



Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation de la 1^{ère} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

TOME I **RAPPORT**

Établi par

François CHEREQUE

Simon VANACKERE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Janvier 2014 -

2013-024R

SYNTHESE

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (« le plan ») a été adopté en Comité interministériel de lutte contre les exclusions (Cile) le 21 janvier 2013, à la suite de la tenue d'une conférence nationale les 10 et 11 décembre 2012. Ce plan se structure en 3 axes complémentaires : le premier met l'accent sur la prévention, le deuxième sur les actions d'accompagnement et d'insertion, et le troisième est consacré aux questions de gouvernance des politiques de solidarité. Le plan regroupe 61 mesures, qui empruntent à 7 « paquets thématiques » différents.

L'évaluation du suivi de la mise en œuvre de ce plan a été confiée à l'IGAS : le présent rapport dresse un premier bilan d'étape après une année de mise en œuvre.

*

Afin de procéder à ce travail, la mission de l'IGAS a défini une trame d'évaluation du plan qui comprend des indicateurs de performance et d'impact, de mobilisation et de mise en œuvre. Pour des raisons méthodologiques, il n'est pas possible de proposer dès à présent une analyse de l'impact opérationnel du plan : les indicateurs ne seront disponibles qu'avec délai.

La mission souligne par ailleurs que le plan se déploie dans un contexte économique et social dégradé, qui justifie d'autant plus de déployer une action publique cohérente et durable. Aussi, la dégradation prévisible des indicateurs de pauvreté et de précarité ne peut ni ne doit être considérée comme imputable au plan : elle dépend de facteurs qui le dépassent largement.

Enfin, parallèlement à ce travail d'évaluation, la mission avait la tâche d'organiser, dans les régions de France, des temps de travail afin de présenter le plan et d'en initier le déploiement opérationnel par les parties prenantes sur chaque territoire.

*

A l'issue de cette première année, la mission constate une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs associés à la mise en œuvre du plan. Tant les administrations de l'Etat (centrales comme déconcentrées, opérateurs, ...) que les collectivités territoriales (départements, en premier lieu, mais également les communes, leurs opérateurs, ...) et le monde associatif se sont fortement impliqués.

En matière de mise en œuvre du plan et de lancement des différents chantiers prévus, l'appréciation d'ensemble est globalement positive. Plusieurs mesures importantes sont ainsi déployées dans les calendriers prévus, comme la revalorisation du RSA socle, l'augmentation des plafonds d'accès à la CMUC (couverture maladie universelle complémentaire) ou à l'ACS (aide à l'acquisition d'une complémentaire santé), la première phase pilote de la « garantie jeunes » ou encore l'allongement de la durée des contrats aidés. En revanche, plusieurs mesures, y compris structurelles, n'ont pas été mises en œuvre (réforme du soutien aux travailleurs modestes par la fusion du RSA activité et de la prime pour l'emploi) ou posent question à ce jour (plan d'urgence en faveur des ménages relevant du DALO, par exemple). Enfin, l'année 2014 doit permettre une vigilance sur certaines mesures, soit que leur mise en œuvre soit intrinsèquement complexe (« fin de la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence », en grande partie liée à la situation des demandeurs d'asile, en cours de procédure comme déboutés), soit que les mois à venir doivent permettre la concrétisation des travaux engagés en 2013 (ex : convention d'objectifs et de gestion de la CNAF).

*

Les 30 rencontres territoriales organisées par la mission ont réuni plus de 6000 personnes : c'est le signe que le plan suscite des attentes fortes, auxquelles il importe de répondre. Ces rencontres ont permis de faire ressortir des motifs de préoccupation importants chez les acteurs de terrain, dont les principaux ont trait à la gouvernance des politiques de solidarité d'une part, à la complexité de ces dernières d'autre part. A cet égard, des travaux sont engagés à plusieurs niveaux (évaluation de la gouvernance territoriale dans le cadre de la modernisation de l'action publique ; expérimentation sur l'accès aux droits), dont il conviendra de tirer tous les enseignements en 2014. La mission tire de ces rencontres la conclusion que des évolutions sont nécessaires : une gouvernance et un système social trop complexes génèrent à la fois de l'exclusion sociale (non-recours) et des dépenses inutiles et/ou redondantes. Les premières victimes en sont les plus démunis.

*

Ainsi que la lettre de mission l'y engageait, la mission formule des recommandations. Ces dernières sont de trois ordres :

- *des recommandations en matière de pilotage du plan*, aux différents échelons de sa mise en œuvre (national, territorial). Au niveau national, ces recommandations visent à conforter l'interministérialité du plan, mais également à accroître la visibilité donnée aux acteurs. Au niveau territorial (niveau régional et départements), ces recommandations visent à garantir un pilotage partenarial du plan, en tout premier lieu avec les départements, en vertu du chef-de-filat qui leur est conféré en matière sociale. En ce qui concerne l'Etat, la mobilisation des Préfets est à même de susciter une dynamique de travail sur la durée. Enfin, le monde associatif et les bénéficiaires eux-mêmes doivent également être parties prenantes du déploiement du plan,
- *des recommandations « mesure par mesure »*, en fonction de leur état actuel de mise en œuvre. Ces recommandations portent notamment sur la fusion du RSA activité et de la PPE, les mesures relevant du paquet « hébergement-logement » ou encore l'engagement de chantiers importants tels que les Etats généraux du travail social,
- *des recommandations plus prospectives*, ayant trait soit à des thèmes qui apparaissent insuffisamment traités dans le plan à ce jour (exemple : aide alimentaire), soit à des éléments de progrès possibles en matière de simplification par exemple (exemple : automatisation de l'accès à l'ACS pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées), soit

à des chantiers de plus long terme (exemple : généralisation du principe de participation des personnes en situation de pauvreté ou de précarité).

*

L'année 2014 doit permettre de maintenir une dynamique autour de la mise en œuvre du plan. A cet égard, la réunion du Cile prévue en janvier 2014, soit un an après l'adoption du plan, est un signal fort : elle doit permettre de donner aux différents acteurs des perspectives de travail pour les mois à venir, notamment en vue du déploiement territorial du plan, et procéder aux ajustements qui seraient nécessaires.

*

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION	11
1 ADOPTE LE 21 JANVIER 2013, LE PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE REPOSE SUR UNE APPROCHE GLOBALE, DONT LE SUCCES DEPEND NOTAMMENT DE SON APPROPRIATION SUR LES TERRITOIRES.....	11
2 LA MISSION CONFIEE A L'IGAS REPOSE SUR TROIS AXES	12
3 LA METHODE D'EVALUATION RETENUE APPELLE PLUSIEURS CONSIDERATIONS DE PRUDENCE	13
RAPPORT.....	15
1 SI LES CHIFFRES LES PLUS RECENTS DATENT DE 2011, LA SITUATION DE LA PAUVRETE SE DEGRADE DEPUIS LORS, SOUS L'EFFET NOTAMMENT DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE	15
1.1 L'évolution de la pauvreté en France suit une tendance très préoccupante.....	15
1.1.1 Les derniers chiffres officiels disponibles, de même que de nombreuses sources associatives, font état d'une dégradation des situations de pauvreté et de précarité ces dernières années	15
1.1.2 Des publications récentes mettent en évidence les effets particulièrement forts de la conjoncture sur certains publics précaires	17
1.2 La situation se dégrade dans les principaux pays européens, parfois plus qu'en France, mais les réponses apportées varient.....	17
1.2.1 Dans l'ensemble des pays européens, les indicateurs de pauvreté se dégradent sous l'effet de la crise économique.....	17
1.2.2 A ce jour, seules la France et la Belgique ont adopté des plans spécifiques pour lutter contre la pauvreté	19
1.3 Un ensemble d'indicateurs d'impact et de performance pour suivre les effets du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale	19
1.3.1 La mission a retenu trois niveaux d'indicateurs pour juger de la mise en œuvre du plan et de son impact réel.....	19
1.3.2 La mesure de l'impact global du plan n'est pas possible dans l'immédiat	22
1.3.3 Les indicateurs pour les années 2013 et 2014 sont à considérer comme des « états zéro » et peuvent apporter des enseignements quant aux tendances de la pauvreté	22
2 SI LE LANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN A FAIT EN 2013 L'OBJET D'UNE MOBILISATION IMPORTANTE ET DANS L'ENSEMBLE SATISFAISANTE, LES EFFORTS DOIVENT ETRE MAINTENUS EN 2014	23
2.1 Au titre de l'année 2013, l'appréciation générale de la mise en œuvre du plan et de la mobilisation des services est satisfaisante.....	23
2.1.1 L'architecture du plan lui-même apporte des garanties, mais est perfectible.....	23
2.1.2 La mise en œuvre du plan a fait l'objet d'une importante mobilisation, à tous les niveaux de l'administration de l'Etat	25
2.2 Afin d'assurer la mobilisation de tous sur la durée du plan, plusieurs axes de progrès sont possibles au niveau central	26

2.2.1	La question des moyens reste posée.....	26
2.2.2	Assurer un meilleur portage et une meilleure visibilité médiatique du plan.....	28
2.2.3	Donner de la visibilité sur la mise en œuvre du plan après 2014.....	28
2.2.4	Pérenniser et structurer le suivi au niveau national.....	29
2.3	Evaluation de la mise en œuvre du plan pour chacun des sept « paquets » de mesures.....	31
2.3.1	Paquet « accès aux droits » : une mobilisation globalement positive ; la nécessité de concrétiser les intentions annoncées.....	31
2.3.2	Paquet « emploi » : les principales mesures sont amorcées.....	37
2.3.3	Paquet « hébergement-logement » : sur un sujet complexe, les difficultés demeurent malgré des efforts importants.....	42
2.3.4	Paquet « santé » : une mise en œuvre bien initiée, mais à consolider à certains égards.....	51
2.3.5	Paquet « enfance et famille » : une augmentation des minima réalisée, mais des points de progrès et des attentes quant à la mise en œuvre de la COG.....	53
2.3.6	Paquet « inclusion bancaire et surendettement » : inscrites dans différents processus législatifs, les mesures du plan doivent désormais se déployer concrètement.....	56
2.3.7	Paquet « gouvernance des politiques de solidarité » : de multiples initiatives, pour lesquelles la mobilisation doit se poursuivre en 2014.....	57
3	UN DEPLOIEMENT TERRITORIAL ET OPERATIONNEL DONT LA REUSSITE SUPPOSE UNE MOBILISATION DURABLE DE TOUTES LES PARTIES PRENANTES.....	63
3.1	Initié en 2013, le déploiement territorial a donné lieu à une importante mobilisation conjointe de l'ensemble des acteurs, au premier rang desquels l'Etat et les collectivités territoriales.....	63
3.1.1	La démarche de déploiement opérationnel du plan repose sur la territorialisation de celui-ci et le développement d'une approche partenariale.....	63
3.1.2	30 rencontres territoriales ont permis de réunir plus de 6000 personnes pour un travail opérationnel sur le plan.....	64
3.1.3	Ces rencontres mettent en lumière des préoccupations fortes, mais également la richesse et l'inventivité des politiques déployées dans les territoires.....	67
3.2	La démarche de territorialisation du plan suscite des attentes fortes pour les mois à venir.....	72
3.2.1	Dans la majorité des régions, des modalités de pilotage ont d'ores et déjà été arrêtées.....	72
3.2.2	La mission est en mesure de formuler plusieurs recommandations en matière de pilotage territorial.....	75
4	LE PLAN TRAITE PARTIELLEMENT OU IMPARFAITEMENT CERTAINS SUJETS, ET APPELLE LA MISE A L'AGENDA DE CERTAINES REFLEXIONS PLUS STRUCTURELLES.....	77
4.1	Le thème de l'accès aux droits illustre la nécessité d'un choc de simplification en matière sociale.....	77
4.1.1	Une complexité du système social maintes fois illustrée lors des rencontres territoriales.....	77
4.1.2	Des améliorations opérationnelles en vue d'un meilleur accès aux droits sont possibles.....	81
4.1.3	Des améliorations plus profondes toucheraient nécessairement à l'architecture du système social français.....	83
4.2	Souhaité par tous les acteurs, l'objectif d'un accompagnement global et décloisonné des bénéficiaires est complexe à atteindre mais peut progresser par la mise en commun de bonnes pratiques territoriales.....	84

4.2.1	L'accompagnement global et le décloisonnement des politiques de solidarité sont des objectifs qui font consensus mais leur atteinte est complexe.....	84
4.2.2	La mise en commun de bonnes pratiques territoriales ou sectorielles doit être privilégiée.....	85
4.3	La notion de « coût social de la pauvreté » pourrait être utilement développée pour souligner la nécessité de politiques publiques préventives.....	86
4.3.1	Les politiques de solidarité peuvent être perçues comme un facteur d'augmentation des dépenses, ce qui doit être fortement nuancé.....	86
4.3.2	Le lien avec l'évaluation <i>ex-ante</i> et <i>ex-post</i> des politiques de solidarité peut être établi.....	86
4.4	De façon transversale, la nécessité de perfectionner le système statistique public ressort.....	87
4.4.1	Le plan affirme le principe d'objectivité et fait de la généralisation de l'observation en matière sociale une mesure à part entière.....	87
4.4.2	A de nombreux égards, des progrès sont possibles.....	87
4.5	Affirmée, la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité doit faire l'objet d'une réflexion globale.....	90
4.5.1	Le principe affirmé de la participation fait consensus et des exemples concrets démontrent son utilité.....	90
4.5.2	La perspective d'une généralisation de ce principe soulève toutefois des interrogations importantes.....	91
4.6	Peu traitée dans le plan, la question des liens entre situation de handicap et précarité fera l'objet d'une approche spécifique en 2014.....	94
4.7	Identifiées comme des zones à « observer particulièrement », les « zones rurales isolées » sont toutefois aujourd'hui très mal connues.....	94
4.7.1	L'absence de connaissance statistique suffisamment fine et l'absence de réponse structurée en termes de politiques publiques.....	94
4.7.2	Trois exemples de problématiques fortes au travers des rencontres territoriales.....	95
	CONCLUSION.....	97
	LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	101
1	RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PILOTAGE DU PLAN AUX NIVEAUX NATIONAL ET LOCAL.....	101
2	RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DES 61 MESURES.....	101
3	RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX TRAVAUX PROSPECTIFS A ENGAGER.....	102
	LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	103
	LETTRE DE MISSION.....	105
	REMERCIEMENTS.....	109
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES ET CONTRIBUTIONS ECRITES DU CNLE.....	111
	ANNEXE 1 : EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE LA MOBILISATION - FICHES RECAPITULATIVES DES 61 MESURES DU PLAN.....	115
1	PAQUET « ACCES AUX DROITS ».....	117
2	PAQUET « TRAVAIL-EMPLOI ».....	138
3	PAQUET « HEBERGEMENT-LOGEMENT ».....	151

4	PAQUET « SANTE »	176
5	PAQUET « FAMILLES-ENFANCE ».....	185
6	PAQUET « INCLUSION BANCAIRE – SURENDETTEMENT	202
7	PAQUET « GOUVERNANCE ».....	211
ANNEXE 2 : SYNTHÈSE VISUELLE DE L'AVANCEMENT DES MESURES EXPERIMENTALES OU PROGRESSIVES DU PLAN.....		231
1	MAILLAGE DES EXPERIMENTATIONS – FRANCE METROPOLITAINE HORS ILE DE FRANCE	231
2	MAILLAGE DES EXPERIMENTATIONS – ILE DE FRANCE	232
ANNEXE 3 : ELEMENTS DE SYNTHÈSE DU DEPLOIEMENT TERRITORIAL.....		233
1	CALENDRIER DES RENCONTRES REALISEES	233
2	CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE DU 7 JUIN 2013	234
3	LETTRE CONJOINTE DU PREMIER MINISTRE ET DU PRESIDENT DE L'ADF.....	248
LISTE DES PIECES JOINTES.....		251
SIGLES UTILISES		253

INTRODUCTION

1 ADOPTE LE 21 JANVIER 2013, LE PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE REPOSE SUR UNE APPROCHE GLOBALE, DONT LE SUCCES DEPEND NOTAMMENT DE SON APPROPRIATION SUR LES TERRITOIRES

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (ci-après « le plan ») a été adopté lors du Conseil interministériel de lutte contre les exclusions (Cile) du 21 janvier 2013. Il fait suite à un travail partenarial entre le gouvernement et les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté (associations, représentants des collectivités locales, partenaires sociaux, ...).

Engagés par le Premier ministre devant le Comité National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) le 20 septembre 2012 au travers de la mise en place de sept groupes thématiques, réunissant des participants de tous horizons, les travaux préparatoires se sont conclus par la rédaction de sept rapports thématiques par les personnes qualifiées qui avaient été nommées. Les propositions de ces rapports ont été débattues lors des tables-rondes de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012. Le Cile du 21 janvier 2013 a, enfin, tiré les conséquences de cette conférence nationale en arrêtant le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Ce plan regroupe un ensemble de 61 mesures et se structure en trois axes distincts :

- « *Réduire les inégalités et prévenir les ruptures* » : cet axe est structuré autour du principe de prévention en matière sociale, que ce soit en matière d'accès aux droits, d'anticipation des ruptures (professionnelles, locatives, bancaires, sanitaires...), d'accès aux soins, de réussite éducative et de prévention du surendettement, etc.,
- « *Venir en aide et accompagner vers l'insertion* » : partie centrale du plan, cet axe promeut une vision globale de la personne et de l'accompagnement qui peut lui être proposé pour répondre à ses différents problèmes (accès aux droits, emploi, logement, santé...),
- « *Coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs* » : au travers de cet axe, il s'agit d'améliorer la gouvernance des politiques sociales et de faire évoluer conséquemment les pratiques des professionnels et autres intervenants des politiques sociales.

Le gouvernement a fait le choix, en janvier dernier, de traduire sa démarche par l'adoption d'un plan pluriannuel plutôt qu'une loi, à la différence de ce qui avait été décidé en 1998 ou en 2005, par exemple. Ce choix a des implications pratiques fortes quant à la mise en œuvre opérationnelle qu'il suppose : cette mise en œuvre repose nécessairement sur une action partenariale et la mobilisation des différents acteurs des politiques de solidarité, à tous les échelons (politiques, institutionnels, associatifs). Cette option présente également un risque : si, dans l'action, elle permet une démarche plus globale et partagée, en particulier par le déploiement du plan sur les territoires, elle risque d'en limiter la visibilité en raison de la diversité des mesures mises en œuvre (nature, temporalité, impact, ...), là où une loi permettait d'avoir une démarche certes plus unilatérale, mais peut-être également plus homogène.

2 LA MISSION CONFIEE A L'IGAS REPOSE SUR TROIS AXES

Par une lettre de mission du 30 janvier 2013, le Premier ministre a confié à François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales, une mission globale d'évaluation de la mise en œuvre du plan. Dans le cadre de travail de l'Inspection générale des affaires sociales, ce travail a été engagé conjointement avec Simon Vanackere, inspecteur.

La lettre de mission du Premier ministre distingue trois axes spécifiques dans le travail confié à la mission :

- Le premier axe de travail confié à la mission de l'IGAS une mission générale de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du plan « *en tenant à jour un tableau de bord retraçant la montée en charge et l'impact des mesures annoncées* », au travers de la mise en place « *d'indicateurs pertinents, ainsi que les méthodes d'évaluation associées, permettant de couvrir l'ensemble des champs d'action du plan, y compris les expérimentations et les dispositions innovantes* ». Ce premier axe de travail appelait par ailleurs à une « *attention particulière* » quant à certains territoires (quartiers de la politique de la ville, départements et collectivités d'outre-mer, zones rurales isolées) ; la mission y a adjoint certaines populations particulièrement fragiles,
- La deuxième partie consiste à « *définir une méthode pour la mise en œuvre du plan au niveau territorial, permettant l'appropriation et la conduite efficace de ses mesures par les acteurs de terrain* », par l'organisation de « *débats en région* » avec les différents acteurs des politiques de solidarité (administrations déconcentrées, collectivités territoriales – au premier rang desquelles les conseils généraux – associations, partenaires sociaux, opérateurs publics, ...).
- Enfin, le troisième volet du travail de la mission consiste en la formulation de recommandations tout au long de l'évaluation, et d'éléments de vigilance plus ponctuels (« *vous pourrez à tout moment, si vous l'estimez nécessaire, formuler des recommandations d'adaptation de certains [des aspects du plan]* »).

La mission IGAS a commencé ses travaux début février 2013 et s'est d'abord attachée à mettre en place une trame d'évaluation du plan, présentée ci-après, et qui sert de base au présent rapport. Cette trame a fait l'objet d'un bilan d'étape présenté au Premier ministre le 19 avril 2013, au cours duquel a également été présentée la méthode de déploiement du plan au travers de « *rencontres territoriales* ». Ce point d'étape, présenté au CNLE lors de la séance plénière du 25 avril, comprenait également, ainsi que la lettre de mission le permettait, cinq alertes thématiques, détaillées ci-après¹.

Enfin, du 11 juin au 13 décembre 2013 la mission a animé 30 rencontres territoriales relatives au plan : décrites dans le corps du rapport, ces rencontres avaient un double objectif informatif et opérationnel. Elles ont réuni plus de 6000 personnes, et les suites qui leur seront données conditionneront en partie le succès du déploiement du plan sur les territoires.

¹ Relatives à la question des moyens dédiés à la mise en œuvre du plan, au calendrier prévisionnel de l'augmentation des plafonds de la CMUC et de l'ACS, à la sécurisation des moyens consacrés à l'aide alimentaire, à la mesure prévoyant la « fin de l'hébergement au thermomètre », et enfin à l'application de la circulaire du 26 août 2012 relative aux conditions d'évacuation des campements et des squats.

3 LA METHODE D'EVALUATION RETENUE APPELLE PLUSIEURS CONSIDERATIONS DE PRUDENCE

Dans le cadre de la mission d'évaluation du plan qui lui a été confiée, la mission a fait le choix de procéder, dès la première année, à une analyse exhaustive de la mise en œuvre de chacune des 61 mesures. Un choix consistant à n'examiner que les mesures les plus symboliques ou les plus lourdes aurait pu être fait ; la mission a toutefois jugé essentiel de disposer d'emblée d'une vision globale, considérant que l'ensemble des axes et des thématiques retenues ont leur importance et qu'il ne revenait pas à la mission de les hiérarchiser entre eux².

Ce choix emporte plusieurs conséquences pratiques. La première est que les investigations ont nécessairement été plus limitées, pour chacune des 61 mesures, que si seulement un nombre limité d'entre elles avaient été retenues. La seconde est que la mission a été conduite à mobiliser différentes sources d'information afin de disposer d'une vision globale :

- *Des sources administratives*, au travers de la mise en place d'une fiche de suivi renseignée par l'administration référente pour chacune des mesures (cf. annexe n°1), ainsi que la participation en tant qu'observateur à plusieurs réunions interministérielles de suivi de la mise en œuvre du plan. La mission a également eu des échanges bilatéraux fréquents avec les administrations afin de préciser tel ou tel aspect de la mise en œuvre d'une mesure,
- *Des sources hors administration* : tout au long de son travail, la mission a rencontré les représentants des structures ayant participé à la conférence de décembre 2012, les personnes qualifiées ayant été en charge de la rédaction d'un rapport (17 juin et 22 novembre), les représentants du monde associatif, les membres du CNLE (réunions plénières du 25 avril et du 7 novembre), ...

