les accords de branche sur la formation conclus en 2003, 2004, dans le bâtiment et les travaux, la métallurgie, la restauration rapide, le commerce de détail (grande distribution), les déchets, les transports routiers.

En outre, l'AGEFOS PME, premier organisme gestionnaire des fonds de la formation professionnelle, (720 millions d'euros collectés au titre de l'exercice 2005) a consacré ainsi 204 507 euros en 2005 à la formation aux savoirs de base et à la lutte contre l'illettrisme ; 338 salariés en France ont pu bénéficier d'une telle formation en 2005.

**Tous financements confondus, le nombre de personnes formées par an s'élève ainsi à 60 000, ce qui est peu rapporté au nombre de personnes concernées. Aussi, la mission a ainsi évalué à 47 ans environ et en moyenne le temps qui serait nécessaire à notre pays pour résorber le seul « stock » de personnes illettrées en France, à volume inchangé d'actions de formations.** Il est vrai cependant que les personnes concernées ne se manifestent pas et qu'aucun accompagnement n'est prévu à leur intention. Les jeunes repérés aux journées JAPD, par exemple, sont peu nombreux à s'inscrire dans une formation de rattrapage et leur suivi, tant par les missions locales que par l'institution scolaire, pour ceux qui sont encore scolarisés, reste très insuffisant.

Les prescripteurs de formation (conseillers de l'ANPE et des missions locales, DRH en entreprises, travailleurs sociaux) sont encore peu sensibilisés et outillés pour repérer et pour orienter les personnes vers une offre de formation qui reste éclatée, peu visible et de qualité variable. Aucune démarche n'a encore été engagée à ce jour pour créer un label de qualité des formations contre l'illettrisme et leurs résultats en terme d'impacts (combien de personnes formées sont sorties de l'illettrisme chaque année) ne sont pas véritablement suivis.

### **1.2.4 Changer d'échelle pour obtenir des résultats significatifs**

**Face à un problème de grande ampleur, la réponse devrait être massive. Tel n'est donc pas le cas car le phénomène de l'illettrisme reste tabou, l'opinion publique n'a pas été sensibilisée à cette question et malgré les initiatives de l'ANLCI –au demeurant de portée nécessairement limitée en raison de ses moyens modestes- la mobilisation des**

**acteurs reste faible.** Compte tenu des stratégies d'évitement déployées par les personnes illettrées, une sensibilisation d'ampleur nationale est nécessaire en préalable à toute augmentation de l'effort de formation. Les préconisations de la mission esquissent le développement d'une stratégie plus ambitieuse.

Lutte contre l'illettrisme, orientations préconisées par l'IGAENR et l'IGAS.

- **Conforter les avancées en matière de prévention et de coordination des acteurs** (propositions du rapport particulier consacré à l'illettrisme, numérotées de 1 à 9)
  - généraliser avant fin 2007 la mise en place des plans d'action régionaux contre l'illettrisme et donner les instructions utiles pour s'assurer de la signature du recteur à ces plans.
  - Faire valider systématiquement ces plans par l'instance responsable de la lutte contre l'illettrisme au plan national (ANLCI à ce jour), afin de garantir tant leur réalisme que leur professionnalisme (définition d'actions avec échéancier, responsables identifiés, indicateurs de résultat mesurables).
- **Améliorer la prise en charge des personnes** (10 à 13)
  - créer des postes d'orthophonistes en PMI et expérimenter le recrutement d'orthophonistes en santé scolaire (sensibilisation, actions contre les troubles du langage)
  - inciter à la création de plates formes de bilan-diagnostic et de positionnement en matière de savoirs de base des adultes dans chaque région. Organiser un parcours d'accompagnement à partir de ces plates formes.
- **Renforcer la qualité de l'offre** (14 à 17)
  - définir un référentiel commun des compétences attendues pour un apprenant illettré, permettant d'évaluer à l'issue des formations produites les progrès constatés, en accord avec l'ANLCI et les principaux financeurs de formation.
  - Une fois réexaminée la question de la rémunération des formations, décider en 2008 d'un plan de relance de l'action des GRETA en matière de lutte contre l'illettrisme sur 20 GRETA dans les régions les plus touchées par l'illettrisme.
- **Clarifier la répartition des responsabilités** (18 à 23)
  - maintenir à moyen terme (5-6 ans) la compétence de l'Etat pour les actions de formation contre l'illettrisme et dresser à l'issue de cette période un nouveau bilan de la situation des personnes illettrées et des actions en leur faveur, et opter éventuellement pour une décentralisation aux régions (intégration dans un établissement public).
  - Redéfinir les missions et le statut de l'ANLCI en amont de l'expiration de sa convention constitutive (2010) et envisager la dissolution du GIP de manière réfléchie, sans perdre les compétences d'animation de réseau dont elle dispose.
- **Lancer une campagne de communication de grande ampleur** ( 24 à 26)
  - faire de la lutte contre l'illettrisme une grande cause nationale en 2008 ou 2009 et profiter ainsi des moyens afférents à cette qualification notamment en terme de communication.
- **Mettre en place un plan volontariste de formations** (27 à 29)
  - mettre en place un plan de formation d'un coût supplémentaire pour l'Etat de 30,8 millions d'euros (*cf. rapport particulier*) ;
  - inciter au développement d'actions de formations aux écrits professionnels dans les entreprises, à l'occasion de chaque conclusion d'un contrat Etat/branche professionnelle de développement des compétences (EDEC).

### **1.3 L'accès à la culture n'a pas fait l'objet d'une stratégie politique nationale mais une myriade d'initiatives ponctuelles participent à cet objectif, de façon variable sur le territoire.**

Les institutions culturelles classent souvent le public en trois catégories : le client, le public « potentiel »- qui ne fait pas de la culture sa priorité, mais peut se laisser attirer par une offre donnée, et le « non public » qui regroupe les personnes qui ne les fréquentent pas en raison d'obstacles géographiques, sociaux, économiques et (ou) par manque d'intérêt.

Cette terminologie négative est empreinte d'un certain fatalisme à l'égard de ce dernier groupe de personnes, au sein duquel une sous catégorie est cependant encore distinguée, celle des publics « empêchés »- dont l'éloignement du champ de la culture tient à des situations particulières : hospitalisation, détention, handicap. Ils bénéficient, de longue date, d'une attention certaine, qui trouve sa traduction dans des programmes nationaux d'actions spécifiques dotés de crédits budgétaires, dans des protocoles déclinés au plan local et dans des réalisations soutenues et valorisées, même si leurs résultats sont encore modestes.

**A contrario, les personnes défavorisées, sans être laissées pour compte, ne font pas l'objet d'une véritable stratégie d'intervention** à laquelle la loi d'orientation de 1998 semblait inviter les acteurs politiques, sociaux et culturels. Ces personnes représentent cependant une fraction importante de la population : **un français sur dix serait en effet coupé de la culture, essentiellement, pour des raisons économiques.**

Les enjeux de l'accès à la culture des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion restent insuffisamment perçus : leurs préoccupations vitales sont ailleurs, et ce sont celles-ci qui mobilisent prioritairement les acteurs sociaux. Ces enjeux sont encore moins pris en compte spontanément par des acteurs culturels, gardiens avant tout de l'excellence artistique.

#### ***1.3.1 L'Etat n'a pas mis en place les conditions pour une mise en œuvre volontariste de l'objectif national d'accès à la culture.***

Les dispositions généreuses posées par le législateur ont bien été réaffirmées régulièrement, dans d'autres textes législatifs ou dans des Chartes de mission de service public, mais elles n'ont donné lieu à aucune orientation opérationnelle, à aucun cadrage précis et à aucun suivi. S'il a pris un certain nombre de mesures concrètes et symboliques, en termes de gratuité d'accès à certaines institutions culturelles, **l'Etat ne s'est pas organisé lui-même pour une mise en œuvre très volontariste de cet objectif, et n'a pas mobilisé les outils dont il dispose pour amener ses propres opérateurs à le respecter.**

Pour n'en donner qu'un exemple, les contrats de performance conclus avec les grands établissements publics culturels ne mentionnent pas l'intervention en faveur des publics défavorisés dans les objectifs prioritaires dont ils devront rendre compte, à deux exceptions près que sont les contrats intéressant le Louvre et la Cité des Sciences.

***1.3.2 De nombreuses initiatives partenariales, souvent soutenues par l'Etat, visent à faciliter l'accès de tous à l'offre culturelle, mais touchent un public limité.***

**La lutte contre l'exclusion dans le champ de la culture est par ailleurs assez largement laissée à des initiatives partenariales, qui sont elles-mêmes, souvent, la conséquence d'engagements personnels plus qu'institutionnels.**

Dans un secteur très fortement déconcentré et décentralisé, et en l'absence d'observatoire national ayant reçu pour mission de recenser les mesures ciblées sur ce public, la mission a dû se limiter à relever des exemples d'actions constituant des avancées sur les trois voies de progrès retenues par la loi d'orientation de 1998 : l'accès à l'offre, l'éducation artistique et culturelle et les pratiques notamment en amateur.

Il s'avère que les lieux culturels sont peu fréquentés par les publics défavorisés de certaines banlieues ou de zones rurales en raison de leur éloignement ; s'il est difficile de porter remède de façon importante à cette situation héritée de l'histoire, le développement de structures de proximité est une préoccupation récente qui se traduit ponctuellement par des délocalisations (ex : Centre National de la Danse à Pantin) ou des implantations nouvelles dans ces zones, soit dans le cadre de projets ponctuels (ex : le Musée d'art contemporain de Vitry) soit dans le cadre de programmes impulsés par l'Etat. La création de 250 médiathèques de proximité, baptisées ruches, a pu être ainsi réalisée depuis 2003. Des scènes de musique actuelle « SMAC » ont de même été soutenues, à partir d'une circulaire du 18 avril 1998, base d'un programme visant à créer de petits lieux de diffusion, de répétition et de formation dans les zones sensibles et en milieu rural. Il en est dénombré 140 en 2006. Ces deux types de structures ont une fréquentation très populaire et qui est croissante, sans que celle des publics plus défavorisés puisse être distinguée.

Même si la gratuité fait débat, l'obstacle tarifaire est majeur. **Les institutions culturelles, comme les collectivités et les organismes sociaux s'accordent sur ce constat qui les a conduit à mettre en place une myriade d'aménagements tarifaires, très positifs mais qui manquent au total de visibilité pour un public en grande difficulté<sup>6</sup>.** L'action menée depuis 1998 par une association Cultures du cœur consistant à recueillir des places gratuites et à les mettre à disposition de structures sociales proches des populations démunies est à cet égard très intéressante. Cependant 40 % de ces places ne sont pas utilisées, ce qui montre bien que la gratuité est une condition utile mais qui ne suffit pas.

Ce résultat met en évidence deux autres facteurs essentiels à la réussite d'actions ciblées sur les publics défavorisés : l'accompagnement des personnes par des intervenants formés à cet effet (comme la mise en œuvre de l'opération « les portes du temps » en 2005 et 2006 l'a montré) et la qualité de l'accueil offert par les structures culturelles (à l'instar des pratiques des musées avec le label « musée de France »).

---

<sup>6</sup> Une exception notoire est celle de l'opération du premier dimanche du mois gratuit dans les musées nationaux.

### ***1.3.3 L'inflexion effective des moyens déployés pour l'éducation et la pratique artistique et culturelle en faveur des personnes défavorisées, est récente***

Le public constitué par les jeunes scolarisés fait d'une manière générale l'objet des préoccupations les plus marquées en termes d'actions en faveur d'une sensibilisation au domaine culturel et artistique. Néanmoins, l'investissement en faveur des jeunes en zones d'éducation prioritaire, en matière d'éducation artistique et culturelle, est resté faible de 1998 à 2005. Le plan de relance adopté en 2005 devrait se traduire par une offre éducative et culturelle dirigée avec plus de volontarisme vers les zones sensibles mais aucune donnée statistique nationale n'a pu être recueillie par la mission ni au plan budgétaire ni en termes physiques.

Les réalisations partenariales entre l'Etat et les collectivités locales se sont inscrites, notamment en faveur des pratiques artistiques, le plus souvent dans le cadre de la politique de la ville, la place de la culture ayant été renforcée, en théorie, dans les contrats 2000-2006. Les éléments de bilan de ces contrats sont en réalité assez nuancés. Les contrats urbains de cohésion sociale, qui succèdent en 2007, aux contrats de ville sont désormais ciblés sur cinq objectifs prioritaires, or la culture ne fait pas partie explicitement de ces thèmes. Elle pourra néanmoins encore trouver place dans ces démarches à travers deux entrées : la réussite éducative (au titre des activités éducatives hors temps scolaire) et la citoyenneté (actions culturelles et artistiques en faveur de l'intégration républicaine), mais l'affichage est moins fort et risque d'amoinrir un investissement déjà trop faible.

### ***1.3.4 Des préconisations en faveur de l'élaboration d'une stratégie clairement définie et concertée***

Le constat impressionniste et très partiel de la mission montre une multitude de micro initiatives dont les résultats sont inégaux, non coordonnés et peu visibles. Le recueil et la mutualisation d'expériences commencent à se pratiquer, dans le cadre d'un groupe de travail national, néanmoins celui-ci est restreint à ce jour à 21 institutions culturelles. **En tout état de cause, le décalage est grand entre l'ambition de la loi d'orientation de 1998 et les avancées constatées.**

Les préconisations de la mission visent à remédier à cette situation. L'ouverture d'un chantier spécifique à ce secteur dont les conclusions seraient discutées lors du prochain comité national de lutte contre les exclusions (CNLE) paraît constituer un préalable en vue de l'élaboration d'un protocole d'accord national.

Accès à la culture, orientations préconisées par l'IGAS.

- **Elaborer une stratégie nationale, après concertation** avec les administrations concernées, les collectivités territoriales, les établissements culturels et les associations, pour aboutir à un protocole national d'actions à mener à moyen terme en faveur des personnes défavorisées (propositions du rapport particulier de la mission sur ce sujet numérotées 1 et 2).
- **Décliner cet axe d'intervention à divers outils d'interventions de l'Etat** (contrats d'objectifs, conventions avec les établissements culturels (propositions 3, 4, 7, 8).
- **Développer l'observation des expériences d'accès à la culture pour les publics défavorisés ; recenser et encourager les bonnes pratiques** (5, 9).
- **Aménager les formations initiale et continue des acteurs de la filière culturelle et de la filière sociale** (10).
- **Créer un prix national « culture pour tous »** décerné annuellement par le ministère et récompensant les démarches d'ouverture culturelle conduite par les associations et les

## 1.4 L'accès aux sports et aux loisirs pour les plus défavorisés fait l'objet d'une prise en compte réelle mais essentiellement dans le cadre de la politique de la ville.

La loi du 29 juillet 1998 dispose, que « *l'accès de tous, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs (...) permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté* » et constitue « *un objectif national* ». Les pratiques sportives et de loisirs constituent en effet à la fois, des supports essentiels de la vie sociale, et des sources d'engagement et d'épanouissement personnel.

### 1.4.1 *Le coupon sport, principal dispositif à vocation généraliste lancé en 1998, n'est aujourd'hui plus soutenu par l'Etat.*

1.4.1.1 *La création du coupon sport pour les enfants et adolescents visait à dépasser l'obstacle tarifaire pour favoriser l'accès aux sports pour les publics défavorisés.*

**Le coupon sport constitue le principal dispositif à vocation généraliste lancé en 1998 dans la dynamique de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions.** Créé pour permettre aux enfants (10-18 ans après 1999) des familles touchant l'allocation de rentrée scolaire de bénéficier d'une réduction du coût d'adhésion aux associations sportives agréées, le coupon sport - émis par l'agence nationale des chèques vacances et d'une valeur de 16€ - était initialement distribué par l'intermédiaire des collectivités territoriales, des services déconcentrés, des associations ou des entreprises volontaires.

Plus de 400 000 coupons ont été distribués en 2002 comme en 2001 pour environ 200 000 bénéficiaires (avec un sommet de 495 000 coupons pour 240 000 bénéficiaires en 2001). Le coût d'achat pour l'Etat de ces coupons s'est élevé à 6M d'euros par an une fois la montée en charge produite (6,4 M€ en 2000, avec un pic de 7,62 M € en 2001).

Exceptée une enquête statistique sur les caractéristiques des bénéficiaires en 2000, à la connaissance de la mission, le dispositif des coupons sport n'a donné lieu à aucune évaluation nationale sur les modalités de fonctionnement de la mesure et de l'impact en matière d'accès au sport sur les jeunes concernés.