La méthode d'évaluation retenue appelle une considération générale de prudence : 11 mois après le lancement du plan, il ne saurait être déjà question d'en évaluer les effets concrets. Le présent rapport se concentre donc sur les éléments relatifs à la mise en œuvre opérationnelle du plan et à la mobilisation des administrations qui en sont chargées. En l'état des données statistiques disponibles, et en raison des modalités de production de celles-ci, l'évaluation de l'impact du plan n'est pas encore possible (la plupart des données sont mises à disposition en « n+2 »).

Par ailleurs, lorsque les données statistiques seront disponibles pour l'année 2013 (soit, dans un grand nombre de cas, en 2015), il demeurera complexe d'isoler précisément l'effet du plan de l'effet conjoncture : ainsi que cela est rappelé en début de rapport, le plan se déploie dans un contexte économique et social particulièrement dégradé, dont les effets sur l'évolution de la pauvreté sont forts. Il en résultera certainement une dégradation des indicateurs afférents. Cela ne signifiera pas, pour autant, que le plan ne se met pas en œuvre ou qu'il n'est pas efficace pour limiter les effets négatifs de ce contexte économique et social. Devant cette difficulté méthodologique, la mission a fait le choix de procéder à une analyse comparée de l'évolution de la pauvreté dans plusieurs grands pays européens (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Suède), afin de mettre plus largement en perspective l'action menée en France. A ce jour, aucun de ces pays n'a adopté de plan général de lutte contre la pauvreté : avec la Belgique, la France est, en Europe, seule dans ce cas.

*

* *

² Lors de son bilan d'étape d'avril 2013, la mission a toutefois proposé de porter une attention particulière à la mise en œuvre de 15 mesures, qui sont détaillées dans le corps du rapport.

Le présent rapport comprend quatre parties. La première vise à une contextualisation du déploiement du plan : elle insiste ainsi particulièrement sur la dégradation du contexte économique et social et sur les conséquences de celle-ci sur les bénéficiaires des politiques de solidarité (1). La deuxième partie est relative au suivi de la première année de mise en œuvre du plan : elle propose ainsi une analyse d'ensemble, puis une analyse par thématiques. En fonction de l'état d'avancement des différentes mesures analysées, des préconisations sont formulées (2). Est ensuite dressé le bilan des rencontres territoriales réalisées depuis juin : la mission propose d'en tirer des leçons en matière de pilotage de la mise en œuvre du plan, afin d'inscrire celle-ci dans la durée sur les territoires (3). Enfin, au cours de son travail, la mission a identifié, tant au travers des rencontres territoriales que pendant le travail de suivi des mesures, un certain nombre de thèmes dont le plan traite de façon insuffisante (ou ne traite pas), et qui justifieraient donc de travaux complémentaires (4).

RAPPORT

1 SI LES CHIFFRES LES PLUS RECENTS DATENT DE 2011, LA SITUATION DE LA PAUVRETE SE DEGRADE DEPUIS LORS, SOUS L'EFFET NOTAMMENT DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE

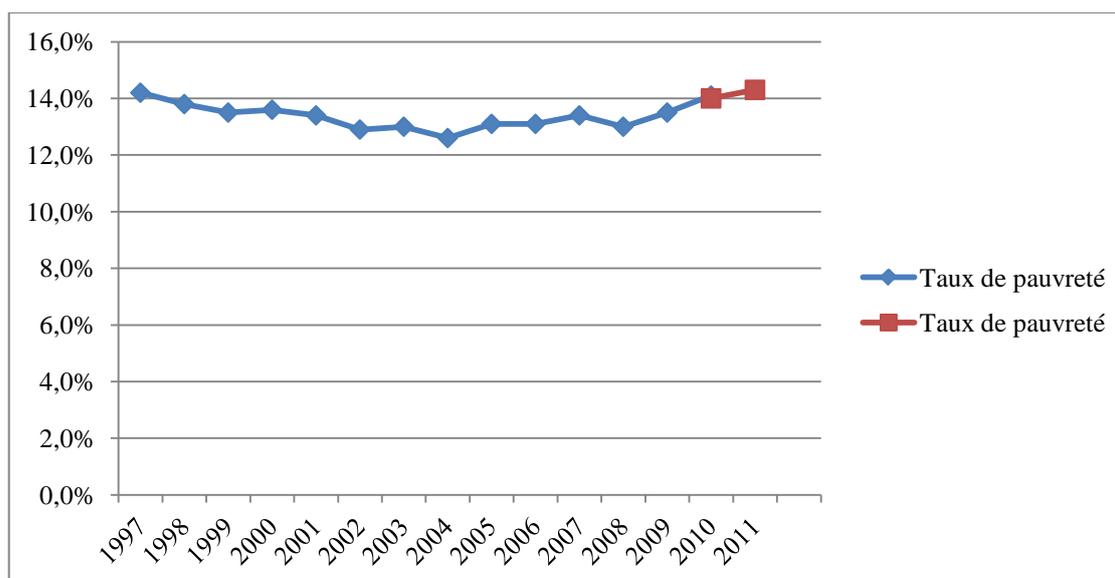
1.1 L'évolution de la pauvreté en France suit une tendance très préoccupante

1.1.1 Les derniers chiffres officiels disponibles, de même que de nombreuses sources associatives, font état d'une dégradation des situations de pauvreté et de précarité ces dernières années

Adopté en janvier 2013, le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (« le plan ») se déploie dans un contexte économique et social difficile, marqué notamment par une augmentation de la pauvreté ces dernières années et une aggravation des situations d'exclusion sociale.

A cet égard, depuis la publication du plan, plusieurs publications ont souligné l'impact de la conjoncture économique sur l'évolution de la situation de la pauvreté en France. Si les chiffres relatifs au taux de pauvreté monétaire en 2013 ne seront connus qu'en 2015 (cf. ci-après), l'exploitation par l'INSEE de l'enquête annuelle « revenus fiscaux et sociaux », publiée en septembre 2013 au titre de l'année 2011 constate une augmentation du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté à 14,3 %. Si l'augmentation de +0,3 point par rapport à 2010, soit 8,7 millions de personnes en situation de pauvreté, n'est pas considéré comme significatif d'un point de vue statistique, il faut toutefois signaler que le taux de pauvreté constaté en 2011 est le plus élevé depuis 1997 et que l'augmentation est continue depuis 2004.

Graphique 1 : Evolution du taux de pauvreté en France depuis 1997



Source : INSEE – taux de pauvreté à 60 % du revenu médian – la distinction entre les deux couleurs s'explique par une rupture de série en 2010.

Sous l'effet direct de la dégradation de la conjoncture économique, le nombre de bénéficiaires de certains minima sociaux, notamment le revenu de solidarité active (RSA) et des mécanismes de solidarité de l'assurance-chômage, augmente. Ainsi, le nombre d'allocataires du RSA progresse à un rythme de plus en plus rapide depuis le milieu de l'année 2011 (6,9 % de juin 2012 à juin 2013 contre 3,1 % un an auparavant). Ce dynamisme concerne surtout les bénéficiaires du RSA socle, à savoir les personnes totalement privées d'emploi. A l'inverse, le nombre de bénéficiaires du RSA destiné aux jeunes diminue de 18 % depuis juin 2011, en raison du croisement entre les conditions d'activité antérieure nécessaires pour être éligible et l'effet « conjoncture » plus marqué pour les jeunes. Par ailleurs, l'allocation de solidarité spécifique (ASS) voit ses effectifs augmenter de 26 % entre 2008 et 2012 (données provisoires de Pôle emploi). Cette allocation de solidarité à destination des personnes privées d'emploi est versée sous certaines conditions d'années d'activité aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et est donc très liée à l'évolution du chômage, en particulier de longue durée³. On peut signaler que la dégradation, au cours de ces derniers mois, des indicateurs de chômage de longue durée, laisse présager un « effet de débord » de la crise, qui se manifestera par l'augmentation du nombre de bénéficiaires de minima sociaux au cours des prochains mois, et ce indépendamment d'une éventuelle amélioration de la situation économique.

De nombreuses autres publications parues au cours des derniers mois, souvent fondées sur des remontées de terrain, témoignent d'un contexte économique et social fragilisé. S'il n'est pas possible de faire la synthèse exhaustive de ces documents (dont la nature est au demeurant différente des publications statistiques citées précédemment), on peut toutefois noter que tous s'accordent sur le constat général.

Ainsi, le baromètre de l'action sociale de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS)⁴ souligne que 77 % des centres communaux d'action sociale (CCAS) et centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) répondant à l'enquête constatent une augmentation des demandes d'aides qui leur sont parvenues (64 % de hausse de demandes d'aides financières, qui concernent principalement les dépenses afférentes au logement : loyer et énergie⁵). Cette situation a conduit trois quarts des CCAS répondant à revoir à la hausse les montants globalement consacrés aux aides facultatives.

Les publications du mouvement associatif dressent le même bilan : le Secours catholique note une augmentation du nombre de personnes soutenues depuis 2012 (+0,6 %), mais surtout une dégradation de leur situation⁶ : la part de ménages aidés bénéficiant de revenus du travail recule, le nombre de personnes sans aucune ressource augmente (l'absence de ressources pouvant avoir des origines multiples : pas de prestations sociales offertes aux 18-25 ans en situation de rupture, situation de séjour irrégulier, non-accès aux droits, ...). Les remontées de terrain en matière d'aide alimentaire signalent une forte augmentation des demandes : les Restos du cœur soulignent une augmentation de près de 11 % des personnes accueillies de 2012 à 2013, le réseau des banques alimentaires signalait pour sa part une augmentation du même ordre de 2011 à 2012.

³ Il faut toutefois signaler que certaines dispositions institutionnelles ont pu être de nature à amplifier la hausse, comme la quasi extinction de l'AER-R ou des dispositifs de préretraite ainsi que l'augmentation progressive de l'âge de départ à la retraite à partir de la génération née en 1951, à compter du 1er juillet 2011.

⁴ UNCCAS, Baromètre de l'action sociale locale 2013 - Le CCAS, amortisseur social, septembre 2013.

⁵ Le baromètre note que 98 % des CCAS répondant soulignent des difficultés de paiement des factures énergétiques, et 67 % des difficultés de paiement des loyers, parmi les usagers qui s'adressent à eux.

⁶ Secours catholique, Rapport statistique annuel, novembre 2013.

1.1.2 Des publications récentes mettent en évidence les effets particulièrement forts de la conjoncture sur certains publics précaires

Au-delà du constat général qui précède, la dégradation du contexte économique et social affecte différemment les personnes en fonction de leur âge, de leur position vis-à-vis de l'emploi, de leur situation familiale, etc.

En l'occurrence, les enfants, et notamment ceux vivant au sein de familles monoparentales, sont particulièrement affectés. En cela, la crise économique a approfondi un mouvement constaté depuis plusieurs années, puisque le taux de pauvreté des enfants a nettement progressé entre 2008 et 2010 pour atteindre 19,5 % en 2011 (source INSEE - dernier chiffre disponible). L'évolution de la pauvreté des enfants est inverse à celle constatée au cours des dernières décennies pour les personnes âgées, dont le taux de pauvreté a tendance à reculer. Le CNLE s'est d'ailleurs alarmé de cette situation en 2013, au travers d'un avis soulignant que « les enfants pauvres d'aujourd'hui seront pour une large part, si rien n'est fait, les exclus de demain »⁷. Au sein des territoires relevant de la politique de la ville, le taux de pauvreté des enfants dépasse 50 %⁸.

Les familles monoparentales dans leur ensemble sont également une catégorie affectée au cours de la période récente. Une étude en cours de finalisation du Samu social souligne qu'elles représentent une part de plus en plus importante des publics pris en charge : déjà, un document de travail de mars 2010 pointait ce phénomène (augmentation de 300 % en 10 ans du nombre de personnes en famille hébergées par le 115, allongement de plus 120 jours de la durée annuelle d'hébergement pour atteindre 140 jours : soit 46 % des usagers et 71 % des nuitées)⁹.

Enfin, les publics en rupture ou en risque de rupture ont été l'objet de plusieurs publications, qui sont venues rappeler les conditions de vie très difficiles qui sont les leurs : par exemple, une note de l'INSEE publiée en juillet 2013¹⁰ à partir d'une étude réalisée pour la première fois depuis 2001, signalait une augmentation du nombre de sans-domicile en France entre ces deux dates de près de 50 % (141 500 personnes, dont près de 30 000 enfants). Deux sans-domicile sur cinq sont des femmes, mais les sans-abri sont dans leur immense majorité des hommes. Le pourcentage de personne d'origine étrangère parmi les sans-domicile progresse (53 % en 2012, 38 % en 2001).

1.2 La situation se dégrade dans les principaux pays européens, parfois plus qu'en France, mais les réponses apportées varient

1.2.1 Dans l'ensemble des pays européens, les indicateurs de pauvreté se dégradent sous l'effet de la crise économique

Afin de mettre en perspective l'évolution de la pauvreté en France, il a semblé nécessaire à la mission de procéder à des comparaisons avec d'autres pays européens de taille globalement comparable mais dont les systèmes sociaux sont différents.

Pour cela, avec l'appui du Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP) les évolutions sociales de quatre pays ont fait l'objet d'analyses spécifiques : l'Allemagne, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni¹¹.

⁷ Avis du 8 juillet 2013.

⁸ ONZUS, *Rapport annuel*, décembre 2013, voir pages 23 et suivantes.

⁹ Observatoire du Samu social de Paris, Guyavarch E. et Le Méner E., *Connaissances sur les personnes en famille sans logement personnel*, Document de travail, mars 2010.

¹⁰ INSEE, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », *INSEE Première*, juillet 2013, 4p.

¹¹ Cf. pièce-jointe n°3.

Comme la France, ces quatre pays ont connu une évolution comparable de leur taux de croissance économique durant la période 2004-2009, positif et relativement stable (taux de croissance annuel compris entre 2 et 4 %), la France ayant alors la croissance la plus atone. En 2008, la survenue de la crise se traduit par l'entrée en récession de toutes les économies, avec des taux de croissance désormais compris entre - 3,1 % et -5,2 %. On note toutefois que la variation est de moindre ampleur en France : sous l'effet des stabilisateurs sociaux, la France connaît une récession moindre que les autres pays étudiés. Après 2010, les trajectoires divergent, d'un net rebond à +6,6 % pour la Suède à un taux plus durablement négatif en Espagne.

Cette évolution de la situation économique affecte profondément les indicateurs en matière de pauvreté et de précarité, ces derniers se dégradant nettement en fonction de l'évolution des taux d'emploi et de chômage, par exemple.

Ainsi, en ce qui concerne l'évolution du taux de chômage, très sensible à la conjoncture économique et déterminant pour l'évolution de la pauvreté, l'Espagne est le pays qui a connu l'augmentation la plus forte (+13,4 points entre 2007 et 2011) alors que l'Allemagne est le seul pays ayant connu une baisse continue depuis 2005, y compris pendant les périodes de récession, notamment du fait d'une utilisation intensive des dispositifs de chômage partiel.

La répercussion sur le taux de pauvreté est nette, même dans le cas de l'Allemagne : en effet, à l'exception du Royaume Uni, dont la performance doit toutefois être relativisée car l'évolution « positive » est due à une chute du salaire médian, tous les pays connaissent une hausse du taux de risque de pauvreté depuis 2008-2009 (personnes en dessous du seuil de 60 % du niveau de vie médian). La France connaît la deuxième plus forte hausse à 14 %¹² en 2011 même si son niveau reste plutôt faible en comparaison d'autres pays européens (plus de 21 % en Espagne, plus de 16 % au Royaume-Uni, ou encore près de 16 % en Allemagne). Le cas précis de l'Allemagne met en lumière le lien entre crise économique et risque de pauvreté des travailleurs (7,7 % en 2011) : si le taux de chômage baisse globalement sur la période, l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres est l'un des facteurs de progression du taux de pauvreté¹³. Cette situation concerne également les autres pays étudiés, dont l'Espagne, où le taux de travailleurs pauvres atteint 12,3 % en 2011 mais aussi la France qui a connu la plus forte augmentation dans la période 2007/11 de 6,5 % à 7,6 %¹⁴.

Comme c'est le cas en France, la situation des enfants vis-à-vis de la pauvreté se dégrade, en règle générale : leur taux de pauvreté se situe, dans tous les pays étudiés à l'exception de l'Espagne, dans une tranche de 15 % à 20 %, soit systématiquement plus que le taux de pauvreté moyen au sein de la population.

Ainsi, en dépit de systèmes sociaux très différents, la France et les quatre pays étudiés connaissent une dégradation de leurs indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale au cours des dernières années. Il est à cet égard particulièrement notable que le système social français a pu limiter l'ampleur du choc consécutif à la crise économique, grâce aux stabilisateurs automatiques sociaux existant et à l'effet positif des mécanismes de redistribution sur la réduction des inégalités¹⁵.

¹² Afin de se référer à des données comparables, la source ici mobilisée est Eurostat, ce qui peut impliquer des chiffres un peu différents des chiffres INSEE.

¹³ Ce point mériterait des analyses plus approfondies.

¹⁴ La source française ERFS, plus précise que la source Eurostat ici mobilisée, met en évidence une stabilité de taux de travailleurs pauvres en France autour de 7 % de 2007 à 2010, puis une augmentation entre 2010 et 2011 – cf. annexe de la DREES sur ce point.

¹⁵ DREES, *Minimas sociaux et prestations sociales*, 2013, p8 : « En 2010, les transferts fiscaux et sociaux ont pour effet direct de diminuer le taux de pauvreté monétaire de 8 points. Les prestations familiales et les allocations logement contribuent à cette baisse à hauteur de 2 points chacune tandis que les minima sociaux diminuent le taux de pauvreté de 1,5 point. L'impact des minima sociaux est particulièrement marqué sur l'intensité de la pauvreté, qu'ils réduisent de 6 points, alors que les prestations familiales et allocations logement la diminuent de respectivement 5 et 4 points ».

La situation, déjà dégradée, devrait continuer à s'aggraver au cours des prochains mois en raison de « l'effet-retard » qui consiste à constater concrètement les effets de la crise économique plusieurs mois ou années après la survenue de celle-ci. Il est donc justifié de faire de la lutte contre la pauvreté et la précarité une priorité de politiques publiques.

1.2.2 A ce jour, seules la France et la Belgique ont adopté des plans spécifiques pour lutter contre la pauvreté

Dans la période récente, l'adoption d'un plan de lutte contre la pauvreté est une démarche relativement originale puisque, dans les principaux pays européens, seules la France et la Belgique se sont dotées d'un tel outil.

Il faut d'ailleurs noter que la démarche française et la démarche belge se distinguent quelque peu, non tant dans leur nature que dans leur calendrier de mise en œuvre. En effet, si le plan français est d'adoption récente, le plan belge vit quant à lui depuis plusieurs années, et le document adopté en 2012¹⁶ est en réalité un prolongement du plan initial conçu et adopté en 2008. Il est d'ailleurs tout à fait intéressant de constater que les thématiques et les formulations sont parfois proches : le plan fédéral belge de lutte contre la pauvreté fait ainsi de la « coordination de la politique de lutte contre la pauvreté » un de ses axes forts, étant donné que « dans [un] pays qui se caractérise par [une] structure fédéralisée, une collaboration active et une coordination entre les autorités fédérales, les communautés, les régions et les administrations locales sont très importantes »¹⁷. La démarche belge se conçoit, comme le plan français, sur un horizon pluriannuel : il a ainsi fait l'objet d'un audit de la Cour des comptes belge en 2012 et « [le] second plan de lutte contre la pauvreté tire les leçons de [cette évaluation], complète les mesures en cours avec de nouvelles actions et formule divers facteurs de succès cruciaux pour aborder de manière intégrée la lutte nécessaire contre la pauvreté »¹⁸.

1.3 Un ensemble d'indicateurs d'impact et de performance pour suivre les effets du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

1.3.1 La mission a retenu trois niveaux d'indicateurs pour juger de la mise en œuvre du plan et de son impact réel

Afin d'élaborer une trame d'évaluation du plan qui réponde au cadre fixé par la lettre de mission, un travail a été conduit de février à avril, avec l'appui de la DREES (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), de la DGCS (direction générale de la cohésion sociale) et du CGSP et par des échanges avec l'ONPES (observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale). Ce travail a mis en évidence la grande richesse statistique en matière sociale et a conduit à la conclusion qu'il n'était pas besoin de créer *ex nihilo* de nouveaux indicateurs : une sélection adéquate parmi les indicateurs existants doit permettre de souligner les effets du plan sur les thématiques qu'il aborde. Il est, de même, nécessaire de retenir un nombre limité d'indicateurs clés : c'est la raison pour laquelle le présent rapport ne contient qu'un nombre réduit de références aux indicateurs, une analyse plus exhaustive étant proposée en pièce jointe n°1.

¹⁶ Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, 2012, 52p.

¹⁷ Op. cit. p7.

¹⁸ Op. cit. p8.

Par ailleurs, la mission a également fait le constat que nombre des indicateurs les plus importants¹⁹ ne sont disponibles qu'avec un décalage temporel important (parfois jusqu'à n+2 : par exemple, le taux de pauvreté 2013 ne sera disponible qu'en 2015), en raison de la diversité des données administratives utilisées (déclarations fiscales notamment), de leurs dates de mise à disposition respectives, et du traitement statistique qui s'ensuit. Il n'est pas envisageable à très court terme de réduire le délai de production de l'information statistique : cela ferait en effet courir le risque d'une information sur les revenus moins fiable car fondée seulement sur des données d'enquêtes et non sur des données administratives, par exemple²⁰. Il est toutefois indispensable de pouvoir examiner, dès la première année de déploiement du plan, son niveau de mise en œuvre.

Aussi, compte-tenu de ces différentes contraintes, la mission a mis en place un tableau de bord de suivi comprenant trois types d'indicateurs, qui doivent permettre de rendre compte à la fois de la mise en œuvre administrative du plan et de ses effets concrets :

- Des indicateurs d'impact et de performance,
- Des indicateurs de mobilisation,
- Des indicateurs de mise en œuvre.

Les **indicateurs d'impact**, comme leur nom l'indique, ont vocation à rendre compte de l'interaction entre les mesures prévues, sur chacune des thématiques du plan, et l'environnement dans lequel elles sont déployées. Ils restent assez généraux et doivent être appréhendés de façon globale, dans la mesure où l'ambition du plan est d'activer des leviers multiples qui, pris dans leur ensemble, doivent faire reculer la précarité et la pauvreté. Ces indicateurs d'impact distinguent trois niveaux de suivi.

- *indicateurs d'impact transverses*, à un niveau global. Ils doivent mettre en évidence l'évolution générale de la pauvreté en France, et permettre de comparer la situation de notre pays à celle de nos voisins (Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni en particulier). Les trois indicateurs retenus sont la mesure de la pauvreté monétaire, les difficultés de conditions de vie et l'indicateur européen de risque de pauvreté ou d'exclusion (qui comprend notamment l'intensité de travail au sein de chaque ménage),
- *indicateurs d'impact sectoriels*, sur six des sept thèmes²¹ retenus pour les travaux de la conférence et qui se structurent les trois axes du plan, Les mesures relevant du thème de la « gouvernance » font par ailleurs l'objet d'un pilotage distinct, auquel la mission est associée, dans le cadre de la modernisation de l'action publique (évaluation de politiques publiques « gouvernance territoriale »),
- des *indicateurs de performance* spécifiques à certaines mesures apparues particulièrement importantes, soit du fait de leur thème en tant que tel, soit du fait des innovations ou expérimentations qu'elles impliquent. Ces 15 mesures ont été « présélectionnées » par la mission dans sa note d'étape au Premier ministre. Elles sont récapitulées ci-dessous.

¹⁹ Taux de pauvreté, notamment.

²⁰ Il est à noter que les délais de mise à disposition en France sont globalement comparables à ceux des autres pays européens, voire moins longs. Les pays qui sont en capacité de publier ces données plus rapidement sont ceux dans lesquels la retenue la source permet un traitement statistique plus rapide.

²¹ Les mesures relevant du thème de la « gouvernance » ne sont pas de nature à donner lieu à un suivi direct de leur impact.

Tableau 1 : Liste des 15 mesures prioritaires

Thème	Mesure	Indicateur
<i>Accès aux droits et aux biens essentiels</i>	La mise en place d'un vaste programme d'accès aux droits	Taux de recours à la CMUC et à l'ACS et nombre de départements ayant atteint les objectifs fixés à la suite des expérimentations dans le 44 et le 77
<i>Emploi et travail</i>	L'allongement de la durée moyenne des contrats aidés (12 mois)	Taux de sortie en emplois durables de bénéficiaires de nouveaux contrats aidés
	La création d'une « garantie jeunes »	<i>A définir en fonction des travaux du comité scientifique</i>
<i>Hébergement et logement</i>	Produire du logement social et très social	Indicateurs quantitatifs : nombre de logements construits et type de logements
	Remédier à l'effectivité partielle du DALO	Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation DALO et n'ayant pas refusé l'offre
	Mettre fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence et prioriser l'accès au logement	Taux de sortie vers le logement des personnes hébergées
<i>Santé</i>	Permettre l'accès à des complémentaires de qualité	Indicateur quantitatif (à ce stade) : nombre d'éligibles supplémentaires à la CMUC et à l'ACS
	Dynamiser les structures de soins de proximité	<i>A préciser en fonction des mesures qui seront mises en œuvre en 2014</i>
<i>Famille et enfance</i>	Améliorer l'accueil en structures collectives des enfants de moins de 3 ans issus de familles modestes	% d'enfants issus de milieux modestes accueillis en structures collectives
	Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non-discrimination	% d'enfants ayant accès aux services de restauration collective
<i>Inclusion bancaire</i>	Développer un réseau de « points conseil budget »	<i>A préciser en fonction des mesures qui seront mises en œuvre en 2014</i>
	Améliorer la procédure de traitement du surendettement	Délai moyen de traitement d'un dossier à la Banque de France
<i>Gouvernance</i>	Mieux articuler les différents niveaux de compétence	<i>Pas d'indicateur sur les mesures relevant de la gouvernance : suivi qualitatif</i>
	Donner un nouveau souffle aux SIAO	
	Développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques	

Source : Mission IGAS

Si les indicateurs d'impact et de performance ont une vocation qualitative, des indicateurs de mobilisation permettent de mesurer l'effort fourni en termes de moyens. Ils se fondent sur les objectifs chiffrés que s'est assignés le gouvernement lors de l'élaboration du plan : il s'agira ainsi d'apprécier le niveau d'engagement dans la réalisation de ces mesures.

Enfin, dans l'optique de disposer, en permanence, d'un état d'avancement opérationnel de la mise en œuvre du plan (respect des échéances, adoption des textes, cadencement des travaux, etc.), la mission s'appuie sur un tableau de bord interministériel qui permet d'avoir une attention régulière sur la montée en charge du plan, mesure par mesure.

1.3.2 La mesure de l'impact global du plan n'est pas possible dans l'immédiat

La conséquence de la non disponibilité immédiate de la majorité des indicateurs d'impact retenus, pour les raisons exposées ci-avant, est que l'impact global du plan n'est pas mesurable dès cette année, pas plus qu'il ne le sera pleinement l'an prochain²². La première année effective d'évaluation du plan sera donc 2015.

Le présent rapport rend donc principalement compte de la mise en œuvre du plan, et de l'atteinte des objectifs quantitatifs qui ont été fixés lorsqu'il est d'ores et déjà possible de les renseigner.

Il doit enfin être précisé que, pour certaines des mesures prioritaires, les groupes de travail ont défini des outils de suivi *ad hoc*. Dès lors que ces indicateurs seront disponibles dans le cadre des expérimentations, ils pourront alimenter le rapport annuel d'évaluation du plan : ce sera par exemple le cas pour les indicateurs afférents à la « garantie jeunes » dans l'optique du rapport d'évaluation de 2014.

1.3.3 Les indicateurs pour les années 2013 et 2014 sont à considérer comme des « états zéro » et peuvent apporter des enseignements quant aux tendances de la pauvreté

Considérant les développements qui précèdent, la partie « indicateurs d'impact » pour ce premier rapport est nécessairement limitée. Elle est à considérer comme un état des lieux qui renseigne sur l'évolution de la pauvreté en France, sans toutefois renseigner à ce stade sur les effets du plan. On peut à cet égard renvoyer à la PJ n°1, élaborée par la DREES, et qui propose une analyse exhaustive des indicateurs retenus.

On se borne donc ici à la présentation synthétique des trois indicateurs nationaux et transverses à l'ensemble du plan :

- *Le taux de pauvreté monétaire relatif à 60 %* : commenté précédemment, on peut ici rappeler que cet indicateur connaît une tendance à l'augmentation depuis 2004 (stabilisation autour de 13 % entre 2004 et 2008, puis augmentation), après avoir fortement diminué entre 1996 et 2004 (14,5 % en 1996 contre 12,6 % en 2004). Les familles monoparentales, les jeunes (18-29 ans) et les chômeurs sont particulièrement exposés à cette pauvreté,
- *Le taux de pauvreté en conditions de vie* (indicateur synthétique de difficultés matérielles) : cet indicateur est relativement stable entre 2005 et 2011 (entre 12,5 et 13,5 %), puis orienté à la baisse en 2012 en raison de la diminution des personnes ayant des ressources insuffisantes (tandis que d'autres facteurs de difficultés matérielles continuent d'augmenter, tels les ménages ayant recours à leurs économies pour s'en sortir),

²² Dans son bilan d'étape présenté au Premier ministre, la mission a présenté une annexe récapitulant les sources et dates de publications de chacun des indicateurs qu'elle a retenus. Voir http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_des_indicateurs_d_impact_et_de_performance.pdf

- *L'indicateur européen de risque de pauvreté ou d'exclusion* : il combine différents indicateurs, dont les deux présentés ci-dessus et le taux de faible intensité de travail au sein du ménage. Après avoir augmenté entre 2008 et 2011, cet indicateur est stable en 2012 à 19,1 % (la variation de -0,2 n'étant pas statistiquement significative).

2 SI LE LANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN A FAIT EN 2013 L'OBJET D'UNE MOBILISATION IMPORTANTE ET DANS L'ENSEMBLE SATISFAISANTE, LES EFFORTS DOIVENT ETRE MAINTENUS EN 2014

2.1 Au titre de l'année 2013, l'appréciation générale de la mise en œuvre du plan et de la mobilisation des services est satisfaisante

2.1.1 L'architecture du plan lui-même apporte des garanties, mais est perfectible

2.1.1.1 La façon dont le plan est construit est de nature à donner certaines garanties quant à sa mise en œuvre

En faisant le choix d'adopter un plan pluriannuel, et non une loi (ou une loi de programmation), le gouvernement a fait un choix important dont les conséquences en matière de mise en œuvre sont lourdes. Ce choix a pu susciter des regrets chez les associations de solidarité qui voyaient dans l'adoption d'une loi l'avantage d'un texte normatif qui aurait pu prévoir, dans le cas d'une loi de programmation, des crédits sur plusieurs années²³. Plus souple, un plan laisse nécessairement plus de place à l'incertitude quant à sa mise en œuvre durable, aux moyens qui lui seront consacrés, ... Ainsi que cela est souligné ci-après, certaines de ces inquiétudes doivent pouvoir être levées afin de permettre une mise en œuvre efficace du plan (cf.2.1.1.2 et 2.2).

Plusieurs points positifs doivent toutefois être relevés dans la façon dont le plan a été conçu. En premier lieu, s'il est revenu au gouvernement de trancher quant au contenu final du plan, la préparation de celui-ci au travers de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été partenariale : n'ayant pas été élaboré en chambre, le plan a été immédiatement approprié par les acteurs qui ont été directement intéressés à sa préparation. Si cette appropriation reste cantonnée à un cercle trop restreint à ce stade, il s'agit néanmoins là d'un point positif qui doit être souligné. Par ailleurs, le gouvernement a lui-même fixé un horizon pluriannuel au plan, qui doit couvrir la durée du quinquennat. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement s'est fixé des clauses de rendez-vous annuelles en s'engageant à réunir à ce rythme le CILE : étant précisé qu'avant 2013, la dernière réunion du Cile datait de 2006, la régularité nouvelle de ce rendez-vous est de nature à maintenir un niveau de mobilisation important des acteurs, au moins au niveau de l'État. Enfin, la structure même du plan identifie, pour chacune des 61 mesures, un ministère porteur, un calendrier et des vecteurs de mise en œuvre.

²³ Voir par exemple la lettre adressée par le collectif ALERTE au Premier ministre le 21 janvier 2013 : http://www.uniopss.asso.fr/resources/trco/pdfs/2013/A_janvier_2013//69715_Lettre_ALERTE_au_PM_pour_le_CILE.pdf

2.1.1.2 Des marges de progrès existent toutefois

Au-delà des éléments positifs notés ci-dessus, il est toutefois nécessaire de souligner également que des marges d'amélioration, parfois sensibles, existent.

Tout d'abord, sur les 61 mesures, il faut noter qu'un nombre substantiel d'entre elles consiste en des principes généraux plus qu'en des mesures opérationnelles. De même, plusieurs mesures sont rédigées de façon très exploratoire, qui ne laisse pas présager d'une traduction opérationnelle certaine et encore moins rapide. S'il ne s'agit pas de nier l'intérêt, dans un tel plan, de poser des principes structurants, il importe que ceux-ci puissent être incarnés, ensuite, par des mesures concrètes : le risque existe que certains éléments du plan restent lettre morte. Aussi, pour ces mesures qui apparaissent en l'état devoir être précisées, la réunion annuelle du Cile doit être l'occasion d'opérer des ajustements, si nécessaire.

Tableau 2 : Exemples de mesures insuffisamment opérationnelles

	Mesures relevant de principes généraux sans traduction concrète à ce jour	Mesures exploratoires, dans leur <i>conception</i> ou leur <i>mise en œuvre</i>
Paquet « accès aux droits »	Assurer aux allocataires de la CAF et de la MSA une meilleure lisibilité et une plus grande régularité des aides perçues	Favoriser l'accès aux sports et aux loisirs pour les familles vulnérables (<i>conception</i>) Ouvrir davantage l'accès à la formation pour les personnes peu qualifiées pour mieux aider les bénéficiaires du RSA en reprise d'emploi [...] (<i>mise en œuvre</i>)
Paquet « emploi-travail »		Statuer sur le devenir de l'APRE (<i>conception</i>)
Paquet « familles-enfance »	Construire une école accueillante aux parents Améliorer l'accès à l'école pour les enfants issus de campements ou bidonvilles	
Paquet « Gouvernance »	Faire de l'observation et de l'évaluation des pratiques habituelles de l'action sociale	

Source : Mission IGAS

Par ailleurs, les mesures pour lesquelles les moyens financiers de mise en œuvre sont précisés ou directement appréhendables sont très peu nombreuses : à l'exception des mesures relatives à la revalorisation de certains minima sociaux (trajectoire de croissance du RSA socle, majoration du complément familial et revalorisation de l'allocation de soutien familial) ou des augmentations de plafonds de la CMUC (couverture maladie universelle complémentaire) et de l'ACS (aide à l'acquisition d'une complémentaire santé), aucune des mesures ne va de pair avec des engagements fermes en matière de moyens.

Enfin, et dans la droite ligne de la remarque précédente, il faut noter l'absence assez fréquente d'objectifs chiffrés pour les mesures qui auraient pu le justifier. S'il est vrai que certaines mesures comportent des objectifs quantitatifs généraux (150 000 logements sociaux ; 100 000 contrats « garantie jeunes » en routine, ...), il faut ainsi souligner que les mesures relatives au non-recours ne sont pas assorties d'objectifs chiffrés de réduction de celui-ci (ou d'augmentation brute du nombre de bénéficiaires).

2.1.2 La mise en œuvre du plan a fait l'objet d'une importante mobilisation, à tous les niveaux de l'administration de l'Etat

2.1.2.1 Une mobilisation forte de l'administration centrale sur la mise en route de chantiers législatifs ou le pilotage de mesures importantes

La mission constate une mobilisation forte des administrations centrales sur ces premiers mois de mise en œuvre du plan.

Ainsi, quatre réunions interministérielles se sont tenues entre les mois de février et décembre (février, juin, septembre et décembre), permettant un suivi régulier de la mise en œuvre du plan et des difficultés afférentes. La mission a assisté à ces réunions en qualité d'observateur, ce qui lui a permis un suivi attentif de la montée en charge du plan et des actions engagées (groupes de pilotage divers, projets de loi, décrets, circulaires...), ainsi que le renseignement des indicateurs de mise en œuvre opérationnelle et de mobilisation.

Les différentes administrations ont été fortement sollicitées par les processus législatifs (projet de loi pour l'amélioration du logement et un urbanisme rénové – ci après ALUR- , loi de séparation des activités bancaires, projet de loi relatif à la consommation, projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, ...), règlementaires ou de pilotage de certaines mesures du plan (ex : convention d'objectifs et de gestion de la CNAF), ce travail constituant leur « cœur de métier ».

De la même façon, les administrations centrales se sont mobilisées pour le pilotage opérationnel de nombreux chantiers, déployés dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) – évaluation des politiques publiques « gouvernance territoriale des politique d'insertion et de lutte contre l'exclusion », par exemple – ou de façon autonome – Etats généraux du travail social, diagnostics à 360° « du sans-abrisme au mal-logement », expérimentations sur l'accès aux droits en Loire-Atlantique et Seine-et-Marne, ... La mission a été associée aux différents comités de pilotage afin de lui permettre un suivi des travaux.

Enfin, l'ensemble des administrations participant à la mise en œuvre du plan a répondu à la sollicitation de la mission visant à lui permettre de disposer d'éléments précis sur la mise en œuvre de chacune des 61 mesures. Sur la forme d'une « fiche-mesure » dont le contenu est synthétisé à l'annexe n°1 du présent rapport, les administrations ont fait parvenir les informations demandées, dans des délais raisonnables.

2.1.2.2 Une mobilisation forte des services déconcentrés, dans un contexte de priorités multiples

Conformément au cadre défini par le Premier ministre dans sa circulaire du 7 juin 2013, la préparation et la réalisation des rencontres territoriales de déploiement du plan a très largement reposé sur les services déconcentrés de l'Etat, au premier rang desquels, les préfetures de région et les Directions Régionales Jeunesse Sport et Cohésion Sociale (DRJSCS). Dans l'esprit qui a présidé à l'élaboration du plan, le cadre défini par la circulaire du 7 juin 2013 (cf. annexe n°1) était souple, de façon à ce qu'il puisse être adapté aux spécificités territoriales.

A cet égard, la mission note que la mobilisation des services déconcentrés, essentielle à la création de dynamiques locales, a été forte, sur chacune des phases décrites dans l'annexe :

- *Phase de préparation des rencontres* : articulée autour d'un travail partenarial avec les principales parties prenantes (ensemble des services déconcentrés de l'Etat, conseils généraux, représentants des autres collectivités ou de leurs opérateurs – CCAS, ...), cette phase de préparation portait à la fois sur la réalisation de diagnostics territoriaux et sur une « présélection » de thèmes traités dans le plan au regard des enjeux au niveau local,

- *Phase de déroulement des rencontres* : généralement programmées sur une journée pleine, les rencontres territoriales avaient un double objectif, informatif et opérationnel. Dans la grande majorité des cas, au-delà de l'organisation logistique de ces rencontres, les services de l'Etat (DRJSCS ou DDCS-PP) ont également été en charge de tout ou partie de l'animation,
- *Phase de suivi* : à la demande de la DGCS, les DRJSCS ou les services de l'Etat auxquels le Préfet avait confié le pilotage de la journée ont été en charge d'un suivi administratif de la journée, dont la pièce jointe n°2 propose une synthèse. Sur le fond, la définition des modalités de pilotage pour les mois à venir leur a également incombé.

En matière de pilotage de l'organisation de ces rencontres, trois cas de figure se sont présentés, en fonction des modalités retenues par les Préfets de région :

- *Un pilotage par les DRJSCS* : c'est l'option la plus communément retenue,
- *Un pilotage par les SGAR*,
- *Un pilotage par les Préfets délégués à l'égalité des chances ou les sous-préfets en charge de la politique de la ville* (ou de la cohésion sociale).

Cette mobilisation des services déconcentrés doit être particulièrement soulignée en ce qu'elle est intervenue dans une période de forte sollicitation : au-delà du plan lui-même et des mesures qui lui sont directement associées, parfois lourdes (gestion de l'hébergement d'urgence, préparation des états généraux du travail social, ...), les services ont notamment été appelés à travailler sur la mise en place du plan « jeunesse », la réforme de la politique de la ville, ... Considérant les moyens humains et techniques limités dont ils bénéficient, la question de leur capacité à porter des politiques aussi diverses, peu priorisées entre elles, se pose nécessairement. La permanence, au niveau central, d'un fonctionnement trop segmenté entre ministères, pèse en effet sur la capacité des services déconcentrés à travailler de front sur l'ensemble des dossiers qui leur sont confiés. *In fine*, c'est la question d'une éventuelle redéfinition du champ de compétences de l'Etat en matière sociale, et de la cohérence actuelle de celui-ci, qui est en jeu.

Ces questions font l'objet de plus amples développements dans la 3^{ème} partie du présent rapport, consacrée aux rencontres territoriales.

2.2 Afin d'assurer la mobilisation de tous sur la durée du plan, plusieurs axes de progrès sont possibles au niveau central

Au-delà des éléments même de construction du plan signalés ci-dessus, plusieurs axes d'amélioration de sa mise en œuvre se dégagent. Ils apparaissent de nature à favoriser une mobilisation de l'ensemble des acteurs sur la durée.

2.2.1 La question des moyens reste posée

Lors de son bilan de mi-étape présenté en avril 2013 au Premier ministre, la mission signalait que « le manque de visibilité sur les moyens financiers affectés aux différentes mesures prévues par le plan peut freiner l'investissement de certains acteurs de terrain, notamment certaines collectivités territoriales et associations, dont l'implication est pourtant indispensable en vue de la réussite du plan ». Huit mois plus tard, ce point de vigilance demeure : il concerne tant la politique de lutte contre le non-recours que le financement des allocations de solidarité.

2.2.1.1 La lutte contre le non-recours : le risque d'une injonction paradoxale

En ce qui concerne la lutte contre le non-recours, dont le gouvernement a fait l'un des axes thématiques principaux du plan (11 mesures portant sur la thématique « accès aux droits et aux biens essentiels »), une forte incertitude demeure sur les marges de manœuvre financières existantes. Le non-recours au RSA (socle et activité) est estimé à plus de 5,3 milliards d'euros²⁴ ; à titre indicatif, une hausse du taux de recours au RSA activité de 10 points pour les travailleurs modestes ayant des enfants a un coût estimé à 330 millions d'euros « bruts »²⁵. A ce jour, ainsi que le constate la mission ci-après, les mesures prévues en matière de lutte contre le non-recours font l'objet de nombreux travaux exploratoires, mais tardent à se concrétiser. Le report, sans qu'une visibilité ne soit donnée quant à sa mise en œuvre, de la mesure relative à la fusion du RSA activité et de la PPE, suscite ainsi des inquiétudes fortes chez les acteurs, qui craignent que des considérations budgétaires ne sous-tendent cette décision. Les coûts immédiats pourraient pourtant être relativisés par les économies induites, dont l'effet peut intervenir, il est vrai, en différé²⁶.

Aussi, la mise en œuvre du plan en ce domaine risque de faire face à une injonction paradoxale, le niveau d'ambition que s'est fixé le gouvernement et la qualité des travaux conduits jusqu'à présent se heurtant à des marges de manœuvre financières trop contraintes.

2.2.1.2 Le financement des allocations de solidarité est un sujet de crispation potentielle

Les incertitudes en matière de financement concernent également le service des trois prestations individuelles de solidarité par les conseils généraux (RSA, APA, PCH). Cette préoccupation, systématiquement présente lors des rencontres territoriales, n'a pas été totalement apaisée par l'accord trouvé entre le gouvernement et l'assemblée des départements de France (ADF) en juillet 2013 sous le nom de « pacte de confiance ». Cet accord, qui prévoit un financement de ces allocations pouvant représenter jusqu'à 2,1 milliards d'euros (dont 875 millions de financement de l'Etat, le solde étant mobilisable par les départements sous forme de modulation du niveau des droits de mutation à titre onéreux), est globalement salué comme une avancée, mais celle-ci reste considérée comme insuffisante.

Ainsi, si la mesure « redonner une trajectoire de croissance au RSA socle » (objectif d'une revalorisation de 10 % d'ici en 2017) prévoit que la revalorisation prévue dans ce cadre sera « intégralement compensée pour les conseils généraux », l'inquiétude reste forte et de nombreux conseils généraux affirment réduire leurs dépenses non obligatoires, notamment en matière de politiques d'insertion, afin d'être en capacité de financer les allocations de solidarité. Il conviendra donc d'apporter une vigilance particulière à la compensation de cette augmentation, d'autant que les premières évaluations sur ce point ne sont pas concordantes – une clause de revoiture a été actée en commission consultative de l'évaluation des normes (CCEN)²⁷.

²⁴ CNAF / DARES, 2010.

²⁵ SGMAP, 2013. Il existe une différence entre le coût « brut » et le coût « net » d'une telle hausse du taux de recours. Cette question est développée dans la partie 4, et plus particulièrement dans le chapitre relatif au « coût social de la pauvreté ».

²⁶ On pourra à cet égard se référer aux développements relatifs au « coût social de la pauvreté », en partie 4. du présent rapport.

²⁷ Séance du 25 juillet 2013 prévoyant une saisine de la CCEC au 1^{er} semestre 2014.