1.4.1.2 *Le dispositif est en extinction progressive, encore maintenu ou dupliqué par certaines collectivités territoriales.*

En 2002, des difficultés de mise en œuvre du dispositif et des contraintes budgétaires ont conduit au choix politique d'éteindre progressivement cette formule :

- **le rapport entre le coût du dispositif pour l'Etat et son efficacité était jugé insatisfaisant en période de forte restriction budgétaire.** Le dispositif mobilisait des moyens significatifs dans les services déconcentrés. Cependant, des incertitudes pesaient sur les caractéristiques des personnes réellement touchées.
- les délais entre la commande des coupons et leur réception, puis entre la prise de la licence

du bénéficiaire et le versement de l'aide aux clubs<sup>7</sup> étaient trop longs.

- les « coupons sport » doublonnaient parfois d'autres dispositifs locaux financés par les CAF ou les collectivités territoriales ou les deux. **Déterminée pour partie par une instruction nationale annuelle, la mise en oeuvre du coupon sport n'a pas été pensée dans le souci de l'articulation avec certains dispositifs départementaux déjà existants.**

Au total, selon l'ANCV, en 2006, seul un tiers environ des directions départementales de la jeunesse et des sports acquièrent encore des coupons sports, directement auprès de l'agence, mais pour des montants moindres qu'avant 2002. La valeur globale des coupons sport émis par l'ANCV, désormais uniquement achetés par des collectivités territoriales et des associations, n'a cessé de diminuer depuis 2002 et est de 3,3 M€ en 2005.

**Des initiatives similaires aux « coupons sport » restent mises en oeuvre par les collectivités territoriales :** conseils généraux ou régionaux ou communes disposent toujours de la possibilité d'acheter des coupons sport et de les redistribuer mais privilégient désormais d'autres formules de bons de réduction locales, parfois plus souples.

En l'absence de recensement même partiel des aides locales et d'enquête sur leur impact, il a semblé à la mission que ces « coupons de réduction » locaux paraissent concerner prioritairement - et souvent exclusivement- les enfants et adolescents (collégiens et lycéens) et visent ainsi à compléter les compétences des collectivités territoriales en matière d'équipements éducatifs. **Les adultes, - notamment les travailleurs pauvres, non bénéficiaires de minima sociaux tels que le RMI -semblent beaucoup plus rarement concernés par ces mesures, qui pour certaines.** ne comportent pas explicitement de critères sociaux, peuvent créer des effets d'aubaine, et ne sont pas toujours connues des plus exclus.

#### *1.4.1.3 Les modalités d'intervention de l'Etat sont de nouveau le soutien aux associations locales.*

Après l'extinction du coupon sport, l'aide aux publics défavorisés passe par les subventions traditionnelles versées aux associations, les fédérations nationales au niveau national, et surtout, les comités départementaux et clubs essentiellement au niveau local, par les services déconcentrés de la jeunesse et des sports. Plus que le budget du programme « sport », ce sont les financements du Centre national de développement du sport qui sont sollicités. Le cahier des charges des subventions doit mentionner le motif du versement de l'aide, et une application budgétaire - fait notable - permet de ventiler les montants des subventions attribuées, et d'identifier au besoin une part relative à l'« accessibilité » qui correspond à des démarches parfois actives (pas seulement de soutien tarifaire) de développement de la pratique sportive parmi les publics les plus démunis. L'accent est cependant mis sur ceux habitant en zone urbaine sensible (*cf. infra*).

---

<sup>7</sup> Faute de temps, le circuit n'a pas été audité par la mission, mais plusieurs intervenants ont évoqué des délais de trois à quatre mois

#### **1.4.2 En matière d'accès au sport, la stratégie de l'Etat a évolué dans son contenu et ses modalités.**

##### *1.4.2.1 L'état d'esprit de la loi est toutefois toujours présent sous des formes renouvelées.*

Aux préoccupations sociales visant la facilitation de l'accès aux pratiques sportives ou de loisirs pour des publics qui en sont actuellement exclus, essentiellement les jeunes en ZUS, s'ajoutent des préoccupations d'ordre éducatif (apprentissage des règles de vie en société, ouverture culturelle, prévention de la délinquance).

La promotion de l'« insertion sociale par le sport », conception plus large et ambitieuse que les termes de la loi de 1998 semble être la finalité de la politique menée. Difficile à définir précisément, cette expression souligne la volonté de développer les échanges entre catégories sociales différentes, mais aussi de contribuer à pacifier certains comportements, voire d'éviter que des processus tels que le stéréotype, la discrimination et la stigmatisation ne se répandent. Or, l'effet intégrateur du sport ne va pas systématiquement de soi. Comme certains interlocuteurs l'ont souligné, les associations locales, portées par des bénévoles, ont souvent d'abord le souci de former des jeunes à la compétition. En outre, ouvrir des pratiques sportives pour les personnes défavorisées implique surtout dans certains cas des remises en cause (il existe des sports fermés socialement, cf. *rapport particulier consacré à l'accès aux sports et aux loisirs*) et la multiplication des partenariats locaux entre clubs sportifs et de loisirs sur acteurs sociaux et culturels, associatifs ou municipaux notamment.

Il est à noter que les moyens consacrés au développement des pratiques sportives pour les personnes défavorisées via les subventions données par les directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports sont incontestablement en hausse ces deux dernières années, selon des proportions réelles (crédits mandatés) qui n'ont pu être précisées par la mission.

##### *1.4.2.2 La stratégie de l'Etat tend à se concentrer sur les zones urbaines sensibles, délaissant les ambitions plus généralistes de la loi.*

La politique d'accès à la pratique sportive constitue de fait un des axes prioritaires des directives nationales d'orientation en 2003, 2004 et 2005 et un des objectifs du programme national pour le développement du sport 2006-2008. Promouvoir l'accès au sport pour le plus grand nombre est l'intitulé de l'action 1 du programme sport présenté lors des débats budgétaires. La stratégie du ministère dépasse l'angle d'analyse de ce rapport ; il s'agit légitimement de favoriser l'accès des personnes les plus éloignées du sport - femmes, personnes handicapées ou socialement défavorisées - à une pratique sportive régulière et encadrée en club, en particulier en développant les démarches sociales et éducatives des fédérations et associations sportives.

Toutefois, en matière de publics socialement défavorisés apparaît une priorité très nette accordée aux quartiers en difficulté, dans le cadre de la politique de la ville.

Certes, la loi de 1998 évoquait la nécessité de favoriser l'accès aux sports et loisirs « *notamment* par le développement, en *priorité* dans les zones défavorisées, des activités (...)

sportives ». Il ne s'agissait pas de se limiter à des actions dans les zones défavorisées, l'exposé des motifs de la loi, comme son article 1<sup>er</sup>, laissent d'ailleurs entendre un objectif plus large et une attention aux travailleurs pauvres, des demandeurs d'emploi, et personnes en situation d'exclusion qu'ils habitent dans les périphéries, comme dans les villes moyennes et les zones rurales.

**Le ciblage sur les personnes défavorisées habitant en ZUS, notamment les jeunes peut être interprétée comme une restriction par rapport aux objectifs plus généraux de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il écarte des priorités de nombreux publics, du fait de leur âge ou de leur lieu de résidence hors alors que leur éloignement en terme de pratique et d'insertion dans la société peuvent être de niveau similaire aux jeunes des quartiers classés en ZUS.**

#### *1.4.3 L'objectif national d'accès aux loisirs n'a pas eu d'effet particulier sur l'impact et les modalités des actions conduites par l'Etat.*

**La mission n'a pas constaté de changements majeurs entre l'avant et l'après 1998 en matière d'accès aux loisirs** <sup>8</sup>(cf. rapport particulier accès aux sports et aux loisirs). L'ampleur et le succès des actions conduites paraissent davantage relever de la mobilisation des associations et de l'existence de projets susceptibles d'emporter l'adhésion de nouveaux publics que de l'énoncé d'un objectif national.

La seule exception à ce constat porte sur la décision prise après 1998 de faciliter la prise en charge financière du brevet d'aptitude à la fonction d'animateur dans les centres de loisirs pour enfants, et à la fonction de directeur de centre (brevet d'aptitude à la fonction de directeur d'animation, BAFD), et donc de renforcer potentiellement les soutiens humains à ces centres et d'élargir l'accès aux compétences d'animateur. **Ce dispositif est un succès et près de 23% des inscrits au BAFD disposent d'une bourse de l'Etat. Le montant versé par l'Etat est en outre significatif, surtout pour le BAFD.** L'absence de rationalisation des frais de gestion qu'elle suppose, et au total, la complexité du système pour les bénéficiaires potentiels pose cependant problème. Un guichet unique pour cette prestation quand elle est versée par les caisses d'allocations familiales et l'Etat serait souhaitable.

#### *1.4.4 Une mobilisation plus soutenue du monde du sport et des loisirs sur ces sujets est possible.*

Accès aux sports et aux loisirs, orientations préconisées par l'IGAS.

##### **■ Amplifier les incitations du ministère au niveau national**

- pérenniser et étendre par redéploiement le réseau des chargés de mission « sport - insertion sociale », au sein des fédérations où la pratique sportive est socialement moins ouverte (tennis, natation, équitation, ski et sports de glace, golf)
- définir une stratégie pluriannuelle d'augmentation des crédits relatifs à la pratique des publics défavorisés pour toutes les fédérations. Inciter les fédérations sportives à accomplir des démarches de sensibilisation et d'ouverture à de nouveaux publics
- établir dès 2008 le montant des subventions affectées à la fonction éducative et sociale du sport à 15% du total des subventions aux 9 fédérations dotées de conseillers techniques « sport cohésion sociale

<sup>8</sup> Les principaux constats et pistes de réflexion en matière d'aide aux départs en vacances pour les personnes défavorisées ou démunies sont repris dans la note d'évaluation de la mission spécialement consacrée à l'accès aux vacances.



**▪ Maintenir et fiabiliser l'impulsion donnée au niveau départemental**

- étudier puis expérimenter dans un ou plusieurs départements la prise en charge financière de pratiques sportives pour des personnes en situation d'exclusion suivies dans le cadre d'un appui social individualisé (ASI, dispositif d'accompagnement social de l'Etat –DDASS - pour les publics éloignés de l'emploi, aide à la remobilisation).
- préciser dans les instructions relatives aux contrats éducatifs locaux à conclure en 2007 le type d'actions particulières à mettre en place ou à valoriser pour les enfants issus de familles en situation de pauvreté et d'exclusion.
- Simplifier la prise en charge financière de l'accès aux formations d'animateurs pour enfants.
- Appuyer, valoriser et suivre les projets associatifs locaux valorisant l'insertion sociale par le sport et les loisirs (formations des professionnels, conventions entre comités départementaux et unions de centres communaux d'action sociale, développer l'observation des pratiques et des politiques locales).

## **2. La politique de lutte contre les exclusions demande à être réinvestie et doit être pilotée plus fermement.**

### **2.1 La lutte contre l'exclusion n'est pas portée en tant que politique à part entière dans les secteurs étudiés par la mission.**

#### *2.1.1 L'exclusion n'est pas placée au centre des politiques sectorielles étudiées.*

##### *2.1.1.1 Les incertitudes liées aux ambitions effectives des dispositions de la loi n'ont pas été propices à la mobilisation des acteurs sur ce sujet.*

Du fait de leur caractère très général, voire incantatoire, certaines dispositions de la loi de 1998 appelaient des développements ultérieurs pour se transformer en objectifs opérationnels. Dans plusieurs cas identifiés par la mission, ceux-ci n'ont jamais été formulés de façon explicite ou sont venus tardivement.

Dans le secteur de l'éducation, les dispositions limitées de la loi de 1998, peu explicitées et suivies en tant que telles, n'ont ainsi pas marqué une étape décisive dans la politique menée en faveur de l'égalité des chances. Le droit à la culture pour tous est apparu comme la reprise d'un principe déjà posé par la constitution de 1946 et n'a pas suffi à donner une nouvelle impulsion à l'action.

L'objectif national d'accès de tous aux loisirs et aux sports, dont le contenu exact apparaît bien flou, est porté officiellement par le ministère chargé de la jeunesse et des sports et identifié budgétairement de façon plus précise avec la mise en œuvre de la LOLF. Cependant l'accent est surtout mis sur le soutien au développement des loisirs et des pratiques sportives dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et à destination des jeunes plus particulièrement.

S'agissant plus particulièrement de l'accès aux loisirs, on peut encore aujourd'hui s'interroger sur le degré de prise en compte de cet objectif national qui était souhaité par le législateur, et la portée pratique qu'il entendait lui donner, le terme de loisirs revêtant d'ailleurs des contours très imprécis.

Sur ces divers secteurs de la lutte contre l'exclusion, (éducation, culture, sports, loisirs), la mission constate que les dispositions de la loi de 1998 ambitieuses mais plus déclaratives que normatives, n'ont reçu qu'une application partielle et ponctuelle, réduisant ainsi sa portée.

### 2.1.1.2 *Les moyens dégagés n'ont souvent pas été à la hauteur des ambitions.*

Tel est le cas pour la lutte contre l'illettrisme notamment, comme indiqué ci-dessus. Avec un budget d'1,2 M€ l'ANCLI n'a pas les moyens de mener la politique de communication qui serait nécessaire en préalable à une réévaluation du montant des crédits de formation, par ailleurs indispensable.

Sur le plan de la culture, les crédits budgétaires affectés par l'Etat à des actions en faveur des publics défavorisés sont difficilement identifiables mais apparaissent très modestes à partir des quelques estimations effectuées (exemple en Ile-de-France : entre 0,15 % et 0,7 %, selon les années du budget de la DRAC entre 1998 et 2006).

S'agissant du sport, le même constat peut être effectué, ainsi pour l'année 2005, les montants dédiés à la fonction sociale et éducative du sport, et plus notamment aux publics défavorisés n'ont jamais dépassé 5% du montant total de la subvention nationale accordée à chaque fédération sportive.

Le seul domaine qui fasse exception est celui de l'éducation nationale pour lequel le problème se pose en des termes différents, et en particulier en mode de distribution des moyens.

### 2.1.1.3 *L'intervention en faveur des plus défavorisés a perdu sa visibilité en s'intégrant dans une stratégie plus large.*

La lutte contre les exclusions va au-delà de la lutte contre la pauvreté dans la mesure où elle ne vise pas seulement la garantie d'un niveau de vie et de conditions d'existence mais promeut aussi l'accès à l'ensemble des droits fondamentaux. Multidimensionnelle quant à ses domaines d'intervention, elle cible par contre, en principe, les personnes confrontées à une situation où des privations matérielles et immatérielles se cumulent, diminuant leurs capacités d'action et donc leurs chances de s'en sortir.

Deux phénomènes contreviennent en réalité à la prise en compte spécifique de la lutte contre les exclusions :

#### ➤ *Une dilution dans une problématique plus large.*

Dans le champ des politiques sectorielles examinées, soit la définition du public ciblé n'est pas posée, soit, elle l'est, mais sur des critères qui permettent d'étendre le périmètre de l'action bien au-delà du champ de l'exclusion.

- **Dans le domaine de la culture, l'objectif poursuivi est en réalité celui, traditionnel, de « l'élargissement des publics », c'est à dire d'intéresser et de fidéliser des consommateurs potentiels par une offre attractive en termes de contenu et de conditions d'accès (tarification notamment).** Les programmes présentés au titre de la lutte contre l'exclusion visent en fait les personnes éloignées de la culture pour des raisons autres qu'économiques ou culturelles (handicapées, hospitalisées ou détenues) ; les mesures prises, par ailleurs, pour faciliter l'accès à l'offre ou aux pratiques ciblent plutôt certaines tranches d'âge (jeunes ou seniors), les classes moyennes ou les personnes habitant dans des quartiers sensibles.

- **En matière de sports et de loisirs, la même logique de développement des pratiques par la recherche de publics nouveaux, potentiellement capables d'intégrer le haut niveau prévaut et il n'est pas avéré que les coupons sport, l'aide aux clubs, ou les initiatives portées par les contrats éducatifs locaux atteignent bien les plus démunis et que ces derniers sont activement recherchés pour en bénéficier.**
- Dans le système éducatif, c'est le principe de l'égalité des chances qui justifie une modulation des moyens attribués aux établissements par la voie du dispositif de l'éducation prioritaire, lequel semble de nature à concilier la démocratisation de l'enseignement et l'intervention en faveur des élèves les plus défavorisés. Dans la pratique, **cette stratégie a fait l'objet d'une application qui ne lui a pas permis d'être vraiment discriminante** puisque un cinquième des établissements se trouvaient en ZEP en 2005 et l'appui pédagogique aux enseignants exerçant dans ces quartiers où l'environnement social et culturel est moins favorable à l'école, s'est avéré très insuffisant<sup>9</sup>.