2.2.2 Assurer un meilleur portage et une meilleure visibilité médiatique du plan

La mission fait le constat d'un certain morcellement dans la mise en œuvre du plan : si les efforts afin de garantir la mise en œuvre interministérielle de celui-ci sont réels, il n'en reste pas moins que les effets de cloisonnement demeurent. Conséquence de la forte spécialisation de chaque administration et d'un déficit de communication générale sur le plan, il en résulte un manque de visibilité du plan. Paradoxalement, celui-ci se met en œuvre sans être connu ou identifié : c'est l'un des constats forts qui ressortent des 30 rencontres territoriales.

Le choix d'une approche interministérielle porte de fait le risque d'une segmentation forte lors de la phase de mise en œuvre, en l'absence de « chapeau » général : pleinement justifiée sur le fond des politiques à mener, cette option peut alors devenir handicapante quant à la visibilité et à la cohérence des actions réalisées. Le morcellement et la dispersion des actions n'aident pas à rendre concrètes certaines d'entre elles. Cette difficulté à coordonner une action interministérielle se rencontre particulièrement lorsque les mesures concernent des populations spécifiques en situation de fragilité.

Plusieurs mesures pourtant symboliques du plan n'ont ainsi été que peu, sinon pas, reliées à celui-ci : les différentes mesures prévues en matière de familles et d'enfance, intégrées à la COG de la CNAF, différentes mesures en matière bancaire, ... En ce qui concerne la « garantie jeunes », les acteurs de terrain ont fréquemment ressenti de la confusion entre la communication déployée sur le « plan jeunesse » (adopté lors du comité interministériel sur la jeunesse de février 2013), et le fait que la mesure ait été initialement annoncée dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté (janvier 2013 pour le comité interministériel).

Aussi, un effort accru de communication semble nécessaire à la mission, au risque sinon que le plan reste confiné à la confidentialité et que les actions menées ne soient pas reliées entre elles.

Recommandation n°1 : Faire connaître le plan par une communication plus transversale, permettant de faire le lien entre les différents chantiers en cours

2.2.3 Donner de la visibilité sur la mise en œuvre du plan après 2014

La grande majorité des mesures est associée à un calendrier de mise en œuvre qui prévoit de lancer les actions en 2013, puis de poursuivre les actions sur l'ensemble du quinquennat. Cette rédaction laisse à penser que le plan est un objet figé, arrêté une fois pour toutes en janvier 2013, et/ou qu'il manque une projection dans l'après 2014.

Tableau 3 : Calendrier prévisionnel de mise en œuvre du plan

Type de calendrier	% de mesures concernées
« 2013 et tout au long du quinquennat »	64 % (39 mesures)
« 2013 /2014 »	11 % (7 mesures)
« 2013 »	10 % (6 mesures)

Source : Mission

Or, il apparaît que l'une des aspirations fortes de l'ensemble des parties prenantes (administrations centrales comme déconcentrées, collectivités territoriales, monde associatif, personnes qualifiées impliquées dans la conférence nationale de décembre 2012, ...) est que le plan puisse rester un objet évolutif, en fonction sa mise en œuvre mais également des besoins qui pourront se faire sentir. Il est nécessaire de prévoir une possibilité d'ajustement du plan et de son contenu.

La mission propose donc de prévoir, à la fin de l'année 2014 ou au début de l'année 2015, c'est-à-dire à mi-étape de la durée de vie du plan, un temps d'échange public et partenarial, pour examiner la mise en œuvre de celui-ci et proposer d'éventuels ajustements pour les deux années qui suivront. Ce bilan d'étape à mi-parcours, sans forcément reproduire à l'identique la conférence nationale de décembre 2012, à vocation à être plus large que le Cile, et surtout à permettre un temps de débat avec les partenaires concernés.

Recommandation n°2 : Programmer, à mi-parcours du plan, un temps d'échange et de débat autour des deux premières années de mise en œuvre, afin de procéder aux ajustements nécessaires (décembre 2014 / janvier 2015)

2.2.4 Pérenniser et structurer le suivi au niveau national

2.2.4.1 La mission de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du plan

Le présent rapport d'évaluation concerne principalement la mise en œuvre du plan en 2013, et la mobilisation des différents acteurs autour de celui-ci. Pour les raisons évoquées ci-avant, il n'est pas possible de proposer dès à présent une évaluation de l'impact du plan. Le choix, par ailleurs, a été fait de proposer une appréciation aussi exhaustive que possible de la mise en œuvre du plan, et non une approche restreinte à certaines de ses thématiques.

Pour l'année 2014 et les années suivantes, il serait utile d'amender à la marge cette méthode. En effet, s'il est nécessaire de conserver une vision globale de la mise en œuvre du plan, ce qui conduit à ne pas écarter certaines thématiques au profit d'une concentration sur d'autres, il sera néanmoins nécessaire de pouvoir proposer une approche plus détaillée de certains sujets particulièrement lourds. Ce besoin, de plus, se fera ressentir fortement à mesure que l'évaluation ne se portera plus sur la seule mise en œuvre, mais concernera également l'impact du plan sur les populations concernées.

En termes pratiques, cette proposition implique d'élargir le travail d'évaluation à d'autres inspections. L'évaluation pourrait ainsi s'articuler autour d'un rapport général de synthèse et d'un ou plusieurs rapports thématiques, en fonction des choix qui seront opérés. Par exemple, les thématiques de l'hébergement d'urgence, du plan d'urgence en faveur des ménages relevant du DALO (droit au logement opposable), des nouvelles dispositions relatives aux contrats complémentaires santé, ou encore de l'aide alimentaire (cf. infra) pourraient faire l'objet de tels rapports thématiques. En ce qui concerne la détermination de ces thèmes, en vertu de la distinction entre la « maîtrise d'ouvrage » et la « maîtrise d'œuvre », il ne revient pas à la mission de l'opérer.

Recommandation n°3 : En vue de l'évaluation du plan en 2014, élargir le travail à d'autres inspections pour permettre un travail plus précis sur certaines thématiques du plan

2.2.4.2 L'animation opérationnelle du plan au niveau national

L'animation de la mise en œuvre du plan au niveau national est essentielle. Elle repose sur certaines directions d'administration centrale particulièrement concernées, dont la DGCS, la DGEFP (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), la DIHAL (délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement), la DHUP (direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) ou encore la DJEPVA (direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative) et le SGCiV (secrétariat général du comité interministériel des villes)

En ce qui concerne la coordination de ces différentes administrations, cette fonction semble devoir revenir à la DGCS, en charge au titre du décret qui l'institue de « concevoir, animer et coordonner la mise en œuvre des politiques de prévention, de lutte contre les exclusions, d'inclusion sociale et d'insertion des personnes en situation de précarité »²⁸ et dont les services assurent par ailleurs le secrétariat permanent du comité interministériel de lutte contre les exclusions²⁹. Concrètement, cela signifie que l'animation opérationnelle de la mise en œuvre du plan doit être assumée par la DGCS, en partenariat avec l'ensemble des acteurs et en particulier les autres directions d'administration centrale.

La DGCS, d'ores et déjà, pilote ou copilote de nombreux chantiers (EPP Gouvernance, Etats Généraux du travail social, diagnostics à 360° du sans-abrisme au mal-logement, ...). Au cours de l'année 2014, l'animation de la DGCS pourrait se structurer autour de trois axes :

- *Une fonction de veille globale sur la mise en œuvre du plan* et de ses 61 mesures et, si la recommandation n°3 est retenue (voir ci-dessus), un rôle général de maîtrise d'ouvrage quant à l'évaluation du plan,
- *La mise en place d'un « club des expérimentateurs »*, à la suite notamment de l'EPP « Gouvernance territoriale des politiques de solidarité ». Ce groupe de territoires expérimentateurs, qui ne se réduirait pas aux seules parties prenantes de l'EPP Gouvernance mais s'élargirait plus largement aux autres expérimentations prévues dans le cadre du plan, pourrait ainsi remplir une fonction de coordination globale des chantiers en cours, afin de garantir leur cohérence auprès des acteurs et sur les territoires,
- *L'animation de la mise en œuvre et du suivi du plan par le réseau des services déconcentrés de l'Etat*, notamment au travers du séminaire des DRJSCS. Ceux-ci ont notamment exprimé le besoin d'une mise en commun des différents travaux déjà réalisés, afin également d'échanger sur les obstacles rencontrés et les possibles façons de les lever. Le séminaire mensuel des directeurs régionaux peut être l'occasion de procéder à ces échanges.

Recommandation n°4 : Assurer l'animation opérationnelle du plan par la DGCS, en veillant à la double dimension interministérielle (Etat) et partenariale (partenaires extérieurs)

Il est par ailleurs à noter que la DREES prévoit d'animer, sur plusieurs régions, un groupe-pilote quant à la traduction du plan dans des tableaux de bord de suivi. Si, en effet, la mission avait fait le choix de ne pas faire reposer, en quelque mesure que ce soit, la production des indicateurs sur les services déconcentrés, plusieurs d'entre eux ont fait part de leur intérêt pour le tableau de bord national de suivi du plan. Leur intention est de s'en saisir, au cours de l'année 2014, afin de le décliner localement, en fonction des priorités retenues. Afin de garantir une cohérence d'ensemble de cette démarche, la DREES a donc mis en place un groupe de travail, qu'elle copilote avec l'INSEE, et qui réunira plusieurs DRJSCS, afin d'aboutir à une proposition stabilisée en septembre 2014.

²⁸ Décret du 25 janvier 2010 créant la DGCS.

²⁹ Article 4 de l'arrêté du 25 janvier 2010 portant organisation de la DGCS.

2.3 Evaluation de la mise en œuvre du plan pour chacun des sept « paquets » de mesures

2.3.1 Paquet « accès aux droits » : une mobilisation globalement positive ; la nécessité de concrétiser les intentions annoncées

2.3.1.1 Appréciation générale

L'importance et la visibilité conférées, dans le plan, au thème de l'accès aux droits sont des éléments positifs. Si le thème de l'accès aux droits n'est pas nouveau en lui-même (un titre de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 lui était dédié, le rapport du comité d'évaluation du RSA de décembre 2011 lui consacre de larges développements, ...), il occupe dans le plan de janvier 2013 une place fondamentale. Appuyée par le rapport annuel du gouvernement au Parlement relatif à la pauvreté et remis en décembre 2012, qui faisait de l'accès aux droits son thème majeur, cette approche a permis une prise de conscience réelle, au sein de la sphère des acteurs des politiques de solidarité et au-delà. Certaines mesures sont particulièrement visibles et faisaient (ou font) l'objet d'attentes fortes : il est ainsi de l'augmentation du RSA socle, ou de la réforme du RSA activité au travers de sa fusion avec la Prime Pour l'Emploi (PPE).

De manière générale, l'année 2013 a été, en matière d'accès aux droits, une période de mobilisation importante. Les travaux conduits par le SGMAP (secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) dans les départements de Loire-Atlantique et de Seine-et-Marne (recherche-action) ont permis, sur un éventail large de prestations sociales, d'identifier de nombreuses causes de non-recours, ainsi que des populations particulièrement affectées. Testées sur le terrain, nombre de ces pistes d'évolution se révèlent prometteuses. 2014 doit permettre la poursuite des travaux et, le cas échéant, pourrait permettre leur élargissement à d'autres territoires.

Par ailleurs, au niveau central, le développement d'un réseau de référents « accès aux droits » regroupant l'ensemble des organismes de protection sociale est une avancée positive. L'animation de ce réseau, qui doit être garantie, doit permettre de faire émerger des propositions concrètes en matière de lutte contre le non-recours, par exemple au travers des chantiers de la simplification. De même, plusieurs conventions ont été signées, notamment entre la CNAMTS et l'UNCCAS, afin de favoriser le développement d'actions de terrain (30 avril 2013).

Néanmoins, on peut regretter que cette ambition affichée de favoriser le « juste droit », qui est l'un des cinq principes fondateurs du plan, soit amoindrie, sinon parfois réellement handicapée, par un passage aux actes plus timide à ce stade. Notamment, alors que le plan fait référence au lancement « d'une campagne de communication grand public de promotion des droits sociaux en 2013, sur le thème du juste droit », les seules actions engagées à ce stade ont consisté en des actions de communication très ponctuelles : deux encarts publicitaires ont ainsi été publiés dans des magazines gratuits au début du mois de juillet et à la rentrée de septembre. S'il n'est pas question de nier ici la difficulté de définir un vecteur de communication adéquat sur un tel sujet, surtout dans une optique de communication « grand public », on peut toutefois estimer que l'effet de la campagne précitée est nul. Au-delà du fait qu'il touche un public qui n'est certainement pas la cible adéquate, son caractère excessivement ponctuel laisse à penser que l'effet réel est proche de zéro. Dès lors, il revient au gouvernement d'effectuer un arbitrage entre une communication grand public, qu'il peut être malaisé de calibrer, et une communication plus ciblée mais plus confidentielle auprès de bénéficiaires potentiels, la seconde hypothèse étant certainement la plus efficace. Si une communication généraliste sur le thème du juste droit était retenue, pour pouvoir être efficace, elle devrait alors certainement être portée à un niveau politique.

Recommandation n°5 : En matière d'information des personnes sur l'accès aux droits, définir une stratégie qui maximise l'effet utile des campagnes engagées, le cas échéant en se concentrant sur les campagnes ciblées

Par ailleurs, on peut remarquer l'absence globale de cible(s) chiffré(e)s de réduction du non-recours (cf. *supra*). S'il n'est pas question de nier la difficulté de fixer de telles cibles (en points de recours ? en nombre de bénéficiaires ? par rapport à quelle référence ?), leur existence peut toutefois être de nature à mobiliser les acteurs.

Recommandation n°6 : Envisager de fixer, dès 2014, des cibles chiffrées de réduction du non-recours, lorsque cela est possible

De même, sur cette thématique du plan plus que sur d'autres, la question des moyens se pose avec acuité, ainsi que cela a été souligné précédemment. La timidité des campagnes de communication engagées à ce jour, et le retard pris dans la mise en œuvre de certaines mesures (voir ci-après), renforcent cette inquiétude générale.

Pour finir, deux points peuvent faire l'objet d'une attention particulière en 2014. Le premier concerne l'envoi d'une circulaire aux préfets afin de les mobiliser sur le thème de l'accès aux droits, dans la lignée des travaux du SGMAP. Il conviendrait que cette circulaire soit aussi opérationnelle que possible, afin de favoriser son appropriation et sa mise en œuvre par les services. Par ailleurs, la remise du rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF (inspection générale des finances) relatif aux indus générés par les prestations CAF n'a pas eu de traduction concrète à ce jour : les propositions qu'il formule pourraient être examinées dans le cadre de la mise en œuvre de la COG de la CNAF.

2.3.1.2 Si le montant du RSA a bien été augmenté, la réalisation de la fusion du RSA activité et de la PPE a été repoussée, sans visibilité sur sa mise en œuvre effective

Les mesures annoncées sur les différentes composantes du RSA étaient particulièrement attendues et sont symboliques de l'ambition du gouvernement en matière d'accès aux droits.

Tout d'abord, le plan engage le gouvernement à « redonner une trajectoire de croissance au RSA socle », afin de l'augmenter dans un premier temps de 10 % en sus de l'inflation en 2017, puis de le stabiliser à un niveau équivalent à 50 % du SMIC en 10 ans. Au titre de l'année 2013, le décret du 30 août 2013 a effectivement permis une revalorisation du RSA socle de 2 % en sus de l'inflation³⁰, conformément aux engagements pris.

Le bilan de la première année de mise en œuvre du plan est plus mitigé en ce qui concerne la réforme des dispositifs de soutien financier aux travailleurs modestes, à savoir à titre principal le RSA activité et la PPE : la démarche annoncée n'a en effet pas été menée à son terme. Considérant que « la situation des actifs dont la rémunération est faible ne correspond pas aux objectifs des promoteurs du RSA activité et de la PPE », l'engagement avait été pris d'installer un groupe de travail en février et, à partir de ses conclusions attendues pour la fin du 1er semestre, d'en tirer les conséquences dans le PLF pour 2014.

³⁰ Décret n° 2013-793 du 30 août 2013 portant revalorisation du montant forfaitaire du RSA : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027914449&dateTexte=&categorieLien=id>

Dans la lettre de mission adressée à M. Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire chargé de ce travail, il était fait mention de la nécessité de « concevoir [sans tarder] un dispositif efficace pour [les travailleurs pauvres] », permettant un juste équilibre entre « redistribution financière envers les travailleurs pauvres et accompagnement du retour à l'emploi ». Remis le 15 juillet 2013 au Premier ministre, le rapport de M. Sirugue s'est appuyé sur les travaux d'un groupe de près de 40 participants, représentant des milieux et des parcours très divers : il proposait la création d'une « prime d'activité », assise sur les revenus individuels du travail (mais dont la condition d'éligibilité serait familiale, pour des motifs d'équité), dont le ciblage serait resserré par rapport à la PPE actuelle (point de sortie de dispositif à 1,2 SMIC) mais dont le bénéfice serait ouvert à l'ensemble des travailleurs dès 18 ans (contrairement au RSA activité tel qu'il existe aujourd'hui).

Ce rapport a bénéficié d'un accueil favorable de la part du milieu associatif, dont certains représentants avaient participé aux travaux. Le communiqué du collectif ALERTES³¹ signalait toutefois les difficultés auxquelles pourrait conduire une réforme à budget constant. Le CNLE a également adopté une position de principe favorable à la réforme proposée, en signalant les mêmes points de vigilance³². Enfin, plusieurs publications ont souligné³³, notamment depuis le mois de septembre, les avantages de la piste définie par M. Sirugue (ouverture aux jeunes, simplification, sécurisation des démarches des bénéficiaires, sanctuarisation de ressources en baisse depuis plusieurs années, ...), sans occulter pour autant les inconvénients ou les difficultés qui s'y attachent (risque de faire des perdants parmi les recourants actuels, maintien de démarches déclaratives au lieu de promouvoir une automaticité du versement, ...).

La mise en œuvre de cette mesure appelle des remarques de fond autant que de forme.

Sur la forme, le calendrier qui était prévu dans le plan était certainement trop resserré pour permettre, comme cela était prévu, une intégration de la réforme au PLF pour 2014. La remise des travaux de Christophe Sirugue s'est opérée à un moment où les grands arbitrages sur le PLF étaient déjà arrêtés. Si ce retard par rapport au calendrier initial du plan est donc compréhensible, il n'en reste pas moins que l'absence de visibilité quant à la réalisation de la mesure suscite des inquiétudes fortes : annoncée comme l'une des mesures importantes du plan, cette mesure est à ce jour entouré d'un flou important.

Sur le fond, les travaux préparatoires au rapport de M. Sirugue se sont longtemps heurtés à la question budgétaire, puisque la lettre de mission du Premier ministre faisait référence à une enveloppe budgétaire constante, c'est-à-dire intégrant le non-recours actuel au RSA activité (particulièrement fort : 68 %) de même que les effets du gel du barème de la PPE depuis 2008. Or, engager une réforme dont l'objet est de faire augmenter le taux de recours, en conservant un budget constant, conduit mathématiquement à un montant moyen distribué plus faible. S'agissant de publics modestes, le risque que présente cette situation est particulièrement fort, ainsi que le soulignait le CNLE dans son avis précité. Sur cette mesure, la question de l'injonction paradoxale, développée ci-dessus, est donc prégnante, et ce d'autant plus que le PLF pour 2014 perpétue le gel du barème de la PPE. Les dépenses publiques qui lui sont consacrées, qui étaient de 2,4 milliards d'euros en 2013, font l'objet de crédits prévisionnels à hauteur de 2,2 milliards pour 2014. Les montants consacrés aux travailleurs pauvres par les pouvoirs publics vont donc continuer de diminuer, ce qui rend d'autant plus pressante l'interpellation que formulait Bertrand Fragonard dans son rapport préparatoire à la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui qualifiait cette situation de « choquante »³⁴.

³¹ http://uniopss.asso.fr/resources/trco/pdfs/2013/G_juillet_2013//72823_Lettre_ALERTES_au_PM.pdf

³² http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/AVIS_du_CNLE_sur_rapport_Sirugue_11_10_2013.pdf

³³ Voir, pour une analyse soulignant plutôt les avantages du rapport, le blog de Michel Abhervé (« Fin du RSA jeunes et réel droit commun pour les jeunes, propose le rapport de Christophe Sirugue ») et pour une analyse critique, une note de Guillaume Allègre (OFCE, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2013/note33.pdf>).

³⁴ Rapport de M. Bertrand Fragonard, « Rapport du groupe de travail 'accès aux droits et biens essentiels' ; minima sociaux », novembre 2012, p63.

Tableau 4 : Dépenses publiques consacrées aux travailleurs modestes (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Evolution 09-14
RSA activité	0,5	1,3	1,4	1,5	1,5	1,7	+226 % ³⁵
PPE	3,9	3,2	3,10	2,9	2,4	2,2	-58,5 %
Total	4,4	4,5	4,5	4,3	4	3,9	-14,1 %

Source : Documents budgétaires (LF, PLF), rapport de M. Christophe Sirugue, calculs de la mission

Il importe donc qu'une position soit arrêtée quant à la réalisation de cette mesure et aux conditions qui permettront d'opérer la réforme dans des conditions satisfaisantes : le but de la réforme étant à la fois d'augmenter le taux de recours et de faire reculer la pauvreté des travailleurs, il est probable que la condition d'enveloppe constante doive être dépassée.

Recommandation n°7 : Prendre position sur la réforme du RSA activité, définir un calendrier d'action précis ainsi que les moyens nécessaires à une réforme efficace.

2.3.1.3 L'adoption de la COG de la CNAF tient compte des objectifs du plan ; la phase de mise en œuvre doit désormais débiter

Se fondant sur l'expérience positivement conduite dans les caisses de la MSA (mutualité sociale agricole), le plan prévoit la mise en place, au sein des CAF, des « rendez-vous des droits », dont l'objet est de permettre, lors d'un rendez-vous individualisé avec un bénéficiaire (actuel ou futur), de faire l'état des lieux de l'ensemble des droits auxquels pourrait prétendre cette personne.

La Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) de la CNAF a permis de donner corps à cette mesure : elle prévoit en effet la réalisation annuelle de 100 000 « rendez-vous des droits », ce qui est un objectif ambitieux. La COG, qui se réfère explicitement au plan, s'assigne l'objectif de « permettre aux allocataires qui en ont le plus besoin de bénéficier d'un accompagnement renforcé dans l'accès à l'ensemble de leurs droits sociaux »³⁶ et définit ainsi cette action : « le rendez-vous des droits consiste à étudier l'ensemble des aides au titre des dispositifs gérés par la branche famille et dans un cadre partenarial, à informer et orienter au titre des dispositifs gérés par d'autres opérateurs [prestations servies par la branche famille, FSL, CMUC, ACS, ASS, tarifs sociaux gaz et électricité, aides extra légales des CCAS] »³⁷. Ces rendez-vous pourront être réalisés dans le cadre de demandes de RSA, de parcours spécifiques³⁸ (dont les rendez-vous « attentionnés » peuvent être une préfiguration), ou à la demande de l'allocataire ou d'un travailleur social.