➤ *L'émergence d'autres préoccupations politiques plus mobilisatrices.*

Au fil des ans, et en conformité avec les orientations prises par le Conseil Européen, le périmètre de la politique menée en faveur de l'« inclusion sociale »<sup>10</sup> s'est en outre élargi à l'intégration républicaine, à la valorisation de la diversité culturelle, l'objectif du « vivre ensemble » (dans la culture) et à la lutte contre les discriminations de toutes natures. Cette extension tend à mettre en avant des problématiques spécifiques relevant de traitements ou d'actions de prévention très différents, même s'ils concernent en partie le même public. Ces problématiques ont de plus en plus tendance à primer dans les programmes d'intervention publique. Dans le même temps, c'est la notion de cohésion sociale, plus large, qui a été mise en avant, avec ses trois volets d'intervention, l'emploi, le logement, et l'égalité des chances. Ce dernier volet aux contours plus incertains comprend bien des actions relatives à la réussite éducative, mais se consacre surtout à l'effort d'intégration des populations immigrées et ne s'intéresse que dans cette optique, et marginalement, aux domaines culturels, sportifs ou à l'aide au départ en vacances.

Cette évolution qui tend à intégrer la lutte contre l'exclusion dans une stratégie plus large semble correspondre à l'état de l'opinion, selon l'Institut de sondage CSA-Opinion<sup>11</sup> qui la présente ainsi : « *ce n'est pas parce que les français expriment fortement leur crainte de tomber dans le chômage et l'exclusion qu'ils se vivent comme exclus. Ils veulent que les politiques mettent toute la société sur les rails et leur attente ne porte pas tant sur la lutte contre l'exclusion que sur la cohésion sociale* ». Certains responsables associatifs rencontrés par la mission ont exprimé, en effet, cette idée, et évoqué le risque de rejet par leurs adhérents d'une action discriminatoire trop marquée au profit des catégories les plus défavorisées, notamment dans les secteurs qui ne paraissent pas vitaux (vacances, culture...). Le risque de rejet de politiques et de moyens trop ciblés sur les personnes exclues n'est pas anodin et mérite attention.

<sup>9</sup> Le rapport annuel 2006 des Inspections générales de l'Education nationale reconnaît que la réflexion sur les pratiques pédagogiques pour faire diminuer les déterminismes sociaux dans la réussite scolaire n'a pas eu toute la place qu'elle méritait, et que l'originalité des établissements classés en ZEP ou REP s'est diluée dans l'ensemble du dispositif éducatif. Il est d'ailleurs significatif que les enseignants affectés en ZEP ne reçoivent pas de formation adaptée à la connaissance des populations de ces secteurs.

<sup>10</sup> Retenu en 2000 par le Conseil européen de Lisbonne.

<sup>11</sup> Sondage CSA novembre 2006.

*2.1.1.4 L'action en faveur des territoires tend à prendre le pas sur celle en faveur des populations défavorisées.*

Insuffisamment centrée sur les besoins des personnes vulnérables, la politique de lutte contre l'exclusion s'est par ailleurs surtout traduite, dans les secteurs examinés par la mission, par un effort particulier au profit de zones d'environnement social défavorisé (zones prioritaires au titre de la politique de la ville essentiellement) et des zones d'habitat dispersé.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les fondements de la politique de la ville mais de rappeler que celle-ci ne se confond pas avec la lutte contre les exclusions et que de même la lutte contre les exclusions ne se réduit pas à la politique de la ville. Chaque politique sectorielle doit afficher des actions véritablement ciblées sur les publics défavorisés. Le rapport annuel 2005, de l'IGAS, sur l'intervention sociale, posait déjà le même diagnostic : « *On a choisi en France d'appliquer les mesures d'intervention sociale spécifiques à des territoires géographiques plutôt qu'à des groupes de populations ou à des individus aux caractéristiques de risques particulières. Mais l'application des mesures dans un ressort territorial donné ne garantit pas nécessairement d'atteindre ceux qui en ont le plus besoin.* »

*2.1.2 Les enjeux de la politique de lutte contre les exclusions dans les secteurs étudiés méritent d'être rappelés pour permettre une inflexion des logiques d'intervention.*

**Les actions conduites dans les secteurs étudiés ne sont pas secondaires car elles ont en commun l'objectif de chercher à réduire les inégalités socio-culturelles et à éviter leur reproduction entre générations, en ciblant à la fois les enfants et leur environnement familial.** Les apprentissages se jouent en effet à l'école mais aussi en dehors et lorsque l'enfant ne trouve pas l'aide requise dans sa famille, ils se passent toujours bien plus difficilement. L'enjeu de la politique à mener se situe donc au niveau du dispositif éducatif mais aussi au niveau de toutes les actions (culture, sport, loisirs...) qui peuvent contribuer à améliorer le capital culturel des familles et leur maîtrise des codes de la société.

L'impact limité des dispositifs créés ou confirmés par la loi de 1998- tels que l'éducation prioritaire ou les aides financières aux familles- dans la lutte contre les inégalités, aussi bien que de l'insuffisance des résultats obtenus par les actions menées pour améliorer les repères culturels des familles défavorisées conduisent à s'interroger sur la pertinence et l'intensité des actions conduites dans tous les secteurs étudiés par la mission. Pour chacun d'entre eux, la première partie du présent rapport fournit des éléments d'analyse de ce relatif échec. **De façon transversale, il en ressort l'opportunité :**

**- de réaffirmer l'importance des enjeux de la lutte contre l'exclusion dans ces domaines.**

Les actions entreprises n'ont pas eu l'ampleur voulue en raison d'abord du manque de conviction partagé par de nombreux acteurs de l'impact qu'elles peuvent avoir sur la situation des personnes. La culture, le sport, les vacances sont encore perçues comme accessoires et l'illettrisme est un phénomène grave négligé dans ses conséquences. Seule une parole forte des pouvoirs publics peut faire évoluer cette appréciation.

- **de compléter les logiques existantes pour s'intéresser davantage aux publics et à leurs caractéristiques, à la personne défavorisée dans sa globalité.**

L'application la plus importante de cette recommandation, qui vaut pour tous les secteurs, se situe dans le domaine de l'éducation, dans lequel la mise en place d'une politique ambitieuse et personnalisée d'aides et de dispositifs de soutien aux élèves les plus en difficultés, pourrait sans nul doute accroître l'efficacité d'une politique coûteuse qui a jusqu'alors privilégié des baisses limitées des effectifs par classe bénéficiant à tous les élèves relevant d'une zone prioritaire - y compris ceux pour lesquels elle n'est pas nécessaire.

Proposition 1 : provoquer à l'occasion de la prochaine Conférence nationale de lutte contre l'exclusion un débat sur les enjeux et les objectifs de cette politique dans les secteurs de la culture, de l'illettrisme, du sport, des loisirs et des vacances et sur la logique d'intervention à privilégier dans les mêmes champs et dans celui de l'éducation.

## **2.2 Sur la base d'une stratégie redéfinie, le pilotage global et sectoriel de la politique de lutte contre l'exclusion doit être renforcé.**

Le champ examiné par la mission correspond à plusieurs volets d'une politique globale mais complexe du fait de la multiplicité des intervenants : il s'agit d'une politique, interministérielle faisant appel dans tous les secteurs aux compétences de droit ou facultatives des collectivités territoriales ou et des organismes de protection sociale, et reposant largement pour sa mise en œuvre sur la mobilisation des associations. Elle appelle à un effort particulier de coordination et de clarification de compétences, une mobilisation sur des objectifs partagés et un suivi rigoureux.

### **2.2.1 Au niveau de l'Etat, une meilleure coordination s'impose entre les différents acteurs.**

#### *2.2.1.1 Le travail en transversalité se développe au niveau des administrations centrales mais reste à organiser au plan territorial*

Au sein même de l'Etat, les rapports précédents de l'IGAS ont souligné l'insuffisance de travail en commun entre ministères, au niveau national comme au plan local.

Une évolution positive s'est dessinée sur ce plan, liée d'une part aux échanges imposés pour la préparation des plans nationaux d'inclusion sociale, dans le cadre de la politique communautaire, qui a fortement mobilisé tous les départements ministériels, et d'autre part aux travaux préparatoires à la tenue, en 2004 et 2006, du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE). L'évolution du travail budgétaire, avec l'élaboration d'un document de politique transversale (DPT), recensant tous les programmes participant à la même politique transverse a également été favorable au rapprochement des administrations impliquées.

La DGAS pilote en particulier des réunions trimestrielles de la commission permanente du CILE, lieu de discussions de projets communs et d'informations, dont le fonctionnement, selon certains de ses participants, s'améliore régulièrement, mais dont l'efficacité pourrait être accrue si ses membres étaient vraiment mandatés par leur

département ministériel.

Au niveau local, **la mission n'a pas eu le sentiment d'un travail régulier en transversalité sur le thème de l'exclusion, sinon à travers la politique de la ville.** Les services et les opérateurs travaillent toujours en tuyaux d'orgue et sur leurs propres priorités, étant peu organisés pour le portage collectif de dossiers interministériels. Aucun service déconcentré de l'Etat ne s'estime en charge, aux côtés du préfet, de la politique de lutte contre l'exclusion dans toutes ses dimensions, faute d'avoir été explicitement désigné comme chef de file (différence avec le choix précis fait en matière d'intégration). Cette lacune est d'ailleurs l'une des raisons qui ont amené le gouvernement à nommer des préfets « égalité des chances » dans six départements, mais avec un rôle allant néanmoins au-delà de cette mission.

Il est opportunément envisagé de renforcer la coordination des services de l'Etat au niveau du département qui correspond au niveau pertinent choisi par le législateur pour l'aide sociale et l'insertion, avec précisément **la désignation de chefs de file, et la mise en place prochaine de commissions départementales de cohésion sociale, présidées par le préfet.**

Proposition 2 : mettre en place les commissions départementales de cohésion sociale avant la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2007.

Proposition 3 : prévoir une action de formation au profit des responsables désignés en tant que chefs de file auprès des préfets.

Proposition 4 : mettre en place un tableau de suivi de l'activité des commissions départementales de cohésion sociale, ainsi que des éléments d'un document budgétaire calé sur le DPT national

Dans la chaîne de la gouvernance relative au champ social ainsi en cours de construction, la mission estime qu'il serait souhaitable de créer aussi une instance de coordination auprès du préfet de région, lequel a une légitimité évidente sur beaucoup de sujets tels que l'emploi, la formation, l'illettrisme, dans le dialogue avec le conseil régional et la définition d'objectifs stratégiques liant le social et l'économique. Cinq expériences en ce sens se sont révélées positives pour préparer la dernière conférence nationale de lutte contre les exclusions.

Proposition 5 : créer une instance de coordination sur le champ de la cohésion sociale au plan régional.

#### *2.2.1.2 Les interventions des établissements publics en faveur de la lutte contre l'exclusion doivent être mises en cohérence avec les orientations nationales.*

La cohérence doit de même être réaffirmée en interne, à chaque niveau d'administration et à l'égard des opérateurs : le sujet se pose notamment dans les secteurs où la déconcentration est forte. **Il s'agit de conjuguer le renforcement de l'autonomie et de la capacité de mise en œuvre des échelons locaux et des établissements avec un pilotage rigoureux.**

Ainsi, les établissements d'enseignement sont autonomes dans la définition de leur projet d'établissement et dans l'utilisation des fonds sociaux. Ce principe doit s'accompagner d'un compte rendu systématique et complet, le plus possible intégré dans des systèmes d'information partagés, pour rendre possible un véritable contrôle des fonds publics utilisés, ce qui ne correspond pas à la pratique actuelle.

De la même façon, les institutions culturelles sont libres dans le choix de leurs activités mais dans le respect de chartes de mission de services publics au regard desquelles des résultats peuvent être demandés, notamment sur l'ouverture aux publics défavorisés, ce qui n'est cependant guère pratiqué.

Proposition 6 : mettre en place des systèmes d'informations sur tous les dispositifs concourant à la politique d'inclusion et dont la mise en œuvre relève d'opérateurs déconcentrés.

### ***2.2.2 Entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'articulation des politiques nécessite plus de concertation, sur la base de compétences clarifiées.***

L'existence de champs de compétences partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales est à la fois inévitable en l'état des législations, et générateurs de grande diversité dans l'intensité et le suivi des actions conduites.

Chaque fois que possible néanmoins une option claire doit être prise soit en faveur du maintien explicite de l'intervention de l'Etat sur des bases précises, soit en faveur d'une décentralisation totale (cf. *rapport particulier consacré par la mission à l'illettrisme*).

Lorsque aucune règle de partage n'est posée, les interventions de tous les acteurs potentiels, et les initiatives multiples mais disparates, appellent à un cadrage général et la mise en place d'outils qui permettent d'apporter aux différents acteurs une vision d'ensemble.

**Pour améliorer cette vision d'ensemble et faciliter le travail partenarial, à chaque niveau de pilotage doit être mise en place une instance de concertation** : il pourrait s'agir de la commission départementale de cohésion sociale évoquée ci-dessus. Celle-ci serait élargie aux élus, aux partenaires sociaux et autres principaux acteurs de la lutte contre l'exclusion. Il semble indispensable de mettre en place également ce type d'instance au niveau régional, son travail devant être articulé avec celui des commissions départementales pour une mise en cohérence des interventions.

Proposition 7 : confier aux futures instances de concertation sur la cohésion sociale, comprenant des représentants des collectivités territoriales, l'élaboration de protocoles ou mieux encore de plans d'action communs, apportant une mise en cohérence des actions engagées par l'Etat et ses partenaires. Les instances de concertation seraient co-présidées par le représentant de l'Etat et de la collectivité territoriale correspondante (département ou région).

### ***2.2.3 Le pilotage, à tous les niveaux, doit prendre appui sur le développement d'une démarche de performance.***

#### ***2.2.3.1 La fixation d'objectifs opérationnels constitue la condition préalable à la mobilisation des acteurs.***

La contribution de chaque politique sectorielle à la lutte contre les exclusions doit être clairement explicitée en terme d'objectifs opérationnels permettant de définir les moyens nécessaires à leur atteinte et de suivre leur mise en œuvre à travers des indicateurs. C'est le cas depuis 2006 avec le document de politique transversale (DPT) portant sur l'inclusion sociale. Or, le DPT Inclusion sociale permet à la fois de clarifier cette politique

interministérielle et de mettre à jour certaines de ses limites.

C'est ainsi qu'en matière d'illettrisme, le DPT présente un objectif à atteindre en 2007 et 2010 : il s'agirait de ramener le pourcentage d'illettrés de 9 à 8,5 % puis à 7,2 %, objectif que la mission estime opérationnel sous réserve de moyens d'accompagnement calibrés en conséquence. Or, à ce jour il n'existe pas de plan national mais seulement une dizaine de plans régionaux et d'autres plans en cours d'élaboration, dont il n'est pas établi que l'addition correspondra à l'ambition affichée. **Il convient d'inverser le processus et partant des résultats visés d'en déduire les moyens à mettre en œuvre et d'arrêter les indicateurs de suivi.**

Certains champs sont peu apparents et peu suivis dans le DPT en terme d'objectifs et de mesure de performance. Dans le domaine de la culture, en l'absence de programme d'action dédié aux plus défavorisés, aucun indicateur ne permet de suivre dans le DPT les avancées réalisées pour le public visé par la loi de 1998, les deux indicateurs retenus concernent en effet d'une part l'accessibilité des équipements culturels par les personnes handicapées et l'effort accompli pour l'éducation artistique des élèves en zones sensibles.

Dans le secteur de l'éducation, le rapport annuel 2006 de l'IGEN et de l'IGAENR souligne que désormais les objectifs nationaux assignés à l'Ecole en matière de réussite scolaire et repris dans le DPT, doivent être explicitement affichés dans les déclinaisons académiques des programmes annuels de performance et traduits concrètement dans les budgets opérationnels de programmes et dans les projets d'établissements mais cette démarche reste largement à construire. Sans cette déclinaison, la démarche de recherche de performance des actions conduites ne se diffusera pas envers l'ensemble de la communauté éducative.

#### *2.2.3.2 L'élaboration d'objectifs pertinents passe par des diagnostics davantage établis et partagés.*

La précédente mission IGAS d'évaluation de la loi de 1998, avait noté que dans bien des domaines, la connaissance des publics reste sommaire et les catégories mal calées. Dans les secteurs couverts par le présent rapport, les avancées en terme de connaissance sont certaines, mais relativement inégales.

Dans le secteur de l'éducation, le ministère comme ses services déconcentrés disposent à cet égard d'une batterie d'indicateurs sur la population et sur le profil des élèves de chacun des établissements, avec notamment des données précises sur les résultats des élèves avec des agrégats possibles au niveau du bassin de formation, du département, d'une ZEP ou d'une Académie.

Dans les autres secteurs, l'information disponible sur les caractéristiques des publics, leurs attentes et sur les actions menées n'est pas aussi complète mais tend à s'améliorer ; chacun des rapports particuliers fait état d'outils nouveaux (enquêtes INSEE sur l'illettrisme, état des lieux sur l'offre de formation ; enquêtes sur les pratiques culturelles et sportives au niveau national et en projet au niveau régional).

L'information ainsi recueillie doit en outre être partagée entre les différents acteurs de la politique de lutte contre les exclusions pour servir de base à un diagnostic commun et si possible à la définition de plans d'action concertés.