³⁵ Ce chiffre est dû à la montée en charge du RSA activité sur les années 2009 et 2010. Les crédits qui sont consacrés à cette prestation sont globalement assez stables sur la période 2011-2014, l'augmentation prévue au titre de cette dernière année intégrant notamment une revalorisation conséquente à celle du RSA socle (voir par ailleurs).

³⁶ Convention d'objectifs et de gestion de la CNAF, 2013, p2.

³⁷ Convention d'objectifs et de gestion de la CNAF, 2013, p49.

³⁸ Logement, insertion sociale et soutien à la parentalité sont les trois parcours spécifiques types.

Potentiellement lourde à déployer et consommatrice de temps pour les caisses de la branche famille, la mesure doit être travaillée en amont afin d'être efficace. Son déploiement sera donc nécessairement progressif : l'objectif du plan réaffirmé dans la COG, est d'atteindre 100 000 rendez-vous annuels à compter de 2014. Il importe toutefois que ce travail en vue de la mise en œuvre concrète de la mesure s'opère rapidement, au risque de la voir sinon durablement décalée. Par ailleurs, une attention particulière devra être portée au partenariat avec les acteurs locaux, notamment les conseils généraux et CCAS, afin de donner aux rendez-vous des droits leur pleine mesure, cela dans deux objectifs : tout d'abord, permettre un bon partage de l'information au niveau local ; ensuite, donner un cadre à l'orientation des allocataires vers la CAF par un travailleur social (cf. ci-dessus).

L'indicateur associé est celui du nombre de rendez-vous des droits réalisés, qui sera disponible à compter de 2014. Il est essentiel de pouvoir suivre cet indicateur, et il serait de même particulièrement utile que les effets opérationnels de ces rendez-vous puissent être suivis, au travers d'indicateurs tels que le % de « rendez-vous des droits » donnant lieu à ouverture d'un ou plusieurs droits, par exemple. Ces indicateurs sont disponibles au sein du réseau MSA ; aussi, il ne paraît pas exister d'obstacle technique insurmontable à ce que cela soit également le cas dans le réseau CNAF. Ainsi, dans le bilan de ses 12 000 « rendez-vous prestations » réalisés en 2012, publié en décembre 2013, la MSA dresse un bilan positif de cette démarche, qui a permis « d'ouvrir près de 10 000 droits [...] ; la plupart des entretiens génère l'ouverture effective d'un droit, le plus souvent dans le domaine de la santé »³⁹. S'il est vrai que la MSA, contrairement au CAF, est un guichet unique intégrant l'ensemble des risques couverts par la sécurité sociale pour les professions agricoles, il n'en reste pas moins que ces résultats très positifs doivent encourager la démarche qui débute au sein du réseau des CAF.

La COG, enfin, ne limite pas l'action en matière d'accès aux droits à l'instauration de cette nouvelle mesure : elle propose également une amélioration de la recherche des droits potentiels (notamment par une utilisation de l'outil informatique) ainsi que de la connaissance des mécanismes de non-recours.

Recommandation n°8 : Apporter une attention particulière au déploiement de la COG, et notamment à la montée en charge des « rendez-vous des droits »

2.3.1.4 L'action MONALISA fait l'objet d'une démarche expérimentale originale, dotée de moyens

En matière de lutte contre l'isolement des personnes âgées, le plan prévoit la construction d'un partenariat entre le gouvernement et les promoteurs de la MOBilisation NAtionale contre l'Isolement Social des Âgés (MONALISA) : la finalité de cette action est le déploiement d'actions associatives afin de structurer les actions en cours en améliorant notamment l'échange de bonnes pratiques et en maillant le territoire.

Dans le cadre de travaux préparatoires, un groupe de travail composé des différentes parties prenantes (réseau associatif, CNAMTS, MSA, UNCCAS...) et présidé par Jean-François Serres, secrétaire général des *Petits Frères des Pauvres*, a remis un rapport à la ministre déléguée en charge des personnes âgées. Ce rapport, qui préconise de créer des équipes citoyennes de proximité s'associant pour agir contre l'isolement des personnes âgées sur leur territoire, va donner lieu à l'adoption et la signature de deux chartes : la charte nationale MONALISA d'une part, la charte de l'équipe citoyenne d'autre part. Sur ce fondement, une démarche d'expérimentations a été lancée dans huit départements (« territoires-témoins ») et la démarche a été intégrée dans la convention annuelle d'objectifs passée avec les *Petits Frères des Pauvres*.

³⁹ MSA, Communiqué de presse du 2 décembre 2013, « Rendez-vous prestations MSA – Bilan 2012 ».

En termes budgétaires, cette action bénéficie d'un bon niveau de financement, au travers de 50 000€ de subventions de la DGCS, mais surtout d'un montant de 784 000€ prévus par la CNSA (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) au titre de sa section IV (financement triennal).

Au cours de l'année 2014, il s'agira donc de tirer les leçons des expériences des territoires pilotes, dans l'optique d'une loi d'orientation et de programmation sur l'autonomie des personnes âgées.

2.3.1.5 La question du devenir de l'APRE risque d'être préemptée par les crédits adoptés en loi de finances

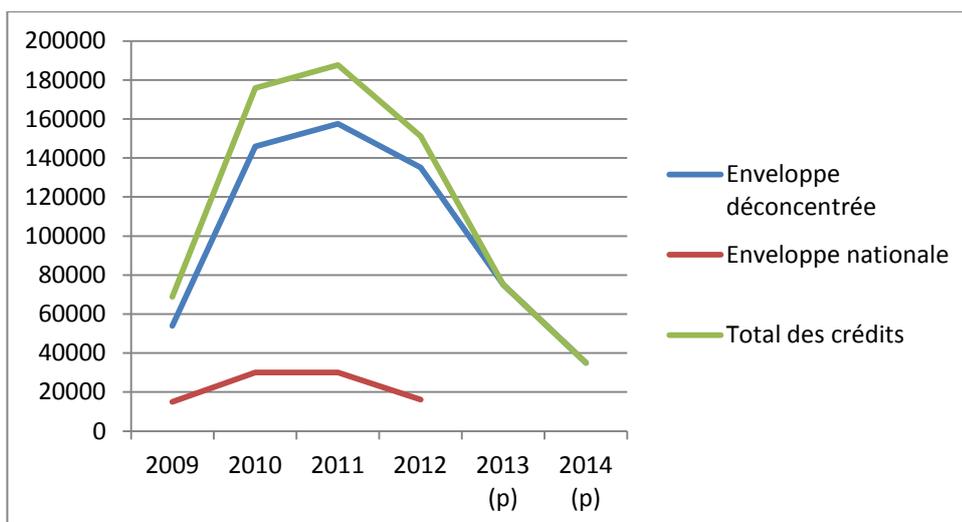
Le plan prévoit une mesure consistant à « statuer sur le devenir de l'APRE (aide personnalisée de retour à l'emploi) ». L'objectif de cette aide, mobilisable sur projet, est de lever les obstacles non directement financiers à une reprise d'emploi (ex : obtention d'un permis de conduire). A ce jour, au titre du code de l'action sociale et des familles (CASF)⁴⁰, l'APRE n'est mobilisable que pour les bénéficiaires du RSA socle relevant de la catégorie dite des « droits et devoirs ». Afin d'envisager l'évolution future de l'APRE, un groupe de travail a été constitué, qui a remis ses conclusions en juillet 2013. Certaines des préconisations formulées vont dans le sens d'un élargissement du public bénéficiaire et d'une harmonisation des conditions d'utilisation et de gestion. S'il faut noter que l'APRE se caractérise par une sous-consommation réelle des crédits programmés, on ne saurait toutefois conclure que cette sous-consommation est imputable à un manque d'intérêt de la part des gestionnaires : elle est également le fait d'une procédure de gestion et de délégation de crédits insuffisamment efficace et d'une conjoncture économique marquée par la rareté de l'emploi, ce qui implique donc une moindre sollicitation des dispositifs de retour à l'emploi. L'ensemble des participants à ce groupe de travail a ainsi souligné l'utilité de pouvoir disposer d'un outil comme l'APRE, particulièrement appréciée pour la souplesse qu'elle procure.

Or, avant que le gouvernement n'ait pris une position quant au devenir de l'APRE, sur le fondement des recommandations précitées du groupe de travail, le montant des crédits adoptés en loi de finances risque de préempter toute marge de manœuvre concernant ce dispositif. En effet, la loi de finances prévoit un financement de l'APRE en dotation initiale à hauteur de 35 millions d'euros. S'il s'agit d'un montant en apparence supérieur à celui prévu pour 2013 (15 millions), il faut toutefois relativiser ce constat par le fait qu'en 2013, l'APRE bénéficiait également de reliquats au titre des années précédentes. Or, selon le rapport récemment remis par M. Eric Bocquet⁴¹, il n'y aurait *a priori* plus de reliquat au titre de 2014 : les montants globaux consacrés à l'APRE diminuent donc fortement. Le graphique ci-dessous démontre ainsi la tendance nettement baissière des crédits consacrés à l'APRE ces dernières années.

⁴⁰ Art. L5133-8 et suivants du CASF.

⁴¹ Rapport d'information de M. Eric Bocquet, *L'APRE, un coup de pouce victime de son originalité*, octobre 2013.

Graphique 2 : Trajectoire budgétaire de l'APRE 2009-2014 (en milliers d'euros)



Source : IGAS d'après rapport parlementaire de M. Bocquet, 2013

Comme le soulignait récemment ce même rapport, l'APRE risque donc d'être « victime de son originalité ». Il serait dommageable que la diminution des crédits constatée au cours des dernières années ne conduise à l'extinction de ce dispositif, alors même que les acteurs de terrain soulignent son utilité et que la concertation menée recommande l'élargissement de son public cible.

Recommandation n°9 : Statuer effectivement sur le devenir de l'APRE et prévoir un financement adéquat de ce dispositif

2.3.2 Paquet « emploi » : les principales mesures sont amorcées

2.3.2.1 Appréciation générale

Si un nombre important de mesures du plan est consacré à la thématique « emploi-travail », c'est en raison du constat selon lequel « l'accès à l'emploi [est] le facteur premier d'insertion et de prévention de la pauvreté »⁴². Dès lors, les objectifs poursuivis par le plan sont multiples : l'accent est notamment mis sur les politiques de médiation active, d'insertion par l'activité économique, les politiques de formation à destination des personnes les plus éloignées de l'emploi, la lutte contre les ruptures de parcours et l'idée qu'il faut permettre au bénéficiaire d'avancer sur plusieurs fronts simultanément (emploi, mais également santé, logement, etc.), ce qui conduit à remettre en cause une logique binaire opposant accompagnement « parcours social » et accompagnement « parcours professionnel ».

Ainsi, le plan se structure en matière d'emploi selon deux grands axes : celui de la prévention des ruptures et celui du renforcement des parcours d'accès à l'emploi pour les plus fragiles. L'axe « gouvernance des politiques de solidarité » est également concerné au travers de l'expérimentation de nouvelles modalités d'accompagnement pour les demandeurs du RSA. Certaines des mesures particulièrement emblématiques du plan appartiennent à ce « paquet » de mesures « emploi-travail », comme la création d'une « garantie jeunes » ou l'allongement de la durée des contrats aidés.

⁴² Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2013, p6.

De manière générale, un constat d'ensemble positif peut être dressé quant à la mise en œuvre des mesures relevant de cette thématique : elle est, pour les mesures les plus importantes, soit en cours, soit prévue. Toutefois, plusieurs mesures, dont certaines sont complexes, n'ont pas encore fait l'objet de travaux, soit que leur mise en œuvre ait été reportée explicitement, soit qu'elle n'ait pas réellement été engagée à ce stade. Il s'agira donc, en 2014, de travailler sur celles-ci.

Enfin, dans l'introduction du plan, le gouvernement fait référence à plusieurs mesures alors prévues dans le cadre de la loi relative à la sécurisation de l'emploi adoptée le 14 juin 2013 (encadrement du temps partiel ; modulation de la taxation des CDD en fonction de leur statut et de leur durée, ...). De même, la réforme de la formation professionnelle prévue pour 2014 après l'accord conclu en décembre 2013 entre les partenaires sociaux, sera déterminante dans le double objectif d'anticiper des ruptures professionnelles et de faciliter l'accès à l'emploi pour les personnes les plus en difficulté. Ces mesures ne figurant pas dans le plan en tant que tel, il n'appartient pas à la mission de les évaluer. Une telle évaluation sera néanmoins complémentaire des analyses proposées dans le présent rapport.

2.3.2.2 La « Garantie jeunes », mesure-phare, est mise en œuvre dans les délais prévus et dans des conditions satisfaisantes

La création d'une « garantie jeunes », destinée aux jeunes de moins de 25 ans, est l'une des mesures importantes et visibles du plan.

Cette « garantie jeunes » s'adresse aux jeunes dits « NEET » (*Not in Education, Employment or Training*), c'est-à-dire ne se trouvant ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation. Une récente publication de la DARES⁴³ permet de souligner que le taux de chômage des 15-29 ans s'établit aujourd'hui à 18,6 % : parmi cette classe d'âge, près de 15 % sont considérés comme NEET (soit 1,7 million de personnes). La situation de ces jeunes peut au demeurant les confronter à des ruptures familiales, les données disponibles quant aux personnes accueillies en hébergement d'urgence soulignant régulièrement la part importante des jeunes de moins de 25 ans dans ces publics. Dans la même optique, dans le cadre de cette mesure, une attention particulière est portée aux jeunes sous main de justice ou sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

La « garantie jeunes » repose sur le principe d'une contractualisation entre le jeune bénéficiaire et la mission locale en vue de la mise en œuvre d'un parcours d'insertion (sociale, professionnelle, ...). Ce contrat, approuvé par une commission d'attribution de suivi *ad hoc*, donne droit au bénéficiaire à une aide financière du montant du RSA socle après abattement du forfait logement (soit 433,75€). Le choix a été fait de confier la gestion de ce dispositif aux missions locales. La philosophie qui le sous-tend constitue donc une évolution importante par rapport à des politiques sociales qui ont longtemps laissé les jeunes en marge de nombreuses prestations, *de jure* ou *de facto* (ex : conditions d'accès très restrictives au RSA de droit commun pour les jeunes de moins de 25 ans ; très faible nombre de bénéficiaires du RSA « jeunes » qui témoigne d'un calibrage inapproprié de la mesure, ...). L'accent est mis sur la nécessité d'un accompagnement global et intégré, intensif et personnalisé, dans l'optique d'accompagner le jeune bénéficiaire vers l'emploi.

⁴³ DARES, « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2012 », *DARES Analyses*, n°73, 2013.

Le choix a été fait par le gouvernement de procéder progressivement : à la suite d'un appel à candidatures, dix territoires ont été sélectionnés pour le déploiement d'une phase pilote, à compter d'octobre 2013 et pour un volume de 10 000 contrats. Les textes permettant le lancement de cette phase pilote ont été publiés dans les délais⁴⁴. Il est prévu à compter d'octobre 2014 un élargissement à dix autres territoires, pour atteindre 30 000 contrats. La généralisation de la mesure est prévue pour 2015 et un volume total de 100 000 contrats.

Tableau 5 : Cadencement de la mise en œuvre de la « garantie jeunes »

Phase	Territoires ⁴⁵	Nombre de contrats
<i>1^{ère} phase : Octobre 2013</i>	Bouches-du-Rhône (Marseille-Provence-Métropole)	1722
	La Réunion	1839
	Seine-Saint-Denis (Est ensemble)	1101
	Vaucluse	889
	Lot-et-Garonne	468
	Allier et Puy-de-Dôme	441 + 653
	Finistère	1003
	Eure	812
	Aude	544
	Vosges	527
<i>2^{ème} phase : Octobre 2014</i>	10 territoires de la phase 1 + 10 territoires complémentaires (cf. carte en annexe n°3)	30 000

Source : Mission IGAS d'après ministère en charge du travail et de l'emploi

L'efficacité de la démarche repose sur le niveau des moyens mis à la disposition de chaque mission locale : fixé à 1600€ (soit le montant consacré à l'accompagnement des travailleurs bénéficiant de contrats de sécurisation professionnelle à l'issue de licenciements pour motif économique), ce montant paraît de nature à permettre un accompagnement étayé. Le lancement de la démarche a été préfiguré par un travail *in situ* au sein de la mission locale de Carcassonne, afin de permettre au dispositif d'être immédiatement opérationnel à compter de son lancement dans les territoires pilotes. Ceux-ci apparaissent par ailleurs suffisamment divers (situation économique, taille, types d'enjeux, ...) pour que la phase pilote soit représentative avant l'élargissement programmé.

⁴⁴ Décret n°2013-880 du 1^{er} octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « Garantie Jeunes » : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028022726>

⁴⁵ Le chiffre est ici fourni de manière globale, sans le détail de la répartition par mission locale.

Cohérente avec les actions engagées au niveau européen et pouvant à ce titre élargir à cette source de financement, la « garantie jeunes » doit désormais faire l'objet d'un suivi attentif au cours de cette première année de phase pilote. Notamment, les enjeux en 2014 pourront porter sur les points suivants :

- le respect du ciblage des publics, pour s'assurer que le dispositif bénéficie bien aux jeunes les plus éloignés de l'emploi. A cet égard, un enjeu fort repose sur la capacité de la mission locale à « aller vers » les jeunes pour lesquels le dispositif paraît adapté, qui ne sont pas forcément déjà présents dans ses réseaux. Une logique de guichet ne saurait ainsi être suffisante sur ce type de dispositif : cela implique nécessairement le développement d'un travail partenarial entre les missions locales et leurs partenaires,
- le fonctionnement concret des commissions d'attribution et de suivi et les modalités de respect des contrats signés, tant par la mission locale que par le jeune bénéficiaire,
- l'articulation de la « garantie jeunes » avec les dispositifs déjà existants localement (cf. *infra*, sur l'exemple de la Réunion et de l'articulation entre la « garantie jeunes », le service militaire adapté et l'école de la deuxième chance),
- les modalités d'évaluation du dispositif et de son impact (indicateurs permettant notamment de suivre le taux de sortie en emploi durable ou en formation). A cet égard, il serait nécessaire que les territoires prévus pour la 2^{ème} étape de la phase-pilote puissent être associés très en amont (dès le début du 1^{er} semestre 2014), afin de bénéficier des retours d'expériences des 10 premiers territoires pilotes, et d'anticiper au mieux ainsi le déploiement de la mesure.

Recommandation n°10 : Poursuivre la mise en œuvre de la « garantie jeunes » et associer le plus en amont possible les 10 territoires de la 2^{ème} étape de la phase-pilote

2.3.2.3 L'allongement de la durée des contrats aidés est en cours

Dans le cadre de la mesure visant à « faciliter l'accès à l'emploi ou à la création d'activités en aménageant les parcours, jusqu'à la stabilisation dans un emploi durable », il était prévu d'allonger la durée des contrats aidés jusqu'à une durée moyenne de 12 mois.

Engagée par la circulaire DGEFP n°2013-02 du 22 février 2013, cette mesure peut être considérée comme quasiment atteinte au titre de l'année 2013, puisque la durée moyenne des contrats signés en novembre 2013 était de 11,14 mois (dernier chiffre disponible à la date de rédaction du présent rapport). Cette durée a continûment progressé au cours de l'année 2013, ainsi que le démontre le tableau ci-dessous. Ce mouvement entraîne une hausse de la durée moyenne de l'ensemble des contrats (effet sur le stock), puisque celle-ci passe de 6,99 mois en février à 10,02 mois en novembre.

Par ailleurs, la circulaire précitée de la DGEFP insiste particulièrement sur la nécessité d'adapter la durée du contrat aidé aux besoins du bénéficiaire, établissant notamment que « le ciblage des contrats longs concerne en priorité les personnes dont la situation sociale et professionnelle nécessite la mise en œuvre d'un parcours d'insertion de durée longue »⁴⁶.

⁴⁶ Sont notamment cités par les circulaires les publics suivants : demandeurs d'emploi de longue ou très longue durée ; demandeurs d'emploi seniors ; bénéficiaires du RSA socle et de l'ASS.

Tableau 6 : Durée moyenne des contrats aidés signés au cours du mois

	Janvier ⁴⁷	Avril ⁴⁸	Mai	Juillet	Septembre	Novembre
<i>France métropolitaine</i>	6,81	8,39	8,8	9,8	11,22	11,16
<i>Départements d'Outre-mer</i>	6,89	10	10,5	11,4	10,95	10,93
France entière	6,81	8,47	8,9	9,9	11,2	11,14

Source : DGEFP

Les dispositions ont été prises par la DGEFP pour que cette mesure soit reconduite en 2014.

2.3.2.4 Certaines mesures, à ce jour, n'ont pas été engagées

Plusieurs mesures relevant de la thématique « emploi-travail » n'ont, à ce jour, pas fait l'objet de travaux. Pour d'autres, les informations transmises à la mission laissent présager une mise en œuvre au mieux exploratoire à ce stade :

- L'expérimentation d'un volume socle de contrats aidés et la mise en place de conventions pluriannuelles avec les employeurs partenaires, notamment dans le secteur de l'IAE (insertion par l'activité économique) : cette mesure a été reportée à 2014 dans l'attente de l'adoption des dispositions du PLF réformant l'IAE (cf. ci-dessous),
- Le lancement d'une mission d'inspection IGAS-CGEDD (conseil général de l'environnement et du développement durable) relative à la mobilité des travailleurs modestes n'a pas eu lieu à ce jour,
- La mesure relative au développement et à la simplification de l'immersion n'a pas débouché sur des mesures concrètes à ce jour,
- La mesure relative à la reconnaissance des compétences acquises en situation de travail et aujourd'hui non sanctionnées par des diplômes a inégalement progressé selon les sous-mesures considérées,
- En ce qui concerne la mesure prévoyant l'expérimentation de parcours d'insertion autour des emplois d'avenir pour les jeunes les plus fragiles, les informations transmises à la mission ne permettent pas de conclure à une mise en œuvre effective. Un travail commun entre la DGEFP et la DPJJ (direction de la protection judiciaire de la jeunesse) en 2014 semble nécessaire autour de cette mesure,
- Il en est de même concernant la réinsertion professionnelle des personnes sous main de justice, qui concerne la DGEFP et la DAP (direction de l'administration pénitentiaire).

⁴⁷ Pour mémoire – la circulaire est en date du 22 février.

⁴⁸ Donnée non disponible sur la même base pour mars 2013.

2.3.2.5 La réforme à venir de l'IAE constitue un point de vigilance pour 2014

Le plan prévoit de réformer le cadre d'action général des structures d'IAE, au travers notamment d'un renouvellement dans le sens d'une plus grande stabilité du cadre financier des structures, qui occupent une place importante dans les actions d'accès ou retour à l'emploi pour les populations les plus en difficultés professionnellement.