La mission relève à cet égard avec intérêt l'incitation à la création de plates formes régionales d'observation sociale<sup>12</sup> et la mise en place d'une base de données sociales localisées, rassemblant une cinquantaine d'indicateurs, et renseignée par diverses institutions. Ces indicateurs sont classés sous six rubriques dont l'une relative à l'éducation (4 indicateurs relatifs à l'échec scolaire), mais il serait souhaitable de l'étendre à tous les champs couverts par la loi d'orientation de 1998 sur la lutte contre l'exclusion et au minimum à celui de l'illettrisme, d'autant que ne pas les inclure peut accrédi-ter l'idée qu'ils sont relativement secondaires.

Proposition 8 : étendre la base de données sociales localisée à tous les champs de la loi de 1998.

### 2.2.3.3 *La construction des outils de pilotage se réalise très progressivement.*

- Les difficultés du suivi sont inhérentes au caractère transversal de la politique de lutte contre l'exclusion
- Les obstacles au suivi tiennent d'abord à la multiplicité des acteurs concernés.

A titre d'illustration, dans le champ de l'illettrisme, l'ANLCI a pu établir en 2002 un tableau recensant l'ensemble des actions de formation menées et le nombre de personnes concernées mais n'a pas pu l'actualiser depuis. Comme cela est souvent constaté en matière de formation professionnelle, les systèmes d'information ne sont pas configurés de manière à assurer un retour d'information quantitatif et qualitatif de l'ensemble des formations financées par l'Etat, les régions, les conseils généraux, les communes et les entreprises.

Au niveau de l'Etat, le suivi régresse même depuis 2006, puisque le travail de consolidation mené précédemment au niveau régional n'est plus indiqué sous forme chiffrée dans le projet annuel de performance. Aucun indicateur de résultat n'est associé aux actions de lutte contre l'illettrisme ou de maîtrise des savoirs de base dans les projets annuels de performance livrés en 2005 et 2006 aux parlementaires à l'occasion des débats budgétaires.

Ceci est un effet pervers de la nouvelle procédure budgétaire : l'intervention qui donne lieu à indicateur dans la loi de finances sera en tout état de cause désormais mieux suivie que celle qui n'est pas valorisée de la sorte.

- Elles tiennent aussi à la pertinence des indicateurs de suivi.

Le choix des indicateurs et leur pertinence vont donc s'avérer structurants pour le développement des systèmes d'information, or il s'avère que certains d'entre eux ne pourront pas être renseignés et devront être abandonnés. Sous ces réserves qui tiennent au caractère récent du dispositif, le DPT doit fournir et rassembler des informations sur l'ensemble des dispositifs concourant à la mise en œuvre de la politique d'inclusion et constitue en soi un progrès majeur. Cependant, le document qui est produit, n'est pas encore suivi et utilisé comme un véritable outil de pilotage. Les indicateurs de performance sont renseignés de manière variable, le ministère chef de file du DPT n'est de fait pas responsable de l'atteinte des résultats souhaités, son périmètre très large ne facilite pas la coordination.

<sup>12</sup> Circulaire du 11 juillet 2006

- Elles butent toujours sur le problème de la collecte d'informations sur les actions décentralisées.

**Si le suivi des actions menées par les diverses composantes de l'Etat progresse le problème de la collecte des données relatives à l'action de collectivités territoriales reste entier.** Sur ce point, la mission estime que lorsque la décentralisation totale ou partielle est mise en œuvre, elle devrait être assortie de garanties. Ces garanties devraient porter tant sur la connaissance de l'efficacité des actions conduites que la nature des moyens engagés, afin de satisfaire les objectifs définis pour la lutte contre l'exclusion par la loi du 29 juillet 1998.

Proposition 9 : assortir toute nouvelle mesure de décentralisation dans le domaine de la lutte contre l'exclusion d'une disposition législative (remontées d'information) permettant de suivre l'efficacité des actions engagées par les collectivités territoriales.

➤ *L'évaluation peine à se développer.*

La mission a pu observer les difficultés des services à apprécier la qualité et l'impact des actions menées dans tous les secteurs mais la préoccupation existe désormais, et se traduit dès la phase de conception des projets et dans l'élaboration des documents de contractualisation avec les opérateurs ou les partenaires.

Dans le champ de l'éducation le problème se pose en des termes différents puisque les enseignants ont la possibilité de mesurer les résultats scolaires de leurs élèves, de les comparer aux données nationales et de connaître la nature des difficultés qu'ils rencontrent. Le rapport annuel 2006 des Inspections générales de l'éducation nationale note à quel point l'évaluation des performances à travers le suivi d'indicateurs « *reste étrangère à l'esprit de la majorité des enseignants* ». Il recommande à cet égard la mobilisation des corps d'inspection territoriale. L'évaluation collective d'un établissement et donc de son équipe pédagogique, n'existe pas par ailleurs en France.

La mission préconise également l'échange à des fins pédagogiques, entre services, sur les pratiques et difficultés rencontrées.

Proposition 10 : inciter les commissions départementales de cohésion sociale à se saisir du sujet de l'évaluation des actions, sur le fond et sous l'angle méthodologique. Faire co-présider cette commission par le président du conseil général.

Au-delà, elle reprend à son compte les recommandations de la précédente mission IGAS sur la constitution d'une maîtrise d'ouvrage forte capable d'organiser ou de prendre en charge, au niveau territorial l'évaluation des politiques publiques notamment lorsqu'elles reposent sur une multiplicité d'acteurs.

## 2.3 L'association des publics concernés reste timide.

L'exposé de motifs de la loi d'orientation indique clairement que la politique de lutte contre les exclusions n'a de sens que si elle est élaborée avec les plus démunis, qui doivent être considérés comme des partenaires à part entière. Cette exigence se pose au stade de la définition des axes d'intervention comme lors de la conduite des actions, et de leur évaluation.

### 2.3.1 Elle se heurte dans tous les cas à des difficultés encore mal prises en compte.

Le groupe de travail du comité interministériel de lutte contre les exclusions (CNLE) sur l'accès aux droits a recensé de façon très complète, les freins à la participation des personnes défavorisées, freins confirmés lors des rencontres effectuées par la mission.

#### 2.3.1.1 L'insuffisance de l'information appelle une posture différente des intervenants.

Malgré les efforts accomplis, l'information reste inégalement diffusée et reçue, ce qui explique, entre autres, par exemple, que des familles ne réclament pas les bourses auxquelles leurs enfants auraient droit, que près de la moitié des places de spectacles gratuites obtenues par l'association Cultures du Cœur ne soient pas utilisées ou que beaucoup ignorent la gratuité des prêts dans les bibliothèques municipales. De nombreuses personnes démunies ne parviennent pas - en raison du poids des difficultés financières, sociales ou familiales auxquelles ils font face-, à rechercher l'information, ou à exprimer une demande. Il semble bien difficile dans ces conditions de leur proposer une démarche participative à l'élaboration ou à l'évaluation d'actions.

**Pour être résolu, ce sujet<sup>13</sup> suppose une évolution des méthodes de travail des intervenants auprès de ces personnes, il s'agit en premier lieu d'aller vers elles et non plus seulement de les attendre.** Ce type de démarche se heurte parfois à des réticences des professionnels<sup>14</sup> peu désireux de se rendre au domicile des personnes ou dans leurs quartiers, ainsi qu'à des problèmes de disponibilité - c'est notamment le cas des assistants sociaux à l'école qui se partagent leurs activités entre plusieurs établissements même lorsqu'ils sont classés en éducation prioritaire. Il existe aussi des actions innovantes très positives (exemple : « le musée sort de ses murs »).

Proposition 11 : encourager les démarches des institutions allant à la rencontre des publics défavorisés telles que des permanences délocalisées des administrations dans les centres sociaux, les groupements de services (maisons des citoyens, maisons de l'emploi), des rencontres parents- enseignants extérieures à l'école...).

Proposition 12 : définir des indicateurs de fonctionnement des services publics destinés à évaluer leur capacité à atteindre les personnes identifiées comme étant en situation d'exclusion ou en risque de l'être (exemple : contrats d'objectifs des établissements culturels) et en organiser le suivi.

**Il suppose aussi une meilleure visibilité des dispositifs et un effort de simplification** : ainsi de multiples aménagements tarifaires ont été mis en place pour faciliter l'accès à l'offre culturelle mais leur diversité produit un effet dissuasif. A cet égard, la mission estime positive, une mesure unique et largement médiatisée comme la gratuité d'accès, un jour donné, aux musées même si elle représente, par ailleurs, un effet d'aubaine pour des publics plus favorisés.

Certains domaines sont particulièrement touchés par l'empilement de mesures, mal articulées entre elles, pas toujours connues qui desservent la visibilité de l'intervention publique et son efficacité.

<sup>13</sup> Le sujet a été traité par le rapport annuel 2005 de l'IGAS, consacré à l'intervention sociale.

<sup>14</sup> Au Danemark et au Japon, le professeur peut se rendre au domicile de l'élève et ce temps est pris en compte dans le salaire de l'enseignant.

Proposition 13 : remettre à plat des dispositifs d'aide financière aux familles défavorisées entre l'Etat et les autres financeurs, dans le domaine des bourses, fonds sociaux scolaires et allocation de rentrée scolaire, de l'accompagnement à la scolarité, de l'aide au départ aux vacances (cf. propositions des rapports particuliers sur ces sujets), de l'aide financière à l'acquisition de brevets d'aptitude à l'animation.

*2.3.1.2 Le besoin d'accompagnement des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion doit être mieux pris en compte.*

Le droit à la culture, à une prise en charge pour apprendre la langue, la possibilité de partir en vacances, le droit d'acquérir des connaissances de base avant de quitter l'école, ne sont pas nécessairement revendiqués par les personnes en situation d'exclusion confrontées à des préoccupations plus urgentes et vitales, et par ailleurs peu convaincues de l'intérêt et de l'importance de ces sujets pour elles-mêmes.

Les associations jouent à cet égard un rôle essentiel, par exemple, dans le domaine scolaire en intervenant auprès des familles défavorisées ou d'immigration récente, pour faciliter leur acculturation au fonctionnement de l'école et de ses enjeux. Pour la même raison, les prestations d'accompagnement qu'elles assurent dans le domaine de la culture et des loisirs sont essentielles à la réussite des actions comme la mission a pu le vérifier.

Proposition 14 : soutenir les prestations de médiation et d'accompagnement des personnes vers les dispositifs qu'elles ignorent ou dont elles se détournent, et pour permettre l'expression des personnes. Organiser en particulier l'émergence de dispositifs d'accompagnement dans le secteur de l'illettrisme.

*2.3.1.3 La méconnaissance des publics défavorisés et de leurs problèmes spécifiques nuit à la qualité du dialogue.*

Bien décrypter le comportement des personnes et la nature de leurs difficultés au quotidien est nécessaire pour engager un dialogue constructif.

Les cas les plus frappants de méconnaissance des publics les plus défavorisés sont ceux des familles jugées trop systématiquement démissionnaires par les enseignants. Bien que ce phénomène soit réel, nombre de malentendus entre familles et enseignants trouvent là leurs explications, alors qu'en réalité les personnes rencontrent des difficultés trop importantes pour arriver à s'en extraire au profit du suivi de la scolarité de leurs enfants. Du fait de l'attitude de certains enseignants, les parents sont parfois replacés devant leur propre insuffisance, face à l'inadaptation de leur enfant au modèle éducatif proposé par l'école, ce qui n'est pas de nature à faciliter le dialogue entre parents et enseignants.

Ce problème de connaissance des publics se retrouve dans tous les domaines explorés dans la mission ce qui l'amène à formuler **des propositions d'aménagements des formations des acteurs** : sensibilisation des professionnels de la culture aux caractéristiques de publics et de certains acteurs sociaux aux apports possibles de la culture dans leurs démarches ; multiplication des expériences de co-formation associant des personnels des écoles, des représentants d'IUFM, des associations et des personnes vulnérables sur le thème « exclusion sociale et exclusion scolaire » comme en région Champagne – Ardennes, etc.

Proposition 15 : un protocole d'accord entre le ministère en charge de la cohésion sociale et les autres ministères certificateurs pourrait impulser des aménagements dans les formations initiales et continues des acteurs susceptibles d'avoir à connaître, à travers leur exercice professionnel, des situations sociales difficiles.

#### *2.3.1.4 Des obstacles annexes sont parfois infranchissables pour les personnes démunies.*

La mission a souvent relevé que le problème des transports et de leurs coûts est majeur, ainsi à titre d'exemple particulièrement révélateur, l'Académie d'Amiens reconnaît que certaines familles ne se déplacent pas lorsque l'entretien avec l'inspecteur d'académie relatif à l'absentéisme de leur enfant est trop loin de leur domicile. Le coût du transport et l'absence de véhicule ou d'autres moyens de déplacements sont des éléments non négligeables pour les familles ayant de faibles revenus. Or ces difficultés sont rarement prises en compte, sinon de manière ponctuelle et exceptionnelle.

Proposition 16 : mettre en place un groupe de travail national et des groupes au niveau local (via les DDASS), réunissant l'Etat, les collectivités territoriales, les associations, les autorités organisatrices, les transporteurs, pour effectuer un travail de recensement, d'expertise et de préconisations pour la prochaine conférence de lutte contre l'exclusion.

### ***2.3.2 La participation des personnes vulnérables se limite généralement à la coproduction et la coévaluation d'actions de terrain.***

#### *2.3.2.1 Des expériences de participation à l'action existent mais sont encore trop peu répandues.*

La démarche la plus courante est de conduire les personnes à adhérer à un projet forgé pour elles, et non de les aider à développer leurs capacités d'insertion autour d'un projet qui leur soit propre. Quelques exemples de bonnes pratiques ont été relevés : ainsi, le Secours populaire a-t-il mis en place depuis 1999 des espaces d'expression dont les cahiers « dire pour agir » et un forum sur internet, qui ont amené les équipes à faire évoluer leurs pratiques. La méthode retenue par le Secours catholique pour préparer les vacances offertes aux familles démunies facilite particulièrement la participation de ces personnes : la préparation se fait en groupe entre bénévoles et personnes concernées et s'étale sur plusieurs mois permettant aux familles de s'approprier totalement le projet.

Le problème rencontré pour développer une participation active tient souvent à la capacité et au désir de s'exprimer des personnes ; sur ce plan, les témoignages recueillis montrent l'impact positif des activités culturelles et sportives qui mettent en valeur les savoirs et potentialités. La même appréciation est globalement portée sur les vacances bien préparées et accompagnées. A l'heure où la nécessité de faire des choix budgétaires pourrait amener à s'interroger sur l'utilité du maintien de l'aide apportée à ce type d'actions, légitimement jugées moins vitales que d'autres, le rôle qu'elles jouent en faveur de la valorisation des personnes mais aussi de leur expression ne doit pas être négligée, mais mieux mesuré pour être mieux reconnu.

De manière judicieuse, les progrès accomplis par les personnes concernées par ce type d'actions sont parfois réinvestis au profit d'autres personnes en difficulté. C'est ainsi qu'ATD Quart Monde utilise comme accompagnateurs vers la culture, des personnes volontaires ayant bénéficié d'actions culturelles et désireuses de faire partager leur découverte. Ce rôle contribue grandement à entretenir leur motivation et permet en outre une bonne adaptation de l'offre aux besoins ou aux goûts des publics.

La mise en confiance est indispensable à l'expression individuelle et collective et le lieu n'est pas indifférent à cet égard. Dans les établissements scolaires, comme le recommande le rapport des Inspections générales de l'éducation nationale sur le rôle et la place des parents à l'école (2006), la mise à disposition des familles d'une salle des parents, « *lieu d'accueil et de dialogue digne et fonctionnel* » est ainsi de nature à faciliter les contacts entre les parents et les enseignants, à défaut de pouvoir organiser, dans l'immédiat, des séances d'échanges en dehors même de l'école.

Proposition 17 : introduire progressivement une clause relative à l'exigence de participation des usagers les plus défavorisés dans tout cahier des charges et dans toute nouvelle convention entre l'administration de l'Etat et des organismes subventionnés, ainsi que dans les contrats de performance entre l'Etat et ses opérateurs. Son exécution sera vérifiée lors du renouvellement de la convention ou du contrat.

### 2.3.2.2 *Au niveau national, une participation accrue des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion suppose des choix politiques et d'organisation affirmés.*

La question de la participation des citoyens et notamment des personnes en situation de pauvreté et d'exclusions aux actions publiques qui les concernent relève de choix politiques<sup>15</sup> qu'il n'appartient pas à la mission de trancher. Est en effet en jeu la place respective des décisions des élus, des corps intermédiaires et des citoyens pris directement dans le processus politique.

Constatant l'insuffisance des actions menées en faveur de l'association des personnes démunies à l'élaboration comme à l'évaluation des dispositifs les concernant, la direction générale de l'action sociale (DGAS) a lancé plusieurs démarches en 2004 et 2005 et notamment expérimenté la formule des forums locaux.

Ces dernières expériences sont au total assez positives, mais démontrent bien les limites de l'exercice : il ne peut s'agir que de « *donner comme des "coups de sonde" en profondeur dans l'analyse, des clés de compréhension, des pistes de travail, mais ils ne balayaient pas l'étendue du dispositif dans tous ses aspects.* »

Proposition 18 : expérimenter une ou plusieurs évaluations participatives des dispositifs de lutte contre l'exclusion ou des dispositifs sociaux en général. Mobiliser la direction générale de la modernisation de l'Etat, les corps d'inspection et les services publics de proximité pour organiser des évaluations, publiques et donnant lieu à un plan d'action, sur le modèle des audits de modernisation.

<sup>15</sup> Extrait du rapport d'évaluation relatif aux forums locaux

### 2.3.2.3 *Le rôle essentiel du monde associatif.*

Les associations jouent un rôle essentiel auprès des populations défavorisées, sur le terrain leurs salariés et leurs bénévoles connaissent la réalité de leur situation, de leurs manques comme de leurs potentialités. A défaut de pouvoir travailler directement avec les usagers, il convient donc de s'appuyer au maximum sur leur expérience et leurs avis.

Les associations rencontrées au plan local n'ont généralement pas exprimé de grief sur la façon dont elles sont associées à la définition des orientations ou au montage des actions, sinon quant à la réactivité qui leur est demandée (exemple de l'opération « intégration républicaine » montée en moins de trois mois).

Proposition 19 : faire place aux associations dans les diverses instances de concertation relative à la politique d'inclusion, sous réserve de vérifier qu'elles mêmes font participer à leurs travaux les personnes défavorisées (à travers leurs rapports d'activité).

Au plan national, des associations ont reconnu les progrès accomplis en termes de gouvernance, et exprimé le regret de n'être pas suffisamment associées à la mise en œuvre de tous les volets de la loi (notamment culture).

## Conclusion

Après ce 4<sup>ème</sup> exercice, l'évaluation de la loi d'orientation sur la mise en œuvre de la loi d'orientation de 1998 est réalisée dans tous les domaines couverts par le texte. L'état des lieux ainsi dressé constitue une base de travail dont il importe d'assurer l'actualisation de façon régulière. La direction en charge de l'élaboration et du suivi du DPT dispose à cet égard, précisément des outils créés pour l'application de la réforme budgétaire, sous réserve qu'ils ne soient pas utilisés de façon seulement formelle par ses partenaires. Elle doit y veiller par ses exigences.

Sur le champ des actions menées par d'autres acteurs que l'Etat, la mission n'a pu cependant recueillir que des informations partielles et de qualité inégale ; le chantier relatif à la collecte des données possédées par les collectivités territoriales est primordial, comme l'ont déjà souligné de multiples rapports, pour la visibilité du contenu et de l'impact des politiques sociales, qu'elles soient totalement décentralisées ou partagées.

S'agissant de l'exclusion, il est inenvisageable que l'Etat, garant au plan national de la solidarité et de la cohésion sociale se désengage. S'il n'a plus à gérer les dispositifs, sauf exceptions, il lui revient de fixer les orientations, d'impulser une dynamique, de fédérer les énergies. A cet égard, la politique de lutte contre l'exclusion dans les domaines étudiés par la mission appelle, près de dix ans après le vote de la loi, une prise de position forte sur les enjeux qu'elle représente, sur les priorités et l'ampleur à donner à l'action.

## TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

Numérotation	Intitulé de la recommandation	ministère organisme concerné	échéance de mise en œuvre
<b>RECOMMANDATIONS A CARACTERE TRANSVERSAL, LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS</b>			
1	provoquer à l'occasion de la prochaine Conférence nationale de lutte contre l'exclusion un débat sur les enjeux et les objectifs de cette politique dans les secteurs de la culture, de l'illettrisme, du sport, des loisirs et des vacances et sur la logique d'intervention à privilégier dans les mêmes champs et dans celui de l'éducation	ministères chargés des Affaires sociales (MAS) -DGAS	-
2	mettre en place les commissions départementales de cohésion sociale, les faire présider par les présidents de conseil général.	ministère de l'Intérieur - préfets ; MAS/DGAS	avant la fin du 1er semestre 2007
3	prévoir une action de formation au profit des responsables désignés en tant que chefs de file auprès des préfets.	préfets ; MAS/DGAS	2008
4	mettre en place un tableau de suivi de l'activité des commissions départementales de cohésion sociale, ainsi que des éléments d'un document budgétaire calé sur le DPT national	préfets ; MAS/DGAS	2008
5	créer une instance de coordination sur le champ de la cohésion sociale au plan régional.	ministère de l'Intérieur, préfets ; MAS/DGAS	2008
6	mettre en place des systèmes d'informations sur tous les dispositifs concourant à la politique d'inclusion et dont la mise en œuvre relève d'opérateurs déconcentrés.	MAS - DGAPB- DGAS	
7	confier aux futures instances de concertation sur la cohésion sociale, comprenant des représentants des collectivités territoriales, l'élaboration de protocoles ou mieux encore de plans d'action communs, apportant une mise en cohérence des actions engagées par l'Etat et ses partenaires. Les instances de concertation seraient co-présidées par le représentant de l'Etat et de la collectivité territoriale correspondante (département ou région).	préfets ; MAS/ DGAS	
8	étendre la base de données sociales localisée à tous les champs de la loi de 1998.	MAS/DREES, DGAS	2009
9	assortir toute nouvelle mesure de décentralisation dans le domaine de la lutte contre l'exclusion d'une disposition législative (remontées d'information) permettant de suivre l'efficacité des actions engagées par les collectivités territoriales	à l'attention du législateur ; MAS/DGAS	-
10	inciter les commissions départementales de cohésion sociale à se saisir du sujet de l'évaluation des actions, sur le fond et sous l'angle méthodologique (instructions ministérielles et formations nécessaires).	MAS- DGAS	2008

11	soutenir les prestations de médiation et d'accompagnement des personnes vers les dispositifs qu'elles ignorent ou dont elles se détournent, et pour permettre l'expression des personnes. Organiser en particulier l'émergence de dispositifs d'accompagnement dans le secteur de l'illettrisme	MAS - DGAS/DGEFP	2008
12	expérimenter une ou plusieurs évaluations participatives des dispositifs de lutte contre l'exclusion ou des dispositifs sociaux en général. Mobiliser la direction générale de la modernisation de l'Etat, les corps d'inspection et les services publics de proximité pour organiser des évaluations, publiques et donnant lieu à un plan d'action, sur le modèle des audits de modernisation	ministères et services chargés de la réforme et de la modernisation de l'Etat (DGME) ; MAS -DGAS	2008

<b>LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME</b>			
numérotation	Intitulé de la recommandation	ministères et services ou organismes concernés	échéance de mise en œuvre
1	conditionner l'adoption de tout plan de lutte contre l'illettrisme à un état des lieux préalable comportant une analyse des besoins de la population dans la région soit au vu des résultats des tests JAPD, soit d'une exploitation locale de l'enquête IVQ, et surtout à une évaluation des résultats atteints par le précédent plan	MAS -DGEFP ; ANLCI	2007
2	faire valider systématiquement ces plans par l'instance responsable de la lutte contre l'illettrisme au niveau national (l'ANLCI à la date d'élaboration de ce rapport), afin de garantir tant leur réalisme que leur professionnalisme.	ministère de l'Education nationale (MEN) -DGESCO ; MAS -DGEFP ; ANLCI	2007
3	généraliser la mise en place des plans d'action régionaux	MAS -DGEFP ; ANLCI	Avant la fin 2007
4	donner les instructions utiles à la signature systématique par les recteurs des plans d'action régionaux, au titre de la prévention de l'illettrisme	Ministère de l'éducation nationale (MEN)/ DGESCO MAS -DGEFP ; ANLCI	2007
5	redéfinir le processus d'implication (concertation et engagement) des acteurs à la finalisation des plans régionaux	MAS -DGEFP ; ANLCI	2007
6	conditionner la signature du plan d'action régional contre l'illettrisme par l'organisme national chargé de la lutte contre l'illettrisme (ANLCI), à la qualité du plan lui-même, et notamment à la définition d'actions présentant un échéancier, avec un responsable désigné, et des indicateurs de résultat mesurables (y compris enquête de satisfaction s'agissant des formations ou des actions culturelles).	MAS -DGEFP ; ANLCI	2007
7	organiser par l'instance en charge de la lutte contre l'illettrisme au plan national (ANLCI à ce jour) des rencontres régionales de bilan de mise en œuvre des plans régionaux signés entre 2004 et 2006, faisant le point sur les progrès réalisés et les difficultés rencontrées.	MAS -DGEFP ; ANLCI	2007
8	publier sur le site internet de l'ANLCI le tableau de bord de l'état d'avancement des plans régionaux renseignés par les chargés de mission régionaux, et présentant les actions mises en œuvre et les résultats éventuellement atteints	MAS -DGEFP ; ANLCI	2007

9	mener une nouvelle évaluation dans les classes préparatoires, pour apprécier l'impact de l'opération et les suites données aux recommandations de l'IGEN. Inclure dans cette évaluation la mise en œuvre des programmes personnalisés de réussite éducative appliqués aux apprentissages fondamentaux	MEN -IGEN - DGESCO	2008
10	étendre les formules facilitant la prise en compte des prestations de prévention et créer des postes d'orthophonistes en PMI, et expérimenter le recrutement d'orthophonistes dans le cadre de la santé scolaire pour assurer des missions de formation, d'information et de coordination des actions	à l'attention des conseils généraux, MAS-DGAS, MEN - DGESCO DGRH	2008
11	identifier un correspondant « dyslexie et troubles du langage » dans chaque inspection académique, à partir d'une fiche de fonction réalisée par l'administration centrale en partenariat avec les professionnels de santé et les associations concernées	MEN- DGESCO et services déconcentrés	2008
12	mobiliser les moyens de l'éducation nationale sur les jeunes ciblés en situation d'illettrisme ou présentant de graves difficultés de lecture et d'écriture (profil 1 et 2 des JAPD) et organiser un suivi de ces élèves, avec obligation de résultat au niveau de chaque département	MEN- DGESCO et services déconcentrés	2008
13	introduire dans la partie performance des budgets opérationnels de programmes des académies, le suivi d'un indicateur de résultat sur l'impact des mesures de réapprentissage ou de remédiation prises pour ces élèves	MEN- DGESCO et services déconcentrés	2007
14	inciter l'ensemble des régions à se doter de plates-formes de positionnement et leur confier une prestation de bilan, orientation et d'accompagnement. Cette prestation doit inclure un repérage de la dyslexie, à confirmer et à approfondir au besoin par les professionnels de santé compétents	MAS -DGEFP ; ANLCI	2008
15	définir un référentiel commun des compétences attendues pour un apprenant illettré, en accord avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme et les financeurs (DRTEFP ou délégations de l'ACSE), en fonction des évolutions de compétences possibles	MAS -DGEFP ; ANLCI et/ou ACSE	2008
16	préciser par texte réglementaire ou par charte d'objectifs négociée avec les acteurs, les missions de service public attendues des GRETA dans un contexte concurrentiel, y inclure les actions pour les publics en situation d'exclusion, notamment du point de vue de la maîtrise des écrits et les savoirs de base	MEN- DGESCO et services déconcentrés	2008

17	recréer les compétences nécessaires en matière d'apprentissage de la langue française, et des savoirs de base en faisant appel à davantage de professeurs d'écoles et d'instituteurs lors des recrutements de formateurs en formation continue. Etablir les instructions nécessaires en ce sens, et organiser le suivi du projet par l'administration centrale et les délégués académiques à la formation continue.	MEN- DGESCO et services déconcentrés ; GRETA	2008
18	une fois réexaminée la question de la rémunération des formations, décider en 2008 d'un plan de relance de l'action des GRETA en matière de lutte contre l'illettrisme des adultes et des jeunes sur 20 GRETA, les régions les plus touchées par l'illettrisme doivent en bénéficier prioritairement : Picardie, Bourgogne, Réunion, Nord Pas de Calais, Ile de France, Provence-Alpes Côte d'Azur	MEN- DGESCO et services déconcentrés ; GRETA	2008
19	maintenir à moyen terme (5-6 ans) la compétence de l'Etat pour les actions de formation contre l'illettrisme	à l'attention du législateur ; MAS -DGEFP	-
20	dresser un nouveau bilan de la situation des personnes illettrées et des actions en leur faveur d'ici 6 ans et opter éventuellement pour une décentralisation aux régions.	MAS -DGEFP ; ANLCI ou ACSE	2011
21	(si option décentralisation aux régions retenue), fixer par la loi des obligations de compte rendu (financiers, d'activité, et d'impact) des actions régionales conduites. Le législateur pourrait s'inspirer des dispositions de la loi du 11 février 2005 créant les maisons départementales des personnes handicapées (pilotees par les conseils généraux) et instituant des obligations de compte rendu financiers et d'activité de ces maisons départementales à un établissement public (CNSA), permettant des « données statistiques agrégées et des analyses comparatives » dans le cadre de systèmes d'information homogènes.	à l'attention du législateur ; MAS -DGEFP	-
22	transférer les crédits illettrisme du ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale (DGEFP et DGAS) à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). Fixer en contrepartie dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et l'ACSE des objectifs précis en termes de répartition des moyens entre territoires et publics, ainsi que des obligations de compte rendu financiers, d'activité et d'impact des formations sur les personnes illettrées	à l'attention du législateur ; MAS -DGEFP	2008
23	redéfinir les missions et le statut de l'ANLCI en amont de l'expiration de sa convention constitutive (2010). L'hypothèse de la dissolution du GIP ANLCI doit être envisagée de manière réfléchie, afin de simplifier le paysage administratif, sans perdre les compétences d'animation de réseau dont dispose l'agence.	MAS -DGEFP ; ANCLI; ACSE; MEN	avant 2010

24	mieux articuler le rôle d'appui pédagogique et de professionnalisation des formateurs de l'ANLCI avec les actions des centres de ressources régionaux ou locaux. Transférer pour ce faire le montant des financements actuels du ministère de l'emploi à destination ces centres de ressources à l'ANLCI, afin de créer un lien étroit entre l'agence et les relais locaux de son action.	MAS-DGEFP. ANLCI	2008
25	faire de la lutte contre l'illettrisme une grande cause nationale et profiter ainsi des moyens afférents à cette qualification notamment en termes de communication	MAS -DGAS - DGEFP, services du premier ministre.	2008? 2009? 2010?
26	définir une stratégie d'approche, globale des branches professionnelles et des grandes entreprises employant une forte proportion de personnels peu qualifiés et, au plan national (mobilisation de la DGEFP et de l'ANCLI), et au plan territorial par leurs représentants. Le ministère de l'emploi ou l'instance en charge de la lutte contre l'illettrisme au plan national (ANLCI à ce jour) pourrait en outre effectuer un compte rendu public régulier (tous les deux ans) de l'engagement des branches en matière d'accès aux savoirs de base et de maîtrise des écrits professionnels	MAS -DGEFP ; ANLCI et/ou ACSE	2008
27	inciter explicitement au développement d'actions de formations aux écrits professionnels, à l'occasion de chaque conclusion d'un contrat Etat/branche professionnelle (EDEC) en matière de développement des compétences	MAS -DGEFP ; ANLCI	2007
28	mettre en place, sur cinq ans, un plan volontariste de formations pour la maîtrise de la langue française, coût pour l'Etat évalué à 30,8 millions d'euros par an	MAS -DGEFP ; ANLCI	en cohérence avec le plan de communication préalable et concomittant
29	redéfinir un cahier des charges national pour soutenir des actions de formation de qualité et innovantes dans leurs modalités, avec un financement adapté à ces exigences.	MAS -DGEFP ; ANLCI et/ou ACSE ?	2008
30	rémunérer systématiquement les stagiaires des formations à la maîtrise de la langue afin donner un caractère plus incitatif à ces formations et de valoriser les efforts des demandeurs d'emploi ou des bénéficiaires de minima sociaux engagés dans un processus de mise à niveau et de développement de leurs compétences. Mettre en place des mesures d'accompagnement adaptées au cas par cas dans le cadre d'un contrat de formation spécifique	MAS -DGEFP ; ACSE?	-