Un rapport réalisé par l'IGAS et l'IGF, remis en avril 2013 a permis l'engagement de cette démarche. Sur le fondement de ses conclusions, une concertation s'est engagée avec les acteurs du secteur (Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique) et a abouti à un rapport de synthèse de Mme Demontès, sénatrice et présidente du CNIAE (conseil national de l'IAE). Ce rapport de synthèse fixe le cadre général à la réforme, autour de trois principes :

- La mise en place d'un mode de financement identique quelle que soit la catégorie de SIAE (ateliers et chantiers d'insertion, associations intermédiaires, entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion) prenant la forme d'une aide au poste d'insertion,
- Une décomposition de cette aide au poste d'insertion entre un montant « socle » (forfaitaire) et une part modulée, calculée sur la base de trois critères (caractéristiques des personnes accueillies, actions d'insertion et d'accompagnement proposées par la structure et résultats obtenus. Cette part modulée représentera entre 0 et 10 % du montant socle,
- L'indexation des montants « socle » sur le SMIC.

Le déploiement de la réforme est prévu en 2014, en deux temps : les EI et les ETTI seront tout d'abord concernées à partir du 1^{er} janvier puis les AI et les ACI basculeront dans le nouveau mode de financement à compter du 1^{er} juillet. La mise en œuvre de cette réforme sera particulièrement importante pour ces deux dernières catégories de SIAE compte tenu des caractéristiques de leur financement antérieur. La réforme sera mise en place par voie réglementaire – le projet de loi de finances pour 2014 prévoit l'augmentation de l'enveloppe financière consacrée à l'IAE afin de financer la réforme. Cette mise en œuvre sera l'un des éléments importants de la mise en œuvre du plan en 2014, d'autant que les structures concernées par la réforme sont nombreuses et diverses. Enfin, la réforme vise à améliorer le pilotage et la gouvernance du secteur, de même qu'à renforcer le ciblage de ce dispositif vers les publics les plus en difficulté.

2.3.3 Paquet « hébergement-logement » : sur un sujet complexe, les difficultés demeurent malgré des efforts importants

2.3.3.1 Appréciation générale

La thématique du logement est certainement l'une des plus lourdes du plan, tant en raison des enjeux afférents que de la difficulté à activer des leviers qui puissent donner des résultats rapides. A cet égard, si les objectifs que le gouvernement s'est fixés, tant en matière d'hébergement d'urgence que de logement, suscitent une approbation de principe de la part des différents acteurs du domaine, il n'en reste pas moins que les difficultés rencontrées sur le terrain sont particulièrement fortes, malgré des financements souvent en hausse.

De manière générale, il faut signaler que de nombreuses mesures du paquet « hébergement-logement » voient leur mise en œuvre conditionnée à des travaux législatifs en cours : le projet de loi ALUR. Il n'est donc pas possible d'en proposer une évaluation dès à présent. Il conviendra, une fois le processus législatif adopté, d'en assurer la traduction réglementaire pour permettre le lancement de ces mesures.

La thématique de l'hébergement d'urgence est certainement l'une des plus complexes du plan. Si l'objectif général de « mettre fin à la gestion du thermomètre » fait l'objet d'un consensus, la situation dans de nombreux territoires demeure précaire. A cet égard, il faut signaler que les objectifs de création ou pérennisation de places (hébergement d'urgence ou Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile - CADA) sont d'ores et déjà atteints ou en passe de l'être, ce qui n'empêche pas la demande de continuer à augmenter. De ce fait, cette question de l'hébergement d'urgence est souvent, au quotidien, la première préoccupation sur les territoires, sans que des solutions structurelles ne puissent être envisagées. Il conviendra donc en 2014 d'amplifier les efforts déjà réalisés, en soulignant qu'une solution durable ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur la situation des demandeurs d'asile et des déboutés de la demande d'asile. Ces points sont également développés ci-dessous.

En ce qui concerne le logement, les chiffres de construction de logements sociaux pour l'année 2013 seront disponibles fin janvier 2014. L'objectif de 150 000 logements sociaux est l'un de ceux qui doit faire l'objet d'une montée en puissance progressive et il est maintenu pour 2014, avec un sous-objectif de construction de 22 % de PLAI (soit 33 000 logements, en hausse au regard des objectifs des années récentes, mais avec un financement unitaire « Etat » par PLAI en baisse puisque s'établissant à 7000€⁴⁹). Par ailleurs, il est possible de faire des progrès dans la mise en œuvre de la mesure relative à l'effectivité du DALO. Ces points sont développés ci-dessous.

La situation particulière des personnes habitant dans des campements et des squats, dont le cadre est la circulaire du 26 août 2012, est particulièrement sensible : si des progrès ont été faits en cours d'année et si la circulaire semble avoir permis une amélioration des pratiques au niveau local, la mission regrette de ne pas disposer d'une vision suffisamment globale qui, seule, aurait permis un bilan satisfaisant. Constatant que l'application de la circulaire reste, par endroits, insuffisante, la mission réitère donc son « alerte » du mois d'avril 2013, demandant de veiller à ce que les démarches décrites dans ce texte soient pleinement mises en œuvre.

Enfin, la cohérence de certaines mesures d'initiative gouvernementale avec le plan a pu poser question : il en est ainsi de la décision, dans le PLF (projet de loi de finances) et le PLFSS (projet de loi de financement de la sécurité sociale) pour 2014, de procéder à un gel des différentes allocations logement. Si elle a finalement été modifiée par un amendement parlementaire – qui a consisté non tant à supprimer ce gel qu'à en réduire la durée – cette mesure a toutefois soulevé des interrogations puisque « l'importance des financements [qui sont] consacrés [aux allocations logement], tout comme [les] caractéristiques de leur barème, dégressif en fonction du revenu », font des allocations personnelles « la prestation sociale la plus importante en direction des ménages modestes »⁵⁰ [entendus au sens des ménages des trois premiers déciles de la répartition des revenus]. Ainsi, en 2010, 72 % de la masse des allocations logement étaient versés aux 20 % de ménages les plus pauvres en termes de niveau de vie initial, et ces allocations réduites de 2,3 points le taux de pauvreté et de 5 points son intensité⁵¹.

2.3.3.2 En matière d'hébergement d'urgence, des efforts importants, mais insuffisants pour répondre à une demande très dynamique

L'ambition fixée par le gouvernement en matière d'hébergement est de « sortir d'une gestion au thermomètre ». Cet objectif structurel est complexe à atteindre, d'autant plus que la pression sur les structures d'hébergement est particulièrement forte, ainsi que la mission a pu le constater au cours des rencontres territoriales (cf. partie 3). Le contexte économique risque de l'accentuer encore.

⁴⁹ PLF pour 2014, PAP « Egalité des territoires, logement, ville », p109.

⁵⁰ Rapport conjoint IGAS-MNCOSS, *Evaluation des aides personnelles au logement*, Rapport de synthèse, mai 2012, p20.

⁵¹ DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, 2013, p10 et 13.

En premier lieu, le plan prévoyait la création ou la pérennisation de 5000 places d'hébergement d'urgence, dont une partie réservées aux femmes victimes de violence, ainsi que la création de 4000 places en CADA. Sur ce point, les informations collectées par la mission permettent de noter :

- *La création ou la pérennisation d'un peu plus de 7000 places d'hébergement d'urgence. Parmi elles, environ 300 sont dédiées aux femmes victimes de violence,*
- *La création de 2000 places de CADA en 2013, et la programmation en deux vagues de 1000 places en avril 2014 et 1000 places en décembre 2014.*

Globalement, les objectifs sont donc tenus (voire dépassés) ou en passe de l'être, bien que la programmation de 2000 places en CADA ait été en partie décalée. Leur réalisation est d'autant plus importante que, en dépit de la forte augmentation de la demande d'asile, le nombre de places en CADA n'a pas augmenté dans des proportions comparables, ne permettant ainsi plus de répondre aux sollicitations⁵². Les efforts afin de marquer une « sortie de la gestion au thermomètre » sont également réels, une première étape ayant consisté, en début d'année 2013, en la réalisation de plans territoriaux de sortie de l'hiver (PTSH), conçus comme l'amorce d'une gestion plus prévisionnelle et stable des besoins.

La « sortie de la gestion au thermomètre » reste néanmoins un objectif plus qu'une réalité concrète à ce jour. En effet, la pression de la demande sur les structures d'hébergement d'urgence et la trop faible prévisibilité⁵³ des moyens ne permettent pas de structurer des réponses de long terme. Les constats réalisés par la mission sur le terrain mettent en évidence un engorgement considérable des structures et une gestion à flux tendus, parfois dans un climat difficile, non seulement entre partenaires mais également entre bénéficiaires.

Le risque, très fort, est que l'urgence du moment ne permette pas de faire émerger des évolutions plus structurelles : c'est manifestement le cas avec les nuitées hôtelières, coûteuses pour les finances publiques et très consommatrices de budget, et certainement peu adaptées dans nombre des cas pour lesquels il n'y a malheureusement pas d'autre possibilité immédiate d'hébergement. Les moyens financiers sont pourtant importants, ainsi que le démontre le tableau ci-dessous.

⁵² Rapport conjoint IGA-IGAS-IGF relatif à « l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile », avril 2013 : « le nombre de places en CADA n'a pas augmenté à hauteur de la demande d'asile [...]. Si [le parc de places en CADA] a vu sa capacité quadrupler en 10, la croissance s'est fortement ralentie sur la période 2008-2012. Seules 1000 places ont été créées en 2010. La forte croissance des flux de demandeurs d'asile sur la période s'est donc répercutée directement sur celle du dispositif d'hébergement d'urgence [...] » (p7).

⁵³ Ainsi, les rapports annuels de performance font état de crédits dépensés supérieurs aux crédits prévus en loi de finances initiales (exemple, au titre du programme 177 : 1,124MM€ en 2011 contre 1,087MM€ en LFI ; 1,169MM€ en 2012 contre 1,095MM€ en LFI ; intervention en 2013 de « rallonges » dont un décret d'avance de 107M€ au mois de septembre). Le rebasage amorcé constitue toutefois un progrès, à cet égard.

Tableau 7 : Synthèse des différentes dépenses en vue de l'hébergement des personnes sans-abri et des demandeurs d'asile (en millions d'€)

Dépenses au titre de(s)	Consommé 2008	Consommé 2009	Consommé 2010	Consommé 2011	Consommé 2012	LFI 2013	PLF 2014
CADA	192,5	195,7	202,3	198,6	194,1	198,8	213,8
Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (303)	53,1	72,8	112,1	134,3	135	125	115,4
Hébergement d'urgence ⁵⁴ (177)	-	-	-	1 124,85	1 169,89	1 131,26	1 242,31

Source : IGAS d'après documents budgétaires et rapport conjoint IGA-IGAS-IGF

Il convient donc d'amplifier les efforts, d'autant que l'effet « retard » de la crise économique (arrivée en structures d'hébergement plusieurs mois ou années après une dégradation de la situation économique) continuera de se manifester : la demande restera donc dynamique.

Recommandation n°11 : Amplifier les efforts engagés en vue d'une sortie de la « gestion au thermomètre » de l'hébergement d'urgence

Il faut signaler que la gestion de l'hébergement d'urgence de droit commun et de la prise en charge des demandeurs d'asile (CADA et urgence) sont deux questions qui, aujourd'hui, sont *de facto* totalement interpénétrées. En effet, bien que dépendant administrativement de deux budgets opérationnels de programme différents (respectivement le BOP 177 et le BOP 303), ces deux politiques publiques font face, sur le terrain, à des difficultés similaires. Notamment, la forte croissance de la demande d'asile conduit à un effet de « débord » sur l'hébergement classique : dans les faits, une fongibilité entre les deux budgets peut s'observer, et dans de très nombreuses structures de type CHRS, la proportion de demandeurs d'asile (en cours de procédure ou déboutés) peut largement dépasser 50 %⁵⁵. Le rapport conjoint remis par l'IGA, l'IGAS et l'IGF en avril 2013 soulignait ainsi « l'embolie du dispositif de prise en charge des demandeurs d'asile »⁵⁶, qui a pour double conséquence le débord de la prise en charge en CADA vers la prise en charge au titre de l'urgence et le débord du programme 303 vers le programme 177.

Il convient de noter qu'un des nœuds du problème réside donc dans la réponse apportée à la situation des personnes déboutées de leur demande d'asile. Ces personnes sont, par définition, en situation irrégulière sur le territoire, et n'ont pas accès au logement social. Du fait des délais actuels en matière de traitement de leurs demandes d'asile, plusieurs années peuvent s'écouler avant une décision de rejet : à l'issue de la procédure, les demandeurs d'asile déboutés ont donc développé une vie familiale et personnelle, scolarisé leurs enfants, etc. Dans ces conditions, ils se trouvent dans une situation « grise », au sens où ils peuvent parfois n'être ni régularisables au titre de l'asile, ni forcément expulsables. Le nonaccès au logement social qui caractérise leur situation conduit à un engorgement des structures d'hébergement d'urgence.

⁵⁴ Action « hébergement et logement adapté » : elle n'existe sous cette nomenclature que depuis 2011 et la mise à disposition des chiffres pour les années précédentes impliquerait donc des retraitements de périmètres (notamment avec l'ancienne action 2).

⁵⁵ La mission conjointe IGA-IGAS-IGF estimait à « 20 % minimum » la proportion de déboutés pris en charge dans les structures relevant du programme 177 ; une enquête DGCS conduite en 2009 estimait quant à elle à 6 % la part des demandeurs d'asile en cours de procédure (p12-13).

⁵⁶ Idem, p2.

Plusieurs rapports ont, dans une période récente, abordé cette question, bien que sous un angle souvent plus large que celui de l'hébergement et du logement. La mission n'est pas en situation d'être conclusive sur le sujet, au regard de la complexité de celui-ci, mais signale néanmoins que la politique d'hébergement ne saurait être dégagée de l'urgence et de la pression qui la caractérisent aujourd'hui qu'à la condition que soient apportées des solutions structurelles à la question de la demande d'asile et des personnes qui en sont déboutées. A cet égard, la réduction dans une proportion importante des délais de traitement est un préalable absolu. Au demeurant, quand même la gestion de la demande d'asile, en « flux », aurait été régulée, la question des personnes actuellement présentes sur le territoire continuerait de se poser. Par ailleurs, le constat d'une interpénétration des publics et d'une fongibilité, au moins en partie, des budgets qui leur sont consacrés, plaident pour la mise en œuvre d'une coordination interministérielle renforcée⁵⁷.

Recommandation n°12 : Desserrer la contrainte de l'urgence sur la politique d'hébergement en apportant des réponses structurelles à la question de la demande d'asile

Recommandation n°13 : Mettre en place une instance de coordination interministérielle *ad hoc*, réunie de façon régulière au niveau national, afin de développer une vision globale des problématiques d'hébergement, tous publics confondus

Un élément de réponse prévu par le plan pourrait s'avérer prometteur : la réalisation de « *diagnostics à 360°, du sans-abrisme au mal-logement* ». Développée sur 4 départements pilotes au cours de l'année 2013, cette démarche entend appréhender, globalement, les problématiques afférentes à l'hébergement et au mal-logement. En cours de déploiement, la phase 2 concerne neuf nouveaux territoires, avant une généralisation prévue en cours d'année. Cette expérimentation apparaît particulièrement utile en ce qu'elle permet de travailler à des solutions territorialisées, et sur un horizon temporel qui ne se limite pas à la gestion de l'urgence. La difficulté est que le calendrier prévu ne laisse pas présager une exploitation des résultats avant la fin de l'année 2014 : il serait donc particulièrement important que ce calendrier soit tenu, afin de ne pas générer de retard pour une démarche qui peut être novatrice.

Recommandation n°14 : Faire des diagnostics à 360° un élément-clé de la mise en œuvre du plan en 2014 pour la thématique « hébergement-logement »

2.3.3.3 En matière de production de logement social comme d'effectivité du DALO, des progrès sont possibles

S'agissant de l'objectif de production de 150 000 logements sociaux annuels, la mission n'est pas en mesure de proposer une évaluation du réalisme de l'objectif affiché dans le PLF pour 2014, qui se décompose en 69 000 PLUS (prêt locatif à usage social), 48 000 PLS (prêt locatif social) et 33 000 PLAI (prêt locatif aidé d'intégration). Elle peut tout au plus noter que cet objectif est conforme à celui retenu dans le cadre du plan, tout en soulignant que si l'objectif de PLAI est en hausse par rapport aux années précédentes, le montant unitaire de financement est toutefois en baisse. De plus, l'objectif de 150 000 logements sociaux est supérieur aux réalisations des dernières années. D'une relative technicité, cette mesure mérite d'être suivie au cours des prochains mois, et évaluée afin de pouvoir procéder, le cas échéant, à des ajustements. La mission est en revanche en mesure de souligner le caractère positif du financement d'appels à projets pour la construction de logements très sociaux de type « super PLAI » : financés par les contributions au FNDOLLTS (fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux), ces logements devraient être de 3000 annuels en régime de croisière. Au titre de l'année 2014, les objectifs sont de 2000. La procédure d'appels à projets devrait se clore en janvier 2014.

⁵⁷ La mission conjointe IGA-IGAS-IGF signalait ainsi « qu'on ne saurait régler la question de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile en se concentrant sur le seul programme 303 » (p13).

Enfin, le plan prévoyait la mise en œuvre d'un plan d'urgence de relogement des personnes reconnues prioritaires au titre de la loi DALO. Les informations communiquées à la mission ne permettent pas de conclure que cette mesure a été opérationnellement mise en œuvre. Si plusieurs instructions ont été envoyées en ce sens aux préfets concernés⁵⁸, aucune démarche d'élaboration d'un plan d'actions formel n'a à ce jour été entreprise. S'agissant d'une mesure prioritairement suivie car particulièrement lourde de sens pour les personnes ayant des difficultés d'accès au logement, la mission recommande que cette mesure soit l'une des priorités d'action en 2014.

Recommandation n°15 : Faire de la mesure prévoyant de « remédier à l'effectivité partielle du DALO » l'une des priorités d'action pour 2014

2.3.3.4 L'adoption de la loi « ALUR » permet de lancer la mise en œuvre de plusieurs mesures du plan

Les travaux en cours sur le projet de loi ALUR conditionnent la mise en œuvre de plusieurs mesures importantes du plan en matière d'hébergement de logement. C'est notamment le cas de la régulation des excès de loyer dans le parc privé (mesure 1.3.2 – article 3 du projet de loi), et de la Garantie Universelle des Loyers (GUL), mécanisme public permettant le cautionnement des logements, prévue à l'article 8 du projet de loi. C'est également le cas de la mesure 1.3.3, relative à la rénovation énergétique (notamment des copropriétés dégradées), au titre de laquelle plusieurs articles interviennent (articles 23 à 46, notamment). La prévention des expulsions au travers du renforcement des CCAPEX (commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives) est prévue aux articles 10 et 11 de la loi – il faut par ailleurs signaler que cette thématique a été prise en compte dans le cadre de la COG de la CNAF⁵⁹. Enfin, des dispositions sont également prévues en matière de modalités d'attribution des logements sociaux (mesure 2.3.1) et, plus largement, de gouvernance : l'article 12 consacre législativement l'existence des SIAO et les renforce, l'article 14 fusionne les PDALPD (plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées) et les PDAHI (plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion) en un nouvel outil unique (le PDALHPD – plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées).

A ce stade des travaux, ces mesures restent par définition virtuelles, puisque la loi n'a pas encore été définitivement adoptée. Il conviendra donc, à l'issue des travaux du Parlement et en fonction du contenu définitif du texte de loi, de procéder, en 2014, à la mise en œuvre opérationnelle des différentes mesures, au travers notamment des différents processus règlementaires qui interviendront.

⁵⁸ Lettre de la Ministre du logement et de l'égalité des territoires, en date du 4 juin 2013.

⁵⁹ Voir à cet égard la fiche n°8.

2.3.3.5 La situation des populations en squats ou campements doit continuer à faire l'objet d'une vigilance soutenue

En ce qui concerne la situation des personnes habitant des campements et des squats, le plan reprend le cadre défini par la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites⁶⁰. L'objectif fixé par la circulaire est ainsi de « faire établir aussi rapidement que possible un diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées. Il devra être global pour prendre en compte l'ensemble des problématiques (situation administrative, état de santé, logement, emploi, scolarisation, ...) et individualisé afin de prendre en compte les spécificités de chacun des familles et de leurs projets. Une attention particulière devra être apportée au repérage des personnes les plus fragiles (personnes malades, jeunes enfants) ». Le plan, quant à lui, établit ainsi que seront proposées « des réponses concrètes et pérennes pour accompagner les personnes qui vivent en situation d'extrême précarité, dans les campements illicites, les bidonvilles et les squats. Tous les efforts devront être faits pour anticiper d'éventuelles décisions de justice requérant l'évacuation des lieux ; les associations seront sollicitées et soutenues pour établir en amont des diagnostics individualisés et globaux et rechercher des solutions dans les différents secteurs concourant à l'inclusion des personnes. Le montage de projets de sites d'accueil adaptés sera favorisé de manière à multiplier les solutions transitoires avant l'accès à un logement de droit commun ».

Face à cet objectif de moyens peu contraignant sur le fond, il importe tout d'abord de souligner la lourdeur des problématiques qui s'attachent aux personnes vivant dans des campements et des squats, ainsi que le rappelait un rapport conjoint entre plusieurs inspections rendu au mois de mai 2013⁶¹ : la difficulté d'obtenir un état des lieux précis et stabilisé, la mauvaise connaissance des populations concernées, génériquement désignées par l'expression « populations roms », le caractère mouvant des squats et campements (composition, implantation, etc.), ... doivent ainsi être pris en considération. Si la DIHAL, dans un dossier daté de septembre 2013⁶², estimait le nombre de personnes vivant en squats et campements à 16 700 sur le territoire, les évaluations de la mission conjointe précitée considéraient la fourchette de « 20 000 et plus » comme plus réaliste. Dans son recensement, qui est donc certainement à considérer comme une évaluation basse, la DIHAL signalait que 28 % des habitants des campements étaient des enfants (4 300 personnes), 1 300 personnes vivaient dans des campements démunis de tout système de traitement des déchets, et enfin 3 700 personnes dans des endroits sans point d'eau. Dans les deux évaluations, la concentration géographique des campements et des populations est soulignée.

⁶⁰ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/08/cir_35737.pdf

⁶¹ Rapport conjoint IGA-IGAS-CGEDD-CGAENR relatif à « l'évaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements », mai 2013 (référence IGAS : rapport n°RM 2013-079P).

⁶² DIHAL, Dossier réalisé dans le cadre de la *Journée nationale d'échanges sur l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites*, tenue à l'Assemblée nationale le 27 septembre 2013.

Graphique 3 : Répartition des campements sur le territoire – d’après un recensement DIHAL



Source : Enquête de la DIHAL auprès de ses correspondants départementaux – 2013.

En ce qui concerne l’action déployée depuis l’adoption du plan en janvier 2013, il faut tout d’abord de souligner que la circulaire ne peut s’appliquer pleinement que dans les situations non caractérisées par l’urgence. C’est pourquoi il importe particulièrement d’anticiper les possibles décisions de justice, car le délai qui sépare l’intervention de celle-ci de l’évacuation effective ne permet par un travail de fond auprès des personnes et des partenaires concernés.

A cet égard, sans qu’une évaluation systématique de l’ensemble des situations ne puisse être proposée, on peut souligner que certaines situations, même non urgentes, restent marquées par une approche « d’ordre public » au détriment de « l’approche globale »⁶³ prônée par la circulaire du 26 août 2012. Cette approche de type sécuritaire conduit bien souvent au démantèlement des squats et campements sans que des solutions de relogement ou d’accompagnement ne soient proposées, ce qui a pour seul effet de déplacer les populations concernées vers d’autres lieux et, *in fine*, à leur adjonction à d’autres squats ou campements préexistants. Or, comme le souligne la mission conjointe précitée, plus les squats ou campements sont de taille importante, plus il devient complexe de les gérer (accroissement des problématiques sociale et sanitaire, émergence de situations de délinquance). Ainsi, même lorsqu’elle est justifiée au regard de l’urgence ou de l’ordre public, « la seule évacuation [...] ne règle rien »⁶⁴. De la même manière, le récent rapport du Défenseur des droits recense plusieurs situations dans lesquelles seul le volet « répressif » de la circulaire a été appliqué : ce constat conduisait le Défenseur des droits à signaler que la circulaire n’est pas « systématiquement mise en œuvre sur le territoire et dans les cas où elle a été suivie, elle a été appliquée de façon insuffisante ou hétérogène »⁶⁵.

⁶³ Selon les termes de la mission conjointe IGA-IGAS-CGEDD-CGAENR précitée, p26.

⁶⁴ Rapport conjoint IGA-IGAS-CGEDD-CGAENR précité, p22.

⁶⁵ Rapport du Défenseur des droits, *Bilan d’application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l’anticipation et à l’accompagnement des opérations d’évacuation des campements illicites*, 2013, p57.

Recommandation n°16 : Continuer de veiller à une application pleine et entière de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites

Ces premiers éléments de constat ne doivent pas occulter les effets positifs de la mise en œuvre de la circulaire, lorsqu'elle est appliquée, et le développement d'actions en faveur des populations vivant en campements ou squats.

A cet égard, la mission nationale de pilotage confiée à la DIHAL doit être confortée. La mise en place d'un réseau national de correspondants doit permettre de structurer les réponses apportées par les pouvoirs publics. De même, la réflexion engagée avec ADOMA en vue de développer avec cet opérateur une double mission d'expertise et d'accompagnement des personnes se poursuivra utilement en 2014.

Par ailleurs, la logique d'appel à projets promue par le plan doit permettre d'engager des actions opérationnelles et adaptées aux territoires, qu'il s'agisse de diagnostics à proprement parler ou d'actions d'accompagnement social ou vers le logement (via des MOUS – maîtrise d'œuvre urbaine et sociale). A cet effet, un financement de 4M€ a été mis en place pour permettre à la DIHAL de financer ces actions. Piloté au 1^{er} semestre 2013, l'appel à projets a permis de sélectionner 45 dossiers, se répartissant sur près de 15 régions. Le choix avait été fait de pré-flécher ces financements vers les régions les plus concernées par la présence de campements et de squats : parmi ces projets, on peut ainsi citer la réalisation de diagnostics sur une partie importante des campements franciliens (près de 10 000 personnes), des actions d'accompagnement social et de réinstallation de familles sur des sites aménagés à Loos, Villeneuve d'Ascq, Roubaix ou Lille ; la mise en place d'équipes projets dédiées sous forme de MOUS à Strasbourg, Toulouse, Montpellier, Bordeaux et Grenoble, etc., ou encore le financement du programme « *Andatu* » dans le Rhône⁶⁶. Le financement de ces 4M€ s'est réparti entre le BOP 177 (1,5M€) et le BOP 135 (2,5M€). Les remontées de terrain tendent à démontrer qu'une plus grande flexibilité des fonds, afin de permettre leur adaptation aux projets locaux, serait utile.

Recommandation n°17 : Permettre une plus grande souplesse dans l'utilisation des fonds dédiés pour éviter une trop grande rigidité de la gestion des projets.

Dans ces conditions, il importe de rappeler que l'action publique doit se déployer dans la durée pour être efficace. Tant la situation juridique des personnes concernées (au regard du droit communautaire) que les différentes analyses disponibles, administratives ou de terrain, conduisent à penser que le retour définitif dans leur pays d'origine de la majorité des personnes concernées n'est, pour elles, pas une perspective. La mission conjointe ayant rendu son rapport en mai 2013 soulignait ainsi la volonté exprimée de « ne pas retourner en arrière dans de très nombreux cas » et, en conséquence, un « souhait d'immigration définitif. Leur volonté [de ces populations] de s'insérer au plus vite [était] donc forte »⁶⁷.

Sur le fond, il est donc nécessaire de rappeler et conforter le cadre défini par la circulaire du 26 août 2012, qui est adéquat en ce qu'il permet une mobilisation de l'ensemble des partenaires, y compris associatifs, autour d'un Etat pilote. Dans ce cadre, les efforts doivent particulièrement porter sur l'ouverture de droits en matière de santé, très complexe pour une population qui relève majoritairement de l'aide médicale d'Etat (AME) ; le respect des droits en matière de domiciliation ; la scolarisation des enfants dans des conditions de droit commun ; l'insertion dans l'emploi.

⁶⁶ On pourra se référer à la fiche 2.3.6 en annexe n°1.

⁶⁷ Rapport conjoint IGA-IGAS-CGEDD-CGAENR précité, p66.

En ce qui concerne par ailleurs la méthode de travail, il importe tout d'abord de respecter l'esprit de la circulaire en privilégiant, dès que cela est possible une « approche publique globale » plutôt qu'une coordination de type « ordre public ». Il est par ailleurs important que l'Etat puisse donner à ses partenaires, notamment associatifs, un cadre dans lequel leur action puisse se déployer : la logique d'appels à projets est en ce sens positive et a vocation à être renouvelée. De même, l'inscription de cette action partenariale dans un cadre pluriannuel, à l'échelle des territoires, doit être recherchée : elle est à même de déconnecter cette question de l'urgence qui s'y attache trop souvent et réduit considérablement son efficacité.

Recommandation n°18 : Faire émerger progressivement un cadre d'action pluriannuel permettant la contractualisation avec les associations partenaires et la fixation d'objectifs de long terme.

En conclusion, la mise en œuvre de cette mesure du plan est entamée, mais reste à ce stade trop partielle et hétérogène sur les différents territoires : elle doit se poursuivre dans le plein respect de la circulaire du 26 août 2012, dont il convient de veiller à l'application. Cette mesure devra par ailleurs certainement être amplifiée pour pouvoir donner des résultats concrets et à la hauteur des enjeux.

2.3.4 Paquet « santé » : une mise en œuvre bien initiée, mais à consolider à certains égards

2.3.4.1 Appréciation générale

En matière de santé, le plan comporte un nombre limité de mesures : cinq au total. Elles sont, de plus, de nature différente : certaines d'entre elles sont programmatiques (« inscrire une priorité à la lutte contre les inégalités dans la loi de santé publique »), lorsque d'autres sont plus précises et opérationnelles (relèvement des plafonds d'accès à la CMUC et à l'ACS dans le cadre de la mesure sur « l'accès à des complémentaires de qualité »).

De manière générale, le constat peut être fait que les mesures prévues ont été engagées, même si des points de nuance existent. Ainsi, mesure-phare, le relèvement des plafonds d'accès à la CMUC et à l'ACS est effectif depuis le 1^{er} juillet 2013. En revanche, les arrêtés de revalorisation des paniers de soins pour les bénéficiaires de la CMUC n'ont pas été pris à la date de rédaction du présent rapport.

De façon plus structurelle, la stratégie nationale de santé, annoncée le 23 septembre 2013, est un cadre global pour le déploiement des mesures du plan. A cet égard, on peut souligner la cohérence d'ensemble entre la stratégie nationale de santé (SNS) et les mesures définies par le plan, notamment en ce qui concerne les travaux relatifs à la loi de santé publique, le développement d'équipes pluri-professionnelles de proximité... D'autres mesures de la SNS, non prévues dans le cadre du plan, auront un effet direct sur la situation des personnes précaires : c'est en particulier le cas de la généralisation d'ici à 2017 du tiers-payant – dès 2015 pour les bénéficiaires de l'ACS.

Enfin, la LFSS pour 2014 comporte des mesures⁶⁸ qui sont également de nature à améliorer la situation des personnes précaires : c'est notamment le cas de l'amélioration de l'accès à la CMUC à titre individuel pour certains étudiants (en assouplissant les conditions d'éligibilité – la mesure devrait bénéficier à un peu moins de 10 000 étudiants isolés bénéficiaires d'une aide du fonds national d'aide d'urgence) ou encore l'automatisation du renouvellement de l'ACS pour les bénéficiaires de l'ASPA⁶⁹ (on pourra se référer à la partie 4.1 du présent rapport, qui propose d'aller plus loin). La mission n'est pas en mesure de se prononcer sur les dispositions de la LFSS relatives aux contrats complémentaires santé qui, complexes, justifieraient d'une évaluation autonome lorsque du recul pourra être pris sur leur mise en œuvre.

2.3.4.2 Accès à des complémentaires de qualité : les plafonds d'accès à la CMUC et à l'ACS ont été relevés, mais les paniers de soins n'ont pas encore été revalorisés

A la conjonction des thématiques « accès aux droits et aux biens essentiels » et « santé », la mesure relative à l'accès à des complémentaires de qualité comporte différentes sous-mesures.

En premier lieu, le relèvement des plafonds d'accès à la CMU-C et à l'ACS était une mesure particulièrement symbolique et attendue de la première phase de la mise en œuvre du plan. Si ce plafond est légalement revalorisé en fonction de l'inflation au 1^{er} juillet, chaque année, le plan prévoyait quant à lui une augmentation de 7 % (en sus de l'inflation) au 1^{er} septembre 2013. Pour des raisons techniques, il était difficile de procéder à deux revalorisations à deux mois d'intervalle : dans son document de pré-bilan remis au Premier ministre le 19 avril dernier, la mission recommandait donc de procéder à une augmentation dès le mois de juillet 2013, à hauteur de 8,3 % (correspondant à l'inflation et aux 7 % prévus par le plan). Cette augmentation a bien eu lieu au 1^{er} juillet⁷⁰, permettant ainsi potentiellement à 750 000 personnes d'entrer dans les plafonds d'éligibilité. Il importe désormais que la montée en charge de la mesure soit suivie, afin de s'assurer que ce relèvement des plafonds est effectif en termes de taux de recours (la mission a proposé un indicateur en ce sens)⁷¹.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'amélioration du panier de soins couverts par la CMUC, le plan prévoyait des améliorations en matière de soins optiques et audio prothétiques d'une part, et de soins dentaires d'autre part, fixant respectivement pour chacune de ces catégories un délai de publication d'arrêté de revalorisation au 1^{er} trimestre 2013 et à la fin du 1^{er} semestre 2013. Dans les deux cas, à la date de rédaction du rapport, les arrêtés ne sont pas parus et du retard a donc été pris sur la mise en œuvre du plan. La finalisation de l'arrêté relatif aux soins dentaires a été liée à l'entrée en vigueur de l'avenant à la convention correspondante ; la mission ne dispose pas d'information quant aux soins optique et d'audioprothèse.

Recommandation n°19 : Rendre les arbitrages concernant les paniers de soins optiques et audioprothèse ; s'assurer que la revalorisation du panier de soins dentaires pourra intervenir sans encombre dans le calendrier revu.

⁶⁸ Voir notamment l'article 45 du PLFSS pour 2014.

⁶⁹ Cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2013-682DC, au motif que son incidence financière incertaine ou trop indirecte aurait du conduire à une adoption dans un vecteur autre qu'une LFSS. Il s'agit donc d'une censure sur un motif de procédure.

⁷⁰ Décret n°2013-507 du 17 juin 2013 relevant le plafond des ressources prises en compte pour l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé.

⁷¹ La mesure a un effet paradoxal dans un premier temps : du fait de l'augmentation importante du nombre d'éligibles et d'une diffusion encore faible de la mesure, le taux de recours baisse. C'est donc à la 2^{ème} phase, et à la remontée du taux de recours, qu'il faut être particulièrement attentif.

2.3.4.3 Les 10 PASS régionales ont été créées ou sont en cours de création

Aux termes du plan, 10 Permanences d'Accès aux Soins de Santé régionales devaient être créées au cours de l'année. A cet égard, les ARS ont reçu une dotation financière au 1^{er} semestre. Au moment de la rédaction du présent rapport, la mise en œuvre de la mesure est engagée puisque 4 PASS régionales (Bourgogne, Ile-de-France, Limousin et Rhône-Alpes) ont effectivement été créées et 2 sont en cours de finalisation. Le travail reste à mener pour 4 d'entre elles. En ce qui concerne le plan d'amélioration des PASS, un référentiel a été élaboré et diffusé le 18 juin 2013⁷². A terme, le nombre de PASS régionales devrait être de 24.

Il importe désormais que l'action des PASS régionales puisse de déployer, avant d'en tirer des conséquences, notamment en termes de partage de bonnes pratiques.

2.3.4.4 Les programmes spécifiques à destination de publics particulièrement fragiles sont en cours de déploiement

Enfin, le plan prévoit la mise en œuvre d'un programme de médiation sanitaire à destination d'un public particulièrement fragile : les gens du voyage. La signature d'une convention quadriennale entre la Direction générale de la santé (DGS) et l'association ASAV permet d'initier la mise en œuvre de cette mesure. En particulier, la convention repose sur une première étape d'état des lieux et de repérage des parties prenantes à associer, ainsi qu'un concours à apporter aux actions mises en œuvre localement. A l'issue de la première année, une synthèse de l'existant et des bonnes pratiques est attendue.

En revanche, la révision des politiques sanitaires à destination des personnes placées sous main de justice doit progresser au cours de l'année 2014. La problématique spécifique de l'état de santé des personnes en situation de handicap pourrait être intégrée au périmètre de la mission définie par le conseil interministériel du handicap.

2.3.5 Paquet « enfance et famille » : une augmentation des minima réalisée, mais des points de progrès et des attentes quant à la mise en œuvre de la COG

2.3.5.1 Appréciation générale

Ainsi que cela est rappelé au début du rapport, la pauvreté des enfants en France augmente rapidement ces dernières années, en particulier pour ceux qui vivent dans des familles monoparentales.

Le plan promeut une action multidimensionnelle, qui a trait tant à la dimension monétaire de la pauvreté (programme d'augmentation sur plusieurs années des minima sociaux) qu'à des mesures plus sectorielles : politique de la petite enfance, accès aux soins (opération « M'T dents »), accès à la restauration scolaire, dispositifs spécifiques à destination de certains publics fragiles (sortants d'ASE, par exemple).

⁷² Circulaire DGOS/R4/2013/246 du 18 juin 2013 relative à l'organisation et le fonctionnement des permanences d'accès aux soins de santé (PASS).

La mise en œuvre des mesures relevant de cette thématique est à ce stade difficile à évaluer, mais on peut signaler qu'elle est inégale. Si plusieurs chantiers, dont certains d'importance, sont lancés (augmentation des minima sociaux, lancement d'une commission enfance et adolescence sous l'égide du CGSP, ...), d'autres sont pour le moment programmés et doivent être mis en œuvre opérationnellement à compter de 2014 (c'est notamment le cas de l'ensemble des mesures relevant de la COG de la CNAF). Sur certaines mesures, et notamment celles concernant les publics en difficulté, qui requièrent une forte cohérence de l'action interministérielle ou une action partenariale, les avancées sont à ce stade minimes. Des difficultés, sinon des tensions, se font également sentir quant à la prise en charge des mineurs isolés étrangers. Enfin, le contenu parfois « souple » de certaines mesures ne favorise pas une action opérationnelle : pour certaines d'entre elles, la mission ne dispose pas d'une vision permettant de juger de leur mise en œuvre effective.

2.3.5.2 L'augmentation des minima à destination des familles modestes est prévue par la loi de financement de la sécurité sociale ou en début d'année 2014

Le plan comporte un volet relatif à la revalorisation des minima sociaux à destination des familles modestes ou nombreuses. Les augmentations prévues sont soit d'ores et déjà actées par la loi de financement de la sécurité sociale, soit devraient intervenir par voie réglementaire au cours du premier semestre 2014. La date d'effet prévisionnelle est le 1^{er} avril 2014 :

- En ce qui concerne la *majoration du complément familial* pour les familles vivant sous le seuil de pauvreté, prestation versée aux familles nombreuses sous conditions de ressources, l'objectif général est une revalorisation de 50 % en 5 ans. Un complément familial majoré est donc institué par le biais des articles L 522-3 et L755-16-1 nouveaux du code de la sécurité sociale (article 73 de la LFSS). Les modalités d'applications seront quant à elle fixées par voie réglementaire. Selon les estimations de la DREES⁷³, la mesure devrait bénéficier à 400 000 familles dès 2014, pour un montant d'environ 60 millions d'euros (gain annuel moyen de 160 euros environ). Le coût total de la mesure en 2019 devrait avoisiner 400 millions d'euros, si le rythme prévisionnel de revalorisation est maintenu,
- En ce qui concerne *l'allocation de soutien familial*, la revalorisation prévue est de 25 % en cinq ans, la mesure étant du ressort du pouvoir réglementaire.

2.3.5.3 De nombreuses actions prévues sont inscrites dans la COG, dont la mise en œuvre sera décisive

Plusieurs mesures prévues dans le plan se trouvent traduites dans la COG de la CNAF, dont les suivantes seront particulièrement importantes :

- la COG prévoit ainsi de créer 200 000 solutions d'accueil supplémentaires pour les enfants de moins de trois ans, réparties entre 100 000 places de crèche et 100 000 places en accueil à domicile chez des assistantes maternelles⁷⁴,
- L'objectif de réserver 10 % de ces places de crèche à des enfants issus de milieux modestes est également retenu. La mission note toutefois que la mise en œuvre de la mesure ne sera que très progressive, puisque déployée dans un premier temps sur quatre départements pilotes seulement. Cette phase pilote pourrait durer jusqu'en 2017, comme le laisse à penser la lecture de la COG. Si la phase pilote devait s'étendre sur une période de plusieurs années, il conviendrait à tout le moins de faire monter la mesure en puissance progressivement et de ne pas se cantonner à 4 territoires,

⁷³ Voir l'étude d'impact de la LFSS.

⁷⁴ Le gouvernement s'est également engagé sur la création de 75 000 places d'accueil à l'école pour les enfants de moins de 3 ans.

- L'expérimentation d'une garantie contre les impayés de pensions alimentaires est quant à elle largement dépendante du vote du projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes (expérimentation prévue à l'article 6). Selon le projet du gouvernement et sous réserve des travaux parlementaires, la mesure expérimentale serait initialement testée dans une dizaine de territoires. Par ailleurs, la durée initialement prévue pour l'expérimentation est relativement longue (3 ans) : en fonction des premiers résultats, il pourrait être opportun d'accélérer le calendrier de déploiement. Quant à elle, la COG prévoit la mise en place de mesures complémentaires « de soutien et de conseil aux familles concernées ». Cette rédaction est peu éclairante à ce stade sur le contenu possible de cet accompagnement.

2.3.5.4 Plusieurs mesures manquent d'opérationnalité à ce stade, soit dans leur conception, soit dans leur mise en œuvre

La mission attire l'attention sur la nécessité de progresser sur la mise en œuvre de certaines mesures relevant du paquet « enfance et familles ».

Première d'entre elle et comptant parmi les 15 mesures prioritaires, la mesure relative à la non-discrimination quant à l'accès à la restauration scolaire ne semble pas avoir fait l'objet de travaux spécifiques à ce stade⁷⁵. Les actions déployées par l'Etat s'inscrivent dans un cadre classique, tandis qu'il existe à ce jour une difficulté à mobiliser les réseaux de collectivité sur cette question. A plusieurs reprises, sollicitant des compléments d'information, la mission a pu constater que de nombreux acteurs considèrent que cette mesure ne fait pas réellement « problème ». Or, un rapport du Défenseur des droits remis en mars 2013 (« L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire »⁷⁶) démontre que, s'il n'existe à l'évidence pas de blocage généralisé, certaines situations retiennent toutefois l'attention. A ce stade de son travail, la mission n'est pas en capacité de faire un état des lieux précis et constate que celui-ci n'existe pas. Elle recommande donc que soient engagés en ce sens des travaux dès le début de l'année 2014 puis, sur le fondement de ceux-ci, que des mesures soit adoptées si besoin.

Recommandation n°20 : Dresser un état des lieux qualitatif et quantitatif de la question des discriminations sociales en matière d'accès à la restauration scolaire

Par ailleurs, la mesure relative aux centres parentaux a fait l'objet de travaux minimaux à ce stade. Les informations transmises par l'administration tendraient à conclure qu'il n'existe pas réellement d'appétence de la part des collectivités pour la création d'un nouveau statut d'établissement. Il n'est toutefois pas interdit de penser que cette mesure n'a pas fait l'objet d'une réelle « publicité », notamment en raison des conséquences financières qu'une telle création pourrait emporter. Or, si une mise en œuvre minimale (voire un abandon) de la mesure se justifie pleinement si elle ne correspond pas un besoin exprimé, il serait en revanche dommage qu'elle résulte de considérations autres. La mission recommande donc que des travaux complémentaires soient engagés sur cette mesure avant de décider de son avenir.

Recommandation n°21 : Engager des travaux complémentaires sur la mesure prévoyant la création d'un statut de centre parental

Les mesures relatives à l'école (« construire une école accueillante aux parents ») sont peu prescriptives dans leur conception et la mission n'est pas en mesure de proposer une évaluation claire de leur mise en œuvre. Il conviendrait de préciser leur contenu et d'élaborer une feuille de route opérationnelle en vue de leur mise en œuvre.

⁷⁵ A l'exception de certains territoires en outre-mer. Cf. à cet égard la fiche correspondante en annexe n°1.

⁷⁶ Le rapport ne se limite néanmoins pas à la question de la précarité, et examine l'accès des enfants handicapés aux cantines scolaires, ou encore l'existence de discriminations pour des motifs philosophiques ou religieux.

Enfin, les mesures relatives à la prise en charge de certains publics spécifiques semblent faire, pour partie, l'objet d'une mise en œuvre relativement complexe à ce stade : c'est notamment le cas des mineurs isolés étrangers, et enfin des personnes sous main de justice. En revanche, les travaux sont engagés en ce qui concerne les jeunes sortant de l'ASE.

En ce qui concerne les jeunes sortant de l'ASE, une expérimentation a été lancée avec six départements (voir cartographie en annexe n°2), pour une durée d'un an afin, d'améliorer leur accompagnement vers l'autonomie, au travers notamment d'un parcours d'insertion vers l'emploi ou la formation. Cette expérimentation devrait intégrer la possibilité de proposer la « garantie jeunes » aux publics concernés. Les travaux sont beaucoup plus exploratoires à ce stade en ce qui concerne la réinsertion professionnelle des personnes sous main de justice (qui relève à proprement parler du paquet « emploi-travail »).