<b>CONTRIBUTION DE L'EDUCATION A LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS</b>			
1	réduire le périmètre de l'éducation prioritaire et baisser de manière significative le nombre d'élèves par classe dans les établissements les plus en difficulté (périmètre ambition réussite).	MEN ; DGESCO/DGRH/AF	-
2	renforcer la formation initiale des personnels enseignants affectés en ZEP, généraliser les modules de formation à la prise de poste en ZEP en IUFM	MEN DGES - DGESCO	-
3	évaluer systématiquement, en s'appuyant notamment sur une enquête auprès des néo titulaires, la mise en œuvre par les IUFM du cahier des charges de la formation des maîtres tel que défini dans l'arrêté du 19 décembre 2006. Cette évaluation, menée par les inspections générales de l'éducation nationale, portera sur le respect du dit arrêté et sera publiée.	MEN - IGAENR, IGEN, DGES	à partir de 2008
4	ne pas permettre l'affectation en ZEP de professeurs des écoles, sans formation, pris sur liste complémentaire au concours de recrutement	MEN; DGRH, services déconcentrés.	-
5	poursuivre les efforts visant à renforcer et homogénéiser le pilotage du dispositif, tant au plan national qu'académique ; inclure notamment un nombre identifié d'indicateurs de performance dans les projets et rapports de performance d'établissement à généraliser.	MEN; DGESCO -DAF	-
6	définir la place et la stratégie de l'Etat en matière de l'accompagnement à la scolarité et désigner un organisme unique chargé de sa mise en œuvre.	MEN – DGESCO ; MAS -DIF-DIV- DGAS	2008
7	expérimenter dans une académie, dans les établissements hors périmètre ambition réussite, une affectation de moyens humains supplémentaires par élève en difficulté repérés en cours d'année scolaire	MEN; DGESCO -DAF-DGRH; services déconcentrés.	-2008
8	affirmer la nécessaire articulation de l'intervention des partenaires extérieurs avec l'institution scolaire. La complémentarité recherchée devrait se traduire par un accord entre l'école et l'association porteuse du projet précisant les objectifs et les méthodes d'apprentissage, et le financement du contrat par l'Etat (contrats locaux d'accompagnement à la scolarité en particulier) serait subordonné à la présentation de cet accord. Cet accord pourrait être intégré dans le cadre d'une démarche de labellisation de l'accompagnement scolaire, évoquée dans les débats préparatoires à la Conférence à la famille.	MEN - DGESCO; MAS -DIF-DIV- DGAS	2008
9	donner instruction aux préfets d'orienter davantage les actions de soutien à la scolarité vers le premier degré à l'occasion du renouvellement des contrats (CEL, CLAS...).	MAS -DIF-DIV- DGAS	
10	construire des actions de formation continue au profit des enseignants et des intervenants extérieurs impliqués dans le soutien à la scolarité, offrant des plages de travail en commun.	MEN - DGESCO; MAS -DIF-DIV- DGAS ; services déconcentrés	

11	développer des actions de formation en faveur des parents en difficultés pour aider leurs enfants	MEN - DGESCO; MAS -DIF-DIV-DGAS ; services déconcentrés	
12	lancer une concertation dans le cadre du comité national d'accompagnement à la scolarité sur les problématiques particulières du soutien et de l'accompagnement à la scolarité en milieu rural. Etudier notamment dans ce cadre les moyens d'inciter au développement d'associations d'accompagnement scolaire dans les zones d'habitat dispersé, ou à l'intervention d'associations localisées en milieu urbain	MEN -DGESCO ; MAS -DIF-DIV-DGAS ; services déconcentrés	2007
13	Engager une concertation pour une nouvelle charte de l'accompagnement à la scolarité, pouvant se traduire par la mise en place d'une labellisation, traduisant l'engagement des structures concernées à respecter un nombre limité d'engagements, dont celui d'articuler les actions menées avec le travail au sein de l'école	MEN -DGESCO ; MAS -DIF-DIV-DGAS ; services déconcentrés	2008
14	étudier la possibilité de créer une application légère permettant la gestion et le suivi des dépenses d'utilisation des fonds sociaux, permettant de connaître les sous-consommations de certains établissements et à un moment de ré-attribuer les fonds d'un établissement à l'autre du département, en fonction des besoins.	MEN -DGESCO -DAF	2007
15	lancer une mission d'évaluation et d'enquête sur la fréquentation des cantines scolaires et l'adéquation des aides existantes de l'Etat (fonds social cantines) et des collectivités territoriales aux besoins des élèves. L'IGAENR - avec l'IGA et l'IGAS éventuellement - peut être chargée de cette mission. (cf. art 146 de la loi)	MEN - IGAENR, IGEN .MAS -IGAS	2008
16	s'assurer par recensement des rectorats que 100% des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté sont établis ; prendre les mesures incitatives qui s'imposent pour les CESC non créés	MEN-DGESCO -services déconcentrés	2007
17	préciser à l'occasion d'une nouvelle instruction ministérielle relative aux CESC, les attentes à l'égard du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté en matière de lutte contre les exclusions	MEN-DGESCO -services déconcentrés	2007
18	rappeler par circulaire les instructions relatives au respect de la non-discrimination par les ressources des familles pour l'organisation d'activités périscolaires facultatives. Mobiliser les services d'inspections pour organiser un contrôle des décisions prises dans les établissements sur un échantillon limité de collèges et de lycées	MEN-DGESCO -services déconcentrés	2007

<b>ACCES A LA CULTURE</b>			
1	Mettre en place un groupe de concertation permanent réunissant les administrations concernées, des représentants des collectivités territoriales (ARF, ADF), d'institutions culturelles et d'associations caritatives et des fédérations d'éducation populaire.	Ministère de la Culture (MC) - DDAI, MAS-DGAS.	2008
2	Elaborer, après concertation au sein du groupe de travail, un protocole national sur le modèle adopté pour les publics « empêchés ».	Ministère de la Culture (MC) - DDAI, MAS-DGAS.	2008
3	Décliner ce protocole au plan régional, sous forme de conventions entre DRAC, DRASS et collectivités territoriales	MC- DRAC	2009
4	Mettre en cohérence le protocole et les conventions avec les fédérations d'éducation populaires et les associations	MC-DDAI	2008
5	Intégrer l'entrée « publics défavorisés » dans les outils d'observation (études sur les pratiques culturelles, enquêtes de fréquentation des monuments et musées, compte rendus d'activités des établissements d'enseignement artistique....)	MC-DDAI et autres directions sectorielles.	2008
6	créer un ou plusieurs prix nationaux annuels du ministère de la Culture, pour des associations ou des établissements en partenariat avec des associations « culture ouverte à tous », avec critères culturels et sociaux, et sans centrer les initiatives sur les zones urbaines sensibles. Médiatiser la remise de ces prix. Annoncer cette mesure dans le protocole.	MC-DDAI et autres directions sectorielles.	2008
7	Prendre en compte de manière effective et systématique l'objectif d'accès à la culture pour les publics défavorisés et d'accompagnement de ces démarches dans les contrats d'objectifs signés par l'Etat avec les établissements culturels.	MC-DDAI - DAF et autres directions sectorielles.	2007
8	Conclure une convention pluriannuelle de financement entre le ministère de la Culture et l'association Cultures du cœur dans la mesure où celle-ci constitue la seule initiative nationale d'ampleur s'efforçant de répondre à l'objectif d'accès à la culture pour les plus défavorisés. Garantir des mécanismes effectifs de suivi de l'association et de réalisation de ses objectifs au sein de la convention. (Le ministère des Affaires sociales doit signer également une convention d'objectifs avec cette association).	MC-DDAI-DAF	2008
9	recenser et valoriser les bonnes pratiques par la création d'un forum permanent d'échanges d'expériences	MC-DDAI autre directions sectorielles	poursuivre en 2007
10	Prendre en compte de la problématique culture-exclusion dans la formation des acteurs, introduire dans la formation initiale des personnels de la filière culturelle un module sur la connaissance des problèmes des publics les moins familiarisés avec les institutions et les actions culturelles, (notamment pour l'école nationale du patrimoine, l'école nationale des sciences de l'information et bibliothèques, les formations du CNFPT), et en parallèle introduire dans la formation des professionnels sociaux (animateurs, éducateurs, assistants sociaux) un module de sensibilisation à l'ouverture culturelle.	MAS -DGAS - MC DDAI et autres directions sectorielles.	2008

<b>ACCES AUX SPORTS ET AUX LOISIRS</b>			
1	pérenniser et étendre le réseau des chargés de mission « sport - insertion sociale », au sein des fédérations sportives ; créer par redéploiement de nouveaux postes de conseillers techniques nationaux existants des chargés de mission sport insertion sociale en priorité dans les sports dont la pratique est perçue par les études comme plus fermée, et à des degrés divers moins répandue dans toutes les catégories sociales (tennis, natation, équitation, ski et sports de glace, golf).	MJS -DS	2008
2	définir une stratégie pluriannuelle d'augmentation des crédits « fonction sociale et éducative du sport », et parmi eux ceux relatifs aux publics défavorisés pour toutes les fédérations.	MJS -DS	à partir de 2008
3	établir le montant des subventions affectés à la fonction éducative et sociale du sport à 15% du total des subventions aux 9 fédérations dotées de conseillers techniques « sport cohésion sociale ».	MJS -DS	2008
4	traduire en objectifs particuliers et indicateurs précis dans les conventions d'objectifs entre le ministère et les fédérations, l'objectif reconnu d'accroissement de la pratique sportive, notamment au sein des clubs, pour les publics éloignés du sport, et particulièrement les publics défavorisés.	MJS -DS	2007
5	lancer une réflexion sur l'évolution des indicateurs de mesure à moyen terme des efforts d'accroissement de la pratique sportive, en particulier pour les publics défavorisés, qui sont inclus dans les conventions d'objectifs entre les fédérations sportives et le ministère des indicateurs. L'indicateur peut être décliné s'il s'avère pertinent. D'autres indicateurs que celui utile, sur le « nombre de licenciés en ZUS » peuvent être expérimentés, éventuellement avec l'appui des services déconcentrés de l'Etat (nombre de personnes accédant au sport à l'occasion de partenariats entre associations et centres communaux d'action sociale).	MJS -DS	2008
6	identifier une mission « développement de la pratique sportive pour les publics prioritaires » à la direction des sports du ministère. Cette mission pourrait être placée auprès de la directrice des sports ou identifiée en tant que bureau spécifique.	MJS -DS	
7	inciter à l'expérimentation d'une ou plusieurs conventions d'offres de pratiques sportives et de loisirs ou de cours entre une fédération sportive ou de loisirs et l'association « cultures du cœur », qui agit aussi dans ces domaines	MJS -DS	2007
8	lancer un contrôle thématique des services déconcentrés (Inspection générale de la jeunesse et des sports, cabinet privé ou audit de modernisation) relatif à l'adéquation des subventions versées aux associations aux objectifs du ministère, et aux procédures de suivi mises en place. Les lignes budgétaires « fonction sociale et éducative du sport » et « soutien aux publics défavorisés » seront particulièrement contrôlées	MJS -IGJS	2008

9	préciser dans les instructions relatives aux contrats éducatifs locaux à conclure le type d'actions particulières à mettre en place ou à valoriser pour les enfants issus de familles en situation de pauvreté d'exclusion.	MJS -DJEP MAS -DGAS - DIV	2007
10	réaliser un audit des procédures de prise en charge du BAFA et du BAFD dans les directions départementales de la jeunesse et des sports, les caisses d'allocations familiales et quelques collectivités territoriales concernées. L'audit viserait à vérifier l'impact des mesures sur les personnes concernées (et notamment les délais de versement) et à tester la possibilité de centraliser ce type d'aide dans un seul organisme public.	MJS- IGJS ; DJEP. CNAF	2008
11	poursuivre et développer les formations organisées pour les services déconcentrés à l'ingénierie de projets relatifs au développement de la pratique sportive et des loisirs pour les publics défavorisés	MJS- DS , services déconcentrés	-
12	inciter au développement de conventions entre unions départementales des centres communaux d'actions sociales et comités départementaux sportifs pour favoriser l'accès aux sports des plus défavorisés	MJS- DS, MS, services déconcentrés (DDASS)	2007-2008
13	expérimenter dans un ou plusieurs départements la prise en charge financière de pratiques sportives pour aider à la remobilisation des personnes en situation d'exclusion suivies dans le cadre d'un appui social individualisé (ASI, dispositif d'accompagnement social de l'Etat -DDASS - pour les publics éloignés de l'emploi)	MJS- DS, MS DGAS - services déconcentrés (DDASS)	2007-2009
14	étudier la création d'un ou plusieurs prix nationaux décernés par le ministère annuellement et relatifs à l' « accès au sport et aux loisirs », non limités aux initiatives en faveur des jeunes dans les zones urbaines sensibles, afin de compléter les initiatives existantes favorisant la fonction éducation du sport « fais nous rêver », « envie d'agir ».	MJS -DS -DJEP	2008
15	organiser une ou plusieurs rencontres annuelles relative à la contribution du sport à la lutte et à la prévention des exclusions, et à l'insertion sociale. La fondation du sport et le ministère chargé de l'emploi et de la cohésion sociale (délégation interministérielle à la ville, direction générale de l'action sociale) et des collectivités territoriales pourraient appuyer ces échanges d'expériences.	MJS-DS MAS- DGAS DIV	2008
16	inciter au développement au pôle de ressources national dédié ou à l'assemblée des départements de France d'une mission d'observation des politiques décentralisées en matière d'accès aux sports et de soutien à l'insertion sociale par le sport.	MJS-DS	2008
17	poursuivre les enquêtes sur les déséquilibres en équipements sportifs dans certaines zones urbaines sensibles et dans leurs agglomérations auxquelles ces zones se rattachent.	MJS-DS	2007-2008

**ANNEXES**

## Liste des annexes

- Annexe 1      Méthodologie de l'enquête
- Annexe 2      Tableau récapitulatif des constats d'évaluation de l'application de la loi
- Annexe 3      Lettre de mission
- Annexe 4      Liste des personnes rencontrées

## ANNEXE 1 : METHODOLOGIE DE L'ENQUETE.

Le présent rapport rend compte d'une mission d'évaluation *de l'application de la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions*, confiée à l'Inspection générale des Affaires sociales, et à l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche, et qui fait suite à trois précédents rapports (2000, 2002, 2004), la loi ayant prévu en son article 149 qu'un bilan serait présenté au Parlement tous les deux ans.

La ministre déléguée à la cohésion sociale a souhaité que les investigations soient centrées sur des domaines représentant des angles morts des précédents bilans réalisés par l'IGAS en 2000, 2002 et 2004 à savoir : le droit à l'éducation, l'accès aux sports, aux loisirs, aux vacances, l'accès à la culture et la lutte contre l'illettrisme.

### 1/ Le champ d'observation et d'analyse retenu par la mission, les questions de définition.

Le périmètre d'observation et d'analyse de la mission correspond aux orientations des politiques publiques définies par la loi d'orientation de 1998 et réaffirmées depuis lors, qui visent, au-delà de la grande pauvreté, plus largement les publics vulnérables que la précarité conjuguée à d'autres facteurs de fragilité, risque de conduire à l'exclusion à plus ou moins longue échéance.

*" La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. " Tel est le constat dressé, en 1987, par Joseph Wresinski dans le rapport du Conseil économique et social : " Grande pauvreté et précarité économique et sociale. " Et, si actuellement on parle plus généralement " d'exclusion " ou même " des exclusions " la réalité évoquée par ces différentes notions est bien la même.*

*L'accent est, en effet, aujourd'hui mis sur les processus d'exclusions, processus tout au long desquels se cumulent une série de handicaps ou de situations de risque, plus que sur la caractéristique d'un état qui serait celui d'une " population d'exclus ", catégorie sociologiquement individualisée et homogène. L'exclusion recouvre, au contraire, des trajectoires qui aboutissent à des situations individuelles chaque fois singulières et en tout cas hétérogènes.(rapport de présentation de la commission parlementaire en 1998)*

Une certaine confusion entre divers concepts qui, ces dernières années, se sont succédés sans se substituer les uns aux autres (exclusion, inclusion, intégration, égalité des chances...) a pu être constatée par la mission à l'occasion de ses échanges avec ses interlocuteurs.

A cet égard, la mission note à la fois l'intérêt que revêt la notion d'exclusion, en tant qu'analyse d'un processus, et son imprécision dans son utilisation courante. Le terme issu des recherches en sciences sociales, n'a pas de toute façon pas de réelle validité scientifique. La mission s'interroge sur l'inflation conceptuelle qui entoure la question de la pauvreté, n'utilise pas dans ces analyses le terme de grande pauvreté ou de grande exclusion : s'il existe une grande exclusion, comment oserait-on définir la petite exclusion ? qu'est-ce que représente une petite pauvreté ? Alors que selon la dernière étude de l'INSEE disponible en 2002, environ un quart des sans-domiciles fixes ont un emploi, ces notions qui visent à identifier des degrés de pauvreté décrivent de fait de manière très éthérée et très abstraite des réalités

complexes et des difficultés de vie qu'il est vain de quantifier. Compte tenu du caractère flou et désuet que revêtent ces distinctions, la mission utilise et de manière quasi interchangeable les termes de « personnes défavorisées », « personnes en situation de pauvreté et d'exclusion », « personnes démunies » ou « personnes exclues ». Ces termes d'usage courant dans les documents de politique publique sur ces sujets sont utilisés par défaut ; il est compréhensible qu'ils puissent être considérés comme des euphémismes pour décrire une réalité faite de souffrances quotidiennes et d'obstacles à surmonter, celle de la pauvreté et de la misère.

Eu égard à ce périmètre les questions relatives aux personnes handicapées ou issues de l'immigration (en tant que telles) ne relèvent pas de l'étude menée. Ce point mérite d'être souligné dans la mesure où ces sujets sont pris en compte par d'autres dispositifs qui relèvent d'une autre logique politique, portée notamment par la loi de cohésion sociale.

## **2/ la méthode.**

Pour effectuer cette étude, la mission s'est appuyée sur l'analyse de documents disponibles, et notamment dans le secteur de l'éducation sur les rapports d'inspections générales ayant abordé certains aspects du sujet à cerner, sur des données budgétaires, des compte rendus et des évaluations ponctuelles d'actions, ainsi que sur des statistiques d'activités.

Elle a mené des entretiens avec des responsables de directions d'administrations centrales concernées, d'organismes nationaux et des représentants d'associations nationales.

Elle s'est déplacée dans cinq régions (Centre, Picardie, Pays de Loire et Provence Alpes, Cote d'Azur, Ile -de France) pour rencontrer des représentants des services de l'Etat (préfectures, rectorats, inspections académiques, directions régionales des affaires culturelles, directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales, directions régionales et départementales de la Jeunesse et des Sports, délégations régionales au tourisme), des conseils régionaux (formation professionnelle, culture) et/ou généraux (insertion, culture), des communes (CCASS), de divers organismes (caisses d'allocations familiales, maisons de l'emploi, missions locales, structures de formation...) et des principales associations oeuvrant dans la lutte contre l'exclusion, impliquées en matière d'illettrisme, de soutien scolaire, de développement des pratiques culturelles et sportives pour les personnes les plus vulnérables.

Elle a bénéficié du concours précieux pour l'élaboration de trois rapports particuliers de l'Inspection générale de l'administration des Affaires Culturelles (Anita Weber), de l'Inspection générale de la Jeunesse et des Sports (Gérard Deshayes) et l'Inspection générale du Tourisme (Bernard Deumié), avec qui l'ensemble des analyses de la mission ont été discutées. Ceci a permis aux rapporteurs de s'assurer d'une meilleure compréhension des enjeux et des comportements des acteurs, et de rechercher les propositions les plus adaptées.

## ANNEXE 2 : TABLEAU RECAPITULATIF DES CONSTATS D'ÉVALUATION DE L'APPLICATION DE LA LOI

REFERENCE	OBJECTIF	CONTENU	CONSTATS D'EVALUATION DE LA MISSION
art 140	<b>Déclaration de principe accès à la culture au sport aux vacances = valeur d'objectif national</b>	L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un <u>objectif national</u> . Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté	<b>Disposition n'ayant eu qu'une faible portée concrète</b> - un objectif national qui dépend beaucoup de l'implication des collectivités territoriales et des établissements culturels, pour partie seulement financés par l'Etat. - un objectif national peu piloté ou suivi au niveau national et qui ne s'appuie pas sur une stratégie globale cohérente qui dépasse le soutien ponctuel à des projets d'envergure variable.
art 140	<b>Accès aux sports et aux loisirs, développement des pratiques</b>	La réalisation de cet objectif passe notamment par le développement, en priorité dans les zones défavorisées, des activités artistiques, culturelles et sportives, <u>la promotion de la formation dans le secteur de l'animation et des activités périscolaires</u> ainsi que des actions de <u>sensibilisation des jeunes fréquentant les structures de vacances et de loisirs collectifs</u> . Elle passe également par le <u>développement des structures touristiques à caractère social et familial et l'organisation du départ en vacances des personnes en situation d'exclusion</u> .	<b>S'agissant de l'accès au sport, l'objectif est maintenu et suivi -y compris budgétairement, à travers les subventions aux associations -par le ministère chargé des sports, mais essentiellement sur un périmètre restreint</b> : celui des jeunes habitant les zones urbaines sensibles, plutôt que des jeunes issus de familles défavorisées en général. - Le principal dispositif pour contrer les barrières financières dans l'accès au sport est en voie d'extinction au niveau national, mais prolongé sous d'autres formes notamment par les collectivités locales. - des soutiens sont apportés localement surtout aux projets visant la fonction éducative et sociale du sport, mais les incitations financières au niveau des fédérations

		<p>nationales sont faibles.</p> <p>- au delà des objectifs de la loi, le sport comme facteur d'insertion sociale (y compris facteur d'emploi) est porté par le ministère et ses opérateurs.</p> <p><b>S'agissant de l'accès aux loisirs la loi n'a pas eu directement d'impact concret.</b> En revanche, le dispositif de soutien fin</p>
art 140	<b>Accès aux vacances, objectif national -aide au départ en vacances, développement du tourisme social et familial</b>	<p>- Le dispositif bourses solidarité vacances a rencontré de nombreuses difficultés de fonctionnement et de pilotage et n'a pas atteint le niveau attendu ; en outre il ne concerne pas prioritairement les publics les plus exclus pour lesquels un accompagnement au départ est utile.</p> <p>- La multiplication des dispositifs au niveau national (ANCV, sécurité sociale) et locaux ne garantit pas la couverture équitable de l'ensemble des publics. Un travail de mise en cohérence des offres de l'ANCV et des CAF est utile.</p>

art 140	<b>Programmes d'actions concertées d'accès aux pratiques culturelles et artistiques, mobilisation des partenaires</b>	L'Etat et <u>les collectivités territoriales</u> , les organismes de protection sociale, les entreprises et les associations <u>peuvent</u> mettre en oeuvre des programmes d'action concertés pour l'accès aux pratiques artistiques et culturelles	<b>Faculté ouverte par la loi, non précisée par des textes réglementaires ou des instructions internes.</b> Aucun "programme d'action concerté pour l'accès aux pratiques artistiques et culturelles" - en tant que tel - n'a été décelé par la mission lors de ses déplacements. Aucune circulaire d'application du ministère de la culture de cette disposition n'a été portée à la connaissance de la mission. Des conventions de développement culturel avec des établissements ou plus généralement des démarches partenariales se sont cependant mises en place, dans le cadre de la politique de la ville.
Art 140	<b>Engagement des établissements culturels à lutter contre les exclusions</b>	Au titre de leur mission de service public, les établissements culturels financés par l'Etat s'engagent à lutter contre les exclusions	<b>Cette disposition n'est pas appliquée, sauf exception.</b> - Aucune circulaire ou information à l'attention des services déconcentrés et des établissements culturels qu'ils financent sur le contenu concret à apporter à cette disposition n'a été portée à la connaissance de la mission, malgré ses recherches. - Une charte de service public des établissements culturels existe mais son application est variable, et les directeurs d'établissements ne sont pas évalués sur le point particulier des démarches pour favoriser l'accès aux publics défavorisés.
art 142 modifiant art 1 loi 10/0789	<b>discrimination positive dans la répartition des moyens de l'éducation nationale / base législative des ZEP</b>	pour garantir le droit à l'éducation, la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation (objectives, notamment en matière) économique et sociale. Elle a pour objet de renforcer l'encadrement des élèves dans des écoles et établissements d'enseignement situés en zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé, et de permettre de façon générale aux élèves en difficulté (+quelle qu'en soit l'origine, en particulier de santé+) de bénéficier d'actions de soutien individualisé	Cette disposition qui correspondait à l'affirmation législative de la politique d'éducation prioritaire conduite depuis le début des années 1980 est appliquée dans chaque académie, en fonction des enveloppes de moyens attribuées par l'administration centrale. L'impact sur la réussite des élèves de cette politique-compte tenu des modalités de mise en œuvre (dispersion des moyens sur un grand nombre de sites, baisse de 2 unités du nombre d'élèves par division (classe), faible animation pédagogique) est incertaine.

art 142-3	<p><b>Non discrimination par les ressources dans les activités périscolaires</b></p>	<p>Les établissements scolaires veillent dans l'organisation des services périscolaires à caractère facultatif, à ce que les ressources des familles ne constituent pas un facteur discriminant entre les élèves</p>	<p><b>Cette disposition n'est pas appliquée de manière homogène.</b></p> <p>De fait, les entretiens laissaient penser à la mission qu'elle est généralement appliquée dans les établissements de l'éducation prioritaire (15% de l'ensemble des établissements), compte tenu de la structure sociale de leurs élèves. L'étude faite dans les Bouches du Rhône ne le confirme pas. Hors éducation prioritaire, selon plusieurs inspecteurs d'académie (IA) rencontrés, c'est loin d'être le cas, comme en atteste la pratique de voyages scolaires ouverts à plusieurs classes, ce qui sélectionne de fait en fonction des parents. En dehors de l'exercice normal de la tutelle, aucune procédure particulière, n'a été mise en place pour s'assurer du respect de cet article législatif. Les IA sont cependant informés des PV des conseils d'administration, et libres d'émettre des réserves sur ces sujets.</p> <p>Aucun suivi de la consommation et de l'affectation des fonds sociaux n'étant réalisé au niveau départemental ou académique, le degré d'utilisation de ces fonds pour l'aide aux élèves dans le cadre de voyages et d'activités périscolaires n'est pas connu. Les priorités pour les fonds sociaux semblent être cependant l'aide au paiement de la cantine, à l'acquisition de certaines fournitures scolaires (notamment en EPS), à quelques dépenses à caractère para médical et aux secours d'urgence.</p>
-----------	--	--	--

arti 142 IV modifiant l'art 18 de la loi n° 10/07/89	<b>Insertion d'une partie "moyens pour élèves défavorisés" dans le projet d'établissement</b>	Les écoles, les collèges, les lycées d'enseignement général et technologique et les lycées professionnels élaborent un projet d'établissement. Celui-ci définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux. Il fait l'objet d'une évaluation. Il précise les activités scolaires et périscolaires prévues à cette fin. Il indique également les moyens particuliers mis en œuvre pour prendre en charge les élèves issus des familles défavorisées.	<b>L'application de cette disposition n'est pas assurée, même si son esprit est présent de manière variable dans les projets d'établissements.</b> - Le contrôle des projets d'établissement et la présence des mentions relatives aux moyens mis en œuvre pour les élèves défavorisés est variable d'une académie à l'autre, d'un recteur à l'autre. - Le caractère simplement formel ou réellement stratégique de ces projets d'établissements est également variable. - De fait, l'application de cette disposition en tant que telle ne fait pas l'objet d'un suivi particulier, et n'a pas donné lieu en amont à des précisions lors des circulaires.
art 143, insérant un art 21 bis dans la loi du 10/07/89	<b>Institution d'un comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (porteur d'initiatives et de liens avec le hors-école)</b>	Le <u>comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté</u> présidé par le chef d'établissement a pour mission d'apporter un appui aux acteurs de la lutte contre l'exclusion. Ce comité a pour mission de renforcer sur le terrain les liens entre l'établissement d'enseignement, les parents les plus en difficulté et les autres acteurs de la lutte contre l'exclusion. En liaison avec les axes du projet d'établissement, approuvés par le conseil d'administration, il contribue à des initiatives en matière de lutte contre l'échec scolaire, d'améliorations des relations avec les familles, en particulier les plus démunies, de médiation sociale et culturelle et de prévention des conduites à risque et de la violence.	<b>Le thème de la lutte contre les exclusions est le parent pauvre de l'action des CESC</b> , prioritairement dédiée à la prévention des violences en milieu scolaire et à l'éducation à la santé.

art 145, créant UN article 10 bis loi 10/07/89	<b>Institution d'une bourse nationale de collège, remplacement de l'aide à la scolarité, modification circuits de versement</b>	I. - Pour chaque enfant à charge inscrit dans un collège public, un collège privé ayant passé avec l'Etat l'un des contrats prévus par la loi no 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés ou dans un collège privé habilité à recevoir des boursiers nationaux, une <u>bourse nationale de collège est attribuée aux familles dont les ressources ne dépassent pas un plafond variable</u> selon le nombre d'enfants à charge et revalorisé comme le salaire minimum de croissance prévu par l'article L 141-4 du Code du travail. Pour chaque enfant à charge inscrit dans un collège public, le montant de la bourse est fixé en pourcentage de la base mensuelle de calcul des prestations familiales mentionnée à l'article L 551-1 du code de la sécurité sociale. II - Les bourses nationales de collège sont à la charge de l'Etat. Elles sont servies aux familles, pour les élèves inscrits dans un collège public, par l'établissement, <u>après déduction éventuelle des frais de pension ou de de</u>	<b>disposition pleinement opérationnelle et pleinement appliquée.</b>
art 146	<b>Rapport fonds sociaux, cantines</b>	Le gouvernement présentera un rapport avant le 1er septembre 1999 sur la fréquentation des cantines scolaires depuis 1993 et son évolution ainsi que sur le fonctionnement des fonds sociaux.	<b>Disposition n'ayant pas été appliquée</b> : à la connaissance de la mission, le rapport n'a pas été produit en 1999, ni postérieurement.
art 147	<b>Faculté de différenciation des tarifs pour tout service public facultatif (crèches, cantines, bibliothèques, conservatoires, SP municipaux en général)</b>	Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. Les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée. Les taux ainsi fixés ne font pas obstacle à l'égal accès de tous les usagers au service.	<b>Cette disposition confirme dans la loi l'ouverture d'une faculté prévue par la jurisprudence, de manière incomplète.</b> - L'utilisation de cette faculté dépend des élus locaux et de leurs choix politiques. - A la connaissance de la mission, seul un travail de recherche sur la tarification des lieux de spectacle et de musique a été réalisé sur 1400 sites. Dans d'autres secteurs (bibliothèques, écoles de musique, équipements sportifs), pour mesurer l'utilisation de cette faculté législative, les données font défaut.

article 149	<b>Lutte contre l'illettrisme, priorité nationale</b>	La lutte contre l'illettrisme constitue une priorité nationale. Cette priorité est prise en compte par le service public de l'éducation <u>ainsi que par les personnes publiques et privées qui assurent une mission de formation ou d'action sociale.</u> Tous les services publics <u>contribuent de manière coordonnée à la lutte contre l'illettrisme dans leurs domaines d'action respectifs.</u>	<b>La lutte contre l'illettrisme n'est pas dans les faits une priorité nationale, et le changement d'échelle de l'action publique que laissait espérer la loi ne s'est pas produit.</b> S'agissant de la contribution de l'éducation nationale à la prévention et à la lutte contre l'illettrisme, <u>les éléments d'évaluation font l'objet de points développés dans le rapport particulier de la mission IGAS IGAENR consacré à la lutte contre l'illettrisme.</u>
TITRE I, accès à l'emploi art 24	<b>Lutte contre l'illettrisme incluse dans la formation professionnelle</b>	Le livre IX du code du travail est ainsi modifié : 1o L'article L. 900-6 devient l'article L. 900-7 ; il est inséré un art L 900 6 rédigé comme suit : « Art. L. 900-6. - La lutte contre l'illettrisme fait partie (de l'éducation permanente) de la formation professionnelle (2004). L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises y concourent chacun pour leur part.» Les actions de lutte contre l'illettrisme sont des actions de formation, au sens de l'article L. 900-2.« Les coûts de ces actions sont imputables au titre de l'obligation de participation au financement de la formation professionnelle prévue à l'article L. 950-1 dans les conditions prévues au présent livre.« Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat. » « Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en	<b>Faible impact de cette disposition.</b> Elle n'a pas entraîné le développement significatif des actions de formation aux savoirs de base dans d'autres secteurs économiques que ceux déjà impliqués avant 1998.



## **ANNEXE 3 : LETTRE DE MISSION**

## ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### 1. Au plan national

#### Administrations

#### ▪ Ministères chargés des Affaires sociales (directions du ministère et opérateurs)

##### **Inspection générale des affaires sociales (IGAS):**

Guy CLARY

Daniel LEJEUNE

##### **Direction générale de l'action sociale (DGAS) :**

Jean Jacques TREGOAT, directeur général Claire DESCREUX, sous directrice des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions

Catherine LESTERPT, chef du bureau des politiques de prévention, d'insertion et d'accès aux droits

Annick GARONNE, adjointe à la chef du bureau des politiques de prévention

Jacqueline LEBON

##### **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

Pierre LE DOUARON, adjoint au sous directeur

Marie DUPORGE

Delphine CROUZET, chargée de mission IRILL

Olivier de la MOISSONNIERE, sous direction formation tout au long de la vie, mission développement de la formation continue

Paul Edmond MEDUS, chef de bureau développement de l'emploi et des compétences.

Régine BERNADET, mission développement de l'emploi et des compétences, chargée de mission.

##### **Délégation interministérielle à la ville**

Yves Laurent SAPOVAL, délégué interministériel

Mme DURAN SAVINA, chef du pôle cohésion sociale

M. Yves GOAEFFERT

M.Serge FRAYSSE

##### **Délégation interministérielle à la famille.**

Dominique DE LEGGE, délégué interministériel

##### **AFPA**

Bruno SIMON, directeur de l'ingénierie, institut national de l'orientation et de l'insertion professionnelles.

**Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)**

Dominique DUBOIS, directeur général  
Patricia SITRUCK, directrice générale adjointe

**Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) :**

Marie-Thérèse GEOFFROY, directrice  
Hervé HERNANDEZ, secrétaire général

**Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale :**

Didier GELOT, secrétaire général

- **Ministère de l'éducation nationale**

**Direction générale de l'enseignement scolaire**

Jean- Luc BENEFIGE, sous directeur des écoles, des collèges et des lycées généraux et technologiques  
Jean Pierre DELOCHE, sous directeur des moyens, des études et du contrôle de gestion  
Pierre POLIVKA, délégué à l'éducation prioritaire  
Nadine NEULAT – BILLARD, chef du bureau de l'action sanitaire et sociale et de la prévention  
Mathilde BAEZA, chef du bureau du programme « vie de l'élève »  
Agnès Ferra DESCLAUX, chef du bureau de la formation professionnelle continue

**Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance**

Jean Claude EMIN, sous directeur de la performance de l'enseignement scolaire

**Observatoire national de la lecture**

Jean HEBRARD, inspecteur général de l'éducation nationale

- **Ministère de la Culture :**

**Inspection générale de l'administration des Affaires culturelles (IGAAC)**

Anita WEBER, inspectrice générale, ancienne DRAC d'Ile de France  
Michel BERTHOD, inspecteur général.

**Délégation générale à la langue française**

Michel RABAUD, haut fonctionnaire de terminologie et de néologie  
Sébastien ZONGHERO, chargé de mission

**Direction des musées de France**

*Département des publics, de l'action éducative et de la diffusion culturelle*  
Claude Gilbert, adjointe au chef de département

**Direction du livre et de la lecture**

Valérie GAYE, chef du bureau du développement de la lecture

**Direction de l'administration générale (DAG)**

Clarisse MAZOYER, chef de bureau

**Délégation au développement et de l'action internationale (DDAI)**

Jean- François CHAINTREAU, délégué adjoint

Ariane SALMET Chef de la mission des publics

Jean- Hugues PIETTRE Chargé de mission lutte contre l'exclusion

**Département de l'éducation, des formations, des enseignements et des métiers**

Jean- Marc LAURET, chef de département

**Mission de la recherche et de la technologie**

Claude ROUOT, chargée de mission

**Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles**

Anne MINOT, chef du bureau des pratiques

Denis DECLERCK, inspecteur de la création et des enseignements artistiques

**Cité des Sciences et de l'industrie**

Marie-Laure LAS VERGNAS, Chargée de mission accessibilité générale

**Musée de Nantes**

David CHATELIER, médiateur culturel

- **Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer**

**Inspection générale du Tourisme**

Bernard DEUMIE

- **Ministère de l'Agriculture**

**Direction générale de l'enseignement et de la recherche**

Françoise ROSSI, chargée de l'insertion et de l'égalité des chances

Sylvie PAULIN, chef de bureau de la vie scolaire et de l'insertion

- **Ministère de la Défense**

**Direction du service national**

Colonel André LE VAILLANT, chef de mission

- **Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.**

**Direction de la Jeunesse et de l'éducation populaire**

M. Etienne MADRANGES, directeur

Hervé LATIMIER, sous directeur des politiques de jeunesse.

Sylvie MARTINEZ Adjointe au chef du bureau des actions territoriales, éducatives et culturelles.

Anne-Elisabeth DELOMENIE, adjointe au chef du bureau A1, chargée des CEL

Edouard CLAVIJO, chef du bureau du partenariat associatif jeunesse et éducation populaire.

Jean-Marc LAPIERRE, chef du bureau de l'information et de la participation des jeunes.  
Mme CABON.

#### **Direction des sports.**

Mme Chantal BRAULT, sous directrice, chargée de l'action territoriale  
Mme Fabienne BOURDAIS, chef de bureau des fédérations multisports, des activités sportives de nature et des pôles ressources  
M. Renaud de VEZINS, adjoint au chef de bureau des fédérations multisports, des activités sportives de nature et des pôles ressources  
M. Serge AGREKE, chef de bureau des fédérations uni sport et du sport de haut niveau.  
M. Sébastien RAMONELL, chef de bureau  
M. Lionel LEYCURAS  
M. Benoît ZEDET, chargé de mission recensement des équipements sportifs.  
Mme Bénédicte ROUBY, cadre technique fédéral, conseiller technique sport et cohésion sociale, auprès des fédérations de sports de combat.  
M. EL HOULALI, conseiller technique sport et cohésion sociale, auprès des fédérations nautiques.

#### **Direction des Ressources Humaines, de l'Administration et de la Coordination Générale**

François BODDAERT

Chef du bureau de la programmation budgétaire et du dialogue de gestion

#### ▪ **Ministère de la Justice**

##### **Direction de l'administration pénitentiaire**

Jean Pierre LAURENT, conseiller pédagogique  
Colombe BABINET, chargée de la culture en prison.

#### **Organismes de protection sociale**

##### **Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)**

Jacques LUCBEREILH, directeur général adjoint  
Sylvie LECHEVILLIER, sous directrice  
Marie Lou DESCAMPS, chargé de mission vacances familiales.

#### **Organisme divers**

#### **Organismes collecteurs paritaires agréés, formation professionnelle des entreprises.**

Ghislaine VAESKEN, FAF PROPLETE, secrétaire générale  
Helène IGLESIAS, FAF PROPLETE, chef de projet « maîtrise des écrits professionnels »  
Daniel LUSTIN, cabinet de consultant en ingénierie de formation, RECIF.  
Véronique TEXIER, AGEFOS-PME, département ressources ingénierie, responsable de projet.

#### **Conseil national des Missions locales :**

Yves AUTON et Pierrette CATEL, chargés de mission

<b>Associations :</b>
-----------------------

**ATD- Quart Monde :**

Evelyne RIOU, chargé de mission culture.

Nota : La mission n'a pas pu rencontrer les autres membres d'ATD quart monde qu'elle sollicités au niveau national.

**Secours Catholique :**

Nathalie COHADIER et Marie Jo TOUCHE, chargés de mission vacances, accompagnement à la scolarité, maîtrise de la langue.

**Secours Populaire :**

Christophe AUXERRE, secrétaire national

**Union Nationale des associations familiales (UNAF) :**

François FONDARD, président

**Cultures du Cœur :**

Michel BERNARD, président

Edgar DANA, directeur général

**Fédération nationale des orthophonistes**

Nicole DENNI- KRICHEL, présidente et Anne-Christine DUPONT, vice-présidente

**Fondation du sport**

Gilles BERTONI, délégué général

Philippe SALLES, directeur général adjoint.

## 2. Rencontres en région

<b>Région Centre</b>
----------------------

**Direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports:**

Patrick BAHEGNE, directeur régional

Bernard GRENIER, directeur régional adjoint.

**DDASS**

M LEGAL, directeur

Mme MADELAINE, , Mme MILLER , Mme LECLERC

**DRAC**

Florence MEISEL-GENDRIER, adjointe au directeur régional

**DRTEFP :**

M. DUHEM

Hubert MEILAND

**Conseil régional**

Vincent CHENET, chef de service direction des lycées

Leila KHELIL, chargée de mission, direction de la formation professionnelle continue

**Région Ile de France****Direction régionale des affaires culturelles**

Pierre OUDART, directeur adjoint

**Inspection académique du Val de Marne****Annie PARTOUCHEIEN.****Région Picardie****Préfet****Direction régionale de la jeunesse et sport**

Robert D'ARTOIS, Directeur régional

Jean-Marie MARS, Secrétaire Général

Gérard LEROY, Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse

Alain PECCART, Inspecteur jeunesse et sport

**Comité régional olympique et sportif de Picardie**

Eric MOREL, Président

**Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**

Patrice TRIQUET, Directeur adjoint

**Direction régionale des affaires culturelles**

Hervé COULAND, Directeur adjoint,

**Caisse d'allocations familiales d'Amiens**

Marie-Agnès CUDREY, Sous-directrice

Sophie BRULE, responsable du service développement social local

**Conseil régional**

Frédéric LEPRETE, Directeur de la formation et de l'apprentissage

**Maison de l'emploi et de la formation du Grand Amiénois**

Christophe RAMIS, directeur

Caroline GIGAUX, chargé de relations entreprises.

**Mission Locale d'Amiens**

Frédéric LAMARCHE, directeur

**Centre « défense deuxième chance » de Doullens**

Philippe MONIER, Directeur insertion formation

Marie-France PASTEL, coordinatrice formation

**Education :**

Marie- Danielle CAMPION, recteur  
 Nadine BIF, chef du service académique de l'apprentissage  
 Christina De OLIVEIRA, Doyen des IA IPR  
 Gisèle DESMOUTIEZ, IA IPR EPS chargée de mission sur les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté  
 Jean-Bernard DUPONT, IA IPR responsable du centre académique de ressources pour l'égalité des chances  
 Patrick GUIDET, Secrétaire général d'Académie adjoint  
 Ricard HUBERT, Proviseur vie scolaire  
 Corinne MAIECENT, infirmière conseillère technique du Recteur  
 Marie-France MICHELIN, Assistante sociale conseillère technique du Recteur  
 Jean MUTZENHART, Chef du service académique d'information et d'orientation  
 Paul- Eric PIERRE, Chef de la division des établissements et de l'organisation scolaire  
 André REIMERINGER, Médecin conseiller technique du Recteur  
 Jean-Jacques STOTER, Délégué académique à la formation continue  
 Claudette TABARY, Secrétaire Générale de l'inspection académique de la Somme  
 Annie GROLEZ, Principale du collège Montaigne de Saint Quentin  
 Alain BEURTHÉRET, Proviseur du LP Françoise Dolto de Guise  
 Chantal VASSELET, IEN Circonscription de St Quentin 1  
 Christine TAHAR, Proviseur des lycées et LP André Malraux de Montataire  
 Ghislaine VANNOERKERKE, Principale du collège Gabriel Havez de Creil  
 Robert VERGE, Principal du collège André Malraux de Creil  
 Martine CASTELLOTE, IEN circonscription de Beauvais sud  
 Patrick CHERON, Proviseur du LP du Marquenterre de Rue  
 Emmanuel DUCLERQ, Proviseur des lycées et LP Pierre Mendés France de Péronne  
 Philippe POIREL, IEN circonscription d'Amiens 3

**Associations sollicitées :**

- Centre interculturel ALCO
- Association le CARDAN
- Association CARMEN
- Association « Femmes en Mouvement »
- Association Yves LEFEBVRE
- Le Secours catholique
- Le Secours Populaire
- Centre socio-culturel d'Etouvie

**URLIP (union régionale lutte contre l'illettrisme)**

- Florence MAUGRENIER, Directrice

<b>Région Pays-de Loire</b>
-----------------------------

**Préfecture**

Bernard BOUCAULT, préfet de la région Pays de Loire, préfet de Loire Atlantique  
 Gilles CANTAL, sous préfet  
 Mme DAGAULT, chargée de mission  
 Muriel GEFFROY, bureau de la politique de la ville  
 Mme GROUSSIN, chargée de mission illettrisme à la DDASS de Loire Atlantique

**Conseil Général de Loire-Atlantique**

Mme MEUNIER, vice-présidente, adjointe au maire de Nantes, présidente du CCAS de Nantes

**Ville de Nantes**

Louis SOUCHAL, directeur général adjoint de l'action sociale.

**DRAC**

M. GIOVANNONI, chargé de mission  
 Mme DURET MAZUREL, chargée de mission

**Tourisme**

Jean BERTHIER, directeur régional

**DRJS**

M. LACO, directeur régional

**DDASS**

Mme GROSSIN, correspondante illettrisme

**DRTEFP**

Mme TORTA, chargée de mission  
 Francis DURAND, inspecteur du travail

**Missions locales**

M. TERRIN, directeur de la mission locale pour l'insertion des jeunes de Nantes Métropole.  
 M. LETANG, directeur mission locale de Saint Nazaire  
 Patricia EGGREMONT, directrice d'Espace formation

**CAF de Loire-Atlantique**

M. CHARLOT, Directeur  
 M. BERNA directeur de l'action sociale, CAF de Nantes.  
 Mme DESNOES

CCAS de Nantes, CCAS de Rézé et CCAS de Saint Nazaire

**Comité régional Olympique et Sportif des Pays de Loire**

Marcel RETAILLEAU, Président

**Direction Régionale Jeunesse et Sports**

M. THOMAS Directeur

M. LACO Directeur régional adjoint

**Centre ressources illettrisme**

Mme DELASALLE

**Education nationale**

Bernard DUBREIL, recteur

M. RENAULT, directeur adjoint des services départementaux de l'Education Nationale,  
Académie de Loire-AtlantiqueLe directeur de l'organisation scolaire et des établissements ou le directeur de l'évaluation et  
de la prospective

Gérard PRUDHOMME, IA

Jean Marie RENAULT IA adjoint

Francis BUTLEN, chef de la division des élèves

Annette HAUBERT, chef de la division de l'organisation scolaire

Cécile DARNAT, division de l'organisation scolaire

Christine COSSON, division de l'organisation scolaire

Monique MORIN, chef de la division des partenariats et des ressources humaines

Joseph Pierre TREMBLAY, chef de la division des personnels

Plusieurs chefs d'établissements en éducation prioritaire de différents niveaux

**Associations**

UFCV

ACCOORD, Guy GUYET, directeur délégué, BOUYER Christine, chef de projet.

La MANO association centre social, M. Denis BRETECHER

Association Start-Air Jeunes, Eric THUEL, directeur

AFEV, Caroline LE REST, déléguée régionale.

Association Rencontres

ASAMLA

CEFRES

THEATRE Athénor, Brigitte LALLIER MAISONNEUVE, directrice

ACENER

Tissé Métisse

Le Lieu Unique, François TISSIER, chargés des relations publiques.

ESPERANE Saint Yves

Comité départemental d'Athlétisme, JJ MOREAU, président

Sporting Nazairien Rugby, Michel MOULERE, dirigeant.

**Région Provence Alpes Cote d'Azur****Préfecture**

Marcelle PIERROT préfète déléguée à l'égalité des chances

Evelyne CARDI, cabinet de la préfète déléguée.

**DDASS**

Mme RIFFARD- VOILQUEN, directrice

**Délégation régionale au Tourisme**

Dominique SALOMON, délégué régional

**Conseil régional**

Jacques BLANC, directeur de la formation

**Délégation régionale, Agence nationale de la cohésion sociale**

Henry DARDEL

**DRAC**

Jean –Luc BREDEL, directeur régional

Marc CECCALDI, directeur régional adjoint

Frédérique GIRAUD –HERAUD, conseillère politique de la ville et musiques actuelles

Françoise BARTISSOL, chargée de mission

**CRDP**

Guyline COSTANTINO, chargée de mission

**DRTEFP**

Jean Gilbert et MONCHARMONT

Jean Marie BEAUMIER

**Ville de Marseille**

Michel BOURGAT, adjoint au maire

Mission socio éducative : Jean Lucien NATOURIAN

**CAF**

Jean – Charles SLAMA

**Direction régionale jeunesse et sport**

M. FERRIER, directeur

**ANPE**

M. Philippe BOS, directeur adjoint

**Enseignement catholique**

M. Rabier, proviseur.

**Education nationale**

**Représentants de l'Inspection académique des Bouches-du-Rhône et du Rectorat**

Jean-Paul de GAUDEMAR, recteur d'Aix- Marseille

Christiane BONNEFOY - Secrétaire générale adjointe

Gérard TREVE - IA-DSDEN des Bouches-du-Rhône

Chantal FEVRIER - IA-IPR chargée de mission ZEP

Mme BAUDOUIN - IA-IPR

Joëlle BRUGUIERE - Mission insertion

Guy CHAIGNEAU - Proviseur vie Scolaire  
Dominique COMBE, délégué académique à la formation continue.

**Chefs d'établissements de l'Académie des Bouches-du-Rhône**

Laurence PARNY - Principale du collège Anatole France - MARSEILLE  
Elisabeth PORTIGLIATTI - Principale du collège Jules Ferry -MARSEILLE  
Gérard PAQUET - Principal du collège Vieux port - MARSEILLE  
Michel DOCHIER - Principal du collège Vallon des Pins - MARSEILLE

**Associations**

Savoirs pour réussir  
Centre social la Castellane  
Oacquam  
ATSP  
Heart color Music  
ATD Quart monde  
Compagnie la Cité  
SCHEBA  
ST André Loisirs et culture  
SOS insertion Alternative point Sud  
ADDAP  
Centre social la Rouguière

**Région Rhône Alpes**

Annie TATON directrice adjointe, DRTEFP