Pour les mineurs isolés étrangers, un protocole d'accord (transcrit juridiquement sous forme de circulaire) a été signé le 31 mai 2013 avec les départements (Assemblée des Départements de France). Cet accord comporte un volet financier, portant notamment sur les premiers jours de prise en charge, ainsi qu'un volet visant à permettre une répartition de ces mineurs isolés étrangers sur le territoire afin d'éviter qu'ils ne se concentrent sur un nombre réduit de départements, qui ne seraient alors plus en capacité d'apporter des réponses adéquates. Malgré un effet *a priori* plutôt positif, ce dispositif ne semble toutefois pas suffisant et suscite des réactions, voire des oppositions, fortes dans certains territoires, en raison notamment des coûts budgétaires afférents à la prise en charge de ces mineurs. La mission a ainsi pu constater au cours de ses déplacements que, même dans des départements pour lesquels le nombre de mineurs accueillis est faible (parfois quelques personnes seulement), la question revêt une sensibilité particulière. Plusieurs recours ont ainsi été déposés contre la circulaire. Il est prévu une évaluation du dispositif par une mission conjointe IGAS-IGA-IGJS après 1 an de mise en œuvre. Au regard des difficultés rencontrées, la mission estime qu'il serait pertinent d'avancer cette évaluation et de l'entamer dès le début de l'année 2014. Dans l'intervalle, une pleine et entière application de la loi doit prévaloir : l'accueil de tout mineur, quelle que soit sa nationalité, incombe légalement aux conseils généraux.

Recommandation n°22 : Lancer dès le début de l'année 2014 la mission conjointe IGAS-IGA-IGJS chargée d'évaluer la mise en œuvre de la circulaire du 31 mai 2013

2.3.6 Paquet « inclusion bancaire et surendettement » : inscrites dans différents processus législatifs, les mesures du plan doivent désormais se déployer concrètement

2.3.6.1 Les différents processus législatifs ont permis d'amorcer la très grande majorité des mesures prévues

Partant du constat de l'augmentation du nombre de dossiers de surendettement au cours de la période récente, et malgré plusieurs réformes mises en œuvre eu cours des dernières années, le plan prévoit un volet d'actions spécifiques sur cette thématique. Elles se déploient selon trois grandes orientations, complémentaires les unes des autres : l'accès aux services bancaires fondamentaux, la prévention du surendettement et l'accompagnement des populations en situation de fragilité financière.

La mise en œuvre de nombreuses mesures prévues par le plan est du ressort de la loi, au moins dans un premier temps (avant intervention du pouvoir réglementaire, puis mise en œuvre opérationnelle). Deux lois ont permis d'engager ces travaux, dont l'une a été adoptée, tandis que pour l'autre le processus législatif est toujours en cours.

La première loi, adoptée le 26 juillet 2013 et relative à la séparation et la régulation des activités bancaires, vise à la consolidation du droit au compte (article 64 : élargissement des possibilités de saisine par des autorités tierces au nom du demandeur ; garanties procédurales), la protection des clients au travers de la détection précoce des difficultés des clients (l'article 55 prévoit la mise en place d'une charte homologuée par l'autorité ministérielle) et de la lutte contre les frais bancaires excessifs (articles 52, 66 et 67 ; le décret fixant les montants de plafonnement a été publié le 17 octobre) et à l'amélioration de la procédure de surendettement (les articles 68 à 71 prévoient notamment des mesures de maintien du débiteur dans son logement en particulier en lui laissant une marge financière plus importante pour rembourser son crédit immobilier et des mesures d'accompagnement des personnes surendettées en améliorant la coordination entre organismes dans les départements).

La seconde loi, dont la discussion est toujours en cours au moment de la rédaction du présent rapport, est la loi dite « consommation ». Cette loi prévoit la création d'un registre national des crédits aux particuliers plus connu sous le nom de « fichier positif », cette disposition ayant été introduite par voie d'amendement. Elle reprend l'une des préconisations du groupe de travail préparatoire à la conférence nationale, piloté par le Président du Secours catholique.

Dans le calendrier prévu par le plan, les principales mesures de niveau législatif ont donc été récemment adoptées ou sont en passe de l'être ; il est à ce stade impossible de proposer une analyse qualitative de leur contenu ou de leur mise en œuvre. Il conviendra d'être attentif à la parution des textes réglementaires afférents, de même qu'à l'application concrète de certaines d'entre elles (application de la charte de détection des difficultés précoces, par exemple).

2.3.6.2 La concertation sur les « points-conseils budget » doit aboutir en 2014

Mesure comptant parmi les 15 prioritaires que la mission a proposé de retenir, la mise en place d'un réseau de « points-conseils budget » participe du renforcement de l'accompagnement des personnes en situation financière difficile.

La première étape de ce travail, consistant à recenser et catégoriser les démarches existantes, puis à dresser des perspectives d'évolution, était en cours d'achèvement au moment de la rédaction de ce rapport : un groupe de travail, réuni à plusieurs reprises à compter de l'été, doit remettre ses conclusions au début de l'année 2014. L'état des lieux a, quant à lui, été réalisé au travers d'une étude confiée à l'ANSA et remise en octobre 2013. A compter de la remise de ce travail et des arbitrages qui suivront, l'année 2014 doit permettre de passer à une phase opérationnelle du travail. Les questions du financement de ces structures, de leur environnement institutionnel ainsi que des relations avec les partenaires seront décisives.

Cette mesure relative aux « points-conseils budget » est complétée, par ailleurs, par les mesures portant sur la création d'un observatoire de l'inclusion bancaire ou encore l'étude confiée au gouverneur de la Banque de France, qui doit permettre de mieux connaître les processus menant au surendettement.

2.3.7 Paquet « gouvernance des politiques de solidarité » : de multiples initiatives, pour lesquelles la mobilisation doit se poursuivre en 2014

2.3.7.1 Appréciation générale

La gouvernance des politiques de solidarité est l'un des thèmes centraux du plan : il en est d'ailleurs l'un des trois axes en tant que tel (« coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs »). Il faut replacer, plus largement, les mesures prévues dans cette partie du plan dans le contexte des différentes lois de décentralisation, et notamment la loi du 13 août 2004 qui fait du département le « chef de file de l'action sociale ».

Le plan met ainsi au premier rang des priorités en matière de gouvernance la coordination des politiques sociales ainsi que la logique de territorialisation, à cadre législatif et réglementaire globalement inchangé. La complexité des politiques sociales, l'enchevêtrement des problématiques des personnes comme la multiplicité des acteurs, rendent indispensable une coordination au niveau des territoires, très généralement appelée de leurs vœux par les acteurs de terrain (cf. à cet égard la partie 3 du présent rapport).

Le volet « gouvernance » du plan concerne également des thématiques telles que la vie associative et l'engagement citoyen, la généralisation du principe de participation des personnes en situation de pauvreté, l'évolution des professions sociales, etc.

Ces différents chantiers s'inscrivent naturellement sur le long terme. A ce stade, on peut noter une mobilisation d'ensemble positive, qui s'incarne par le lancement opérationnel de nombreux chantiers, certains ayant d'ores et déjà donné lieu à des travaux de grande qualité. Il faut à cet égard signaler particulièrement le lancement de « l'évaluation de politique publique relative à la gouvernance territoriale des politiques de solidarité », portée par le SGMAP et la DGCS et associant l'ensemble des parties prenantes. Cette démarche a d'abord consisté en une phase de diagnostic à partir de quatre départements (Nord, Val d'Oise, Drôme, Meurthe-et-Moselle), afin d'identifier et d'examiner des bonnes pratiques innovantes de terrain. Dans les faits, les travaux portent sur des thèmes divers, dont beaucoup ont néanmoins trait à la coordination des acteurs, à la mise en cohérence de leurs interventions, etc. Arrivée au terme de sa première phase, cette démarche a vocation à s'élargir en 2014 à de nouveaux territoires volontaires et désireux de s'engager – étant précisé que l'engagement sur tel ou tel chantier peut s'accompagner d'un assouplissement dérogatoire de certaines normes, pour la durée de l'expérimentation. Cette démarche est évoquée plus en détail dans les parties 3 et 4 du présent rapport.

Ainsi que le démontrent les débats et échanges qui ont eu lieu au cours des 30 rencontres territoriales, les attentes sur ce thème de la gouvernance sont particulièrement fortes. Des interrogations existaient sur l'articulation entre les travaux conduits dans le cadre du plan et les réflexions en vue d'une nouvelle étape de la décentralisation. Cette dernière ayant été reportée, il convient que les travaux engagés dans le cadre du plan puissent, autant que possible, alimenter une telle réflexion et les travaux qui pourront en résulter. C'est certainement un enjeu fort de la mise en œuvre du plan au cours de l'année 2014.

2.3.7.2 Les Etats Généraux du travail social seront l'un des moments attendus de l'année 2014

L'ambition de tenir des « Etats Généraux du Travail Social » apparaît, aux yeux de nombreux acteurs de terrain, comme la première tentative de cette ampleur depuis l'adresse de Nicole Questiaux aux travailleurs sociaux, en date du 28 juin 1982 et intitulée « Orientations principales sur le travail social ». Il s'agit de reposer la question des principes qui guident l'intervention sociale.

Dans cette adresse, Nicole Questiaux plaidait pour une action sociale vectrice d'une nouvelle citoyenneté, par laquelle l'usager est reconnu dans ses droits (accueil, dignité, information, expression), comme acteur du changement de son cadre de vie. Dans cette optique, ce texte faisait la promotion d'une autre forme de gestion du travail social, qui s'incarnait par des formations et un statut renouvelés. Ce texte fondateur rappelait également l'importance que tiennent les associations dans une société démocratique et solidaire, mais aussi la nécessité de reconnaître le rôle et les responsabilités respectives des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation naissante et celui de l'Etat, garant de la solidarité nationale. Sa conclusion a des accents très « actuels » : *« nous sommes, du fait de la crise, dans une période de lourdes contraintes économiques. Ce qui rend très difficile le choix des priorités, mais rend aussi encore plus nécessaire notre intervention en direction de tous ceux qui, victimes de la situation, ne parviennent pas, ou plus à s'insérer dans la vie professionnelle, économique ou sociale. [...] Nous avons donc un immense effort à faire. [...] Le travail social est contesté, il doute de lui-même. [...] Nous savons, nous, qu'il n'y a pas d'insertion professionnelle possible s'il n'y a pas une insertion sociale, et qu'à l'inverse il n'y a pas d'équilibre, dans son milieu de vie, pour celui qui ne peut avoir d'emploi. Porteurs de cette certitude, il faut donc que les travailleurs sociaux et les institutions mettent en œuvre tous les moyens pour participer à ce qui est devenu la grande œuvre nationale, la lutte pour l'emploi, en y apportant leur connaissance du terrain, et la problématique qui est la leur, en se consacrant prioritairement à ces aspects de l'insertion sociale. Ceci entraîne, sans doute, des remises en question. Passer d'une démarche d'assistance à une démarche de réinsertion implique des pratiques et des moyens différents. Mais ce faisant, le travail social se retrouve en symbiose avec les attentes profondes de la population et il s'ouvre de nouveaux champs d'action et de nouveaux objectifs particulièrement adaptés aux besoins ».*

Trente ans après la publication de ce texte, le contexte dans lequel se déploie le travail social a évolué à tous égards : les publics et leurs besoins, les politiques publiques, le contexte institutionnel... Logiquement, les attentes ont donc également changé : la société a d'autres exigences vis-à-vis de l'action sociale et de ses professionnels.

Par conséquent, les pratiques professionnelles et les compétences utiles aux travailleurs sociaux doivent évoluer ce que, peut-être, elles n'ont pas assez fait au cours des dernières années pour être totalement en phase avec ce nouveau contexte. De fait, au cours des rencontres territoriales, la mission a pu mesurer, notamment lors des débats, un autre écart entre l'attente des « donneurs d'ordres » et la façon dont les travailleurs sociaux mettent en œuvre les politiques sociales décidées. Cet écart, qui se nourrit parfois de sentiments d'échec ou d'impuissance des travailleurs sociaux, provoque des situations de découragement, parfois de souffrance et/ou d'usure professionnelle. La défiance qui peut exister chez les prescripteurs vis-à-vis de ces professionnels ne doit pas plus être négligée ou passée sous silence.

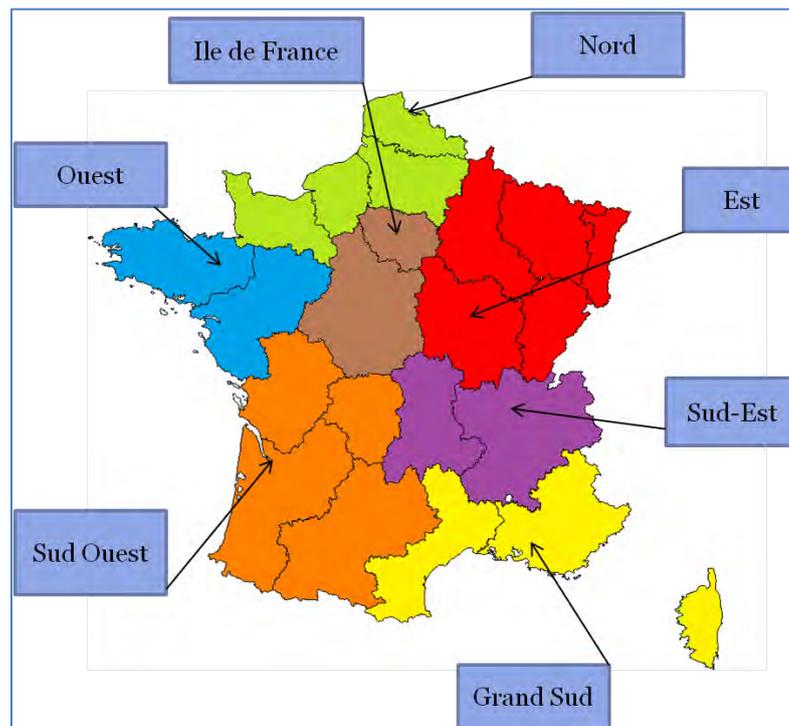
Pour combler cet écart, à l'initiative de ces collectivités, de nouvelles professions ont pu apparaître, aux contours et cadres d'intervention peu ou mal définis.

Les Etats généraux du travail social (EGTS) ont été annoncés par le Président de la République à lors du congrès de l'UNIOPSS à Lille, en janvier 2013. Cette démarche consiste à poser une réflexion d'ensemble sur ces professions, leurs cadres d'intervention, les formations afférentes, ainsi que les parcours de carrière et la reconnaissance de ceux-ci.

La préparation de ces états généraux s'opère depuis plusieurs mois et a pris la forme d'un comité de pilotage regroupant toutes les parties prenantes (collectivités territoriales, réseaux associatifs, représentants des professionnels, usagers...), coprésidé par l'état et l'ADF. Les travaux de ce comité de pilotage ont permis d'arrêter une méthode de travail et un calendrier d'ensemble.

Dans ce cadre, neuf rencontres interrégionales préparatoires aux Etats généraux nationaux se tiendront au cours des prochains mois, avec la nécessité de tenir compte des contraintes induites par la période de réserve inhérente aux élections à venir. Ces neuf rencontres permettront d'aborder les grandes thématiques identifiées et ont vocation à nourrir la démarche nationale. Voulu proche du terrain, cette formule doit permettre une participation large de l'ensemble des acteurs, et notamment les travailleurs sociaux eux-mêmes.

Graphique 4 : Découpage interrégional retenu pour la préparation des Etats Généraux du Travail Social (EGTS)



Source : DGCS

La mission souligne que les rencontres territoriales mettent en évidence une attente très forte quant à la réalisation de cette démarche. Si les prescripteurs, les travailleurs sociaux eux-mêmes et les personnes en situation de précarité expriment tous une satisfaction quant à l'idée générale du projet d'Etats généraux du travail social et à l'ambition qui la sous-tend, ils expriment également des craintes quant à leur réalisation opérationnelle, pour des raisons parfois différentes. En ce qui concerne les prescripteurs, l'attente forte est d'être associés au pilotage de la démarche, qui aura nécessairement des répercussions sur le cadre de travail et de gestion au quotidien des travailleurs sociaux, qu'ils travaillent en collectivités ou au sein d'autres structures : à cet égard, il est clair que si l'Etat peut co-piloter la démarche, celle-ci doit être ouverte. En ce qui concerne les travailleurs sociaux, la crainte est de voir cette démarche large transformée en simple consultation, sans que ne soient forcément abordés les sujets de fond les plus problématiques ou sans que des solutions concrètes ne puissent être avancées. Il y a, à cet égard, un équilibre à trouver entre les thématiques de fond tenant au travail social lui-même, et les thématiques plus statutaires (évolution des formations, valorisation des parcours et des compétences, ...). Enfin, en ce qui concerne les bénéficiaires, l'enjeu est de permettre leur pleine association à la démarche : le sujet de la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité sera d'ailleurs l'une des thématiques étudiées.

La conduite de ces EGTS, partenariale entre l'Etat et l'ADF est, à l'évidence une démarche complexe et de long terme. Elle a pu susciter des inquiétudes, sinon des crispations, qu'il convient de lever⁷⁷. En effet, la tenue des EGTS, prévue pour le 2^{ème} semestre 2014, sera l'un des temps forts de la mise en œuvre du plan au cours de l'année à venir. A cet égard, la mission souligne la nécessité d'un portage fort de ce sujet au sein de l'Etat.

Recommandation n°23 : Faire des Etats Généraux du travail social l'un des temps forts de l'année 2014

2.3.7.3 La participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité a été importante lors de la 1^{ère} année de mise en œuvre du plan, mais elle doit désormais être consolidée

La participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité est à la fois l'un des cinq grands principes qui sous-tendent le plan et une mesure à part entière. Les rencontres territoriales ont permis de souligner le fort consensus qui existe sur cette question, la richesse de certaines initiatives locales, mais également les difficultés d'une mise en œuvre opérationnelle. Aussi, cette question fait l'objet de développement au cours de la 4^{ème} partie du rapport.

Les personnes en situation de pauvreté et de précarité ont été systématiquement associées aux travaux conduits sur et autour du plan. Cette association a notamment pris la forme d'une participation aux groupes de travail qui ont été formés (groupe de travail présidé par Christophe Siruge sur la réforme du RSA activité, groupe de travail sur les « points-conseils budget »), ou aux différents comités de pilotage (Gouvernance des politiques de solidarité) ou expérimentations (sur l'accès aux droits en Loire-Atlantique et Seine-et-Marne, sur la phase préparatoire de la « garantie jeunes »). La mission a, pour sa part, rencontré le 8^{ème} collège à deux reprises pour des temps de travail spécifiques, autour d'interventions prévues dans le cadre des réunions plénières du CNLE (25 avril et 12 décembre).

Si l'apport de cette participation est indéniable, il ne faut pas pour autant sous-estimer les contraintes inhérentes à une sollicitation intense et constante (depuis les travaux préparatoires de la conférence nationale de décembre 2012) pour les bénéficiaires eux-mêmes, d'autant qu'ils étaient en nombre relativement restreints au cours des derniers mois. En ce qui concerne les rencontres territoriales, la participation des personnes en situation de pauvreté a pu être assurée au travers d'une expression accompagnée (notamment pour les comités consultatifs régionaux des personnes accueillies) ou de façon plus spontanée (participation individuelle, par exemple). Pour certaines rencontres, un temps était dédié à cette expression dans le programme de la journée (Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais, ...). Il faut toutefois remarquer que la présence de bénéficiaires n'était pas systématique et qu'elle a pu se heurter à des considérations matérielles (prise en charge des coûts de transport, de repas, ...)⁷⁸.

La pérennisation du 8^{ème} collège du CNLE (représentant les personnes en situation de pauvreté) a été décidée après une évaluation positive de cette expérimentation qui a duré 18 mois, saluée par l'ensemble des membres du CNLE. Le mandat des membres actuels arrivant à expiration le 19 décembre 2013, le décret pérennisant ce 8^{ème} collège et prévoyant les conditions de nomination de ses membres est paru le 18 décembre 2013⁷⁹.

⁷⁷ Voir par exemple la newsletter hebdomadaire de l'ADF, n°909, 21 octobre 2013.

⁷⁸ Ces éléments sont traités dans la 4^{ème} partie du présent rapport.

⁷⁹ Décret n° 2013-1161 du 17 décembre 2013 modifiant la composition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Plusieurs projets de loi en cours d'examen comportent des dispositions relatives à la participation des bénéficiaires : c'est notamment le cas du projet de loi rénovant la politique de la ville et du projet de loi dit « ALUR ». Ce thème est également présent dans la COG de la CNAF (au travers de la consultation des personnes au stade de l'élaboration des documents qui seront ensuite envoyés : courriers, contenus de site internet, ...) et a été inclus dans la circulaire du 27 juin 2013 relative aux modalités de renouvellement des CESER (conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux). La mission ne dispose pas à ce jour d'une vision consolidée de la mise en œuvre de cette circulaire.

2.3.7.4 L'interministérialité, marque de fabrique du plan, doit être confortée

Au niveau central, le vœu de faire progresser le caractère interministériel des politiques de solidarité fait écho à l'appel à un décloisonnement au niveau local. Cette interministérialité est constitutive du plan, puisque celui-ci est issu d'une décision du Conseil interministériel de lutte contre les exclusions. Sa structure et la diversité des thématiques qu'il aborde la rendent, enfin, essentielle à sa réussite.

Au-delà des questions de pilotage global (réunions régulières du Cile) évoquées ci-avant, l'interministérialité s'est incarnée au cours de l'année 2013 par la tenue de 4 réunions interministérielles de suivi de la mise en œuvre du plan. Cette méthode, qui permet le partage entre les différentes administrations des politiques qu'elles mettent en œuvre, doit être pérennisée. Ainsi que cela a été indiqué ci-avant, des progrès sont réalisables en matière de communication globale sur le plan.

Au niveau local, la mobilisation directe des préfets est la condition d'une mise en œuvre interministérielle du plan. Si les DRJSCS ont certainement vocation à être les directions sectorielles les plus en prise avec le plan, la diversité des thématiques de celui-ci requiert également l'implication directe des autres services de l'Etat, sous l'autorité du Préfet de région (DIRECCTE, DREAL) ou pas (ARS, rectorats, banque de France, ...). A cet égard, le préfet est le mieux placé pour garantir la mobilisation cohérente de l'ensemble des acteurs.

Recommandation n°24 : Aux niveaux national et territorial, continuer à mobiliser les services de l'Etat en interministériel pour la mise en œuvre du plan (cf. parties du rapport relatives au « pilotage »)

2.3.7.5 La nécessité d'avancées plus opérationnelles sur les SIAO

Le plan mentionne la nécessité de donner « un nouveau souffle aux SIAO » afin de les rendre pleinement opérationnels. Cette mesure, qui fait partie du paquet « gouvernance », illustre bien la complexité inhérente à cette thématique très transversale : le plan mentionne ainsi « les missions d'évaluation, d'observation sociale, de mise en réseau des acteurs de l'hébergement et du logement et de mobilisation des dispositifs d'accès au logement des personnes sans-abri, mal-logées ou vulnérables, avec une attention particulière à porter aux publics spécifiques, tels que les migrants, les femmes victimes de violence, les jeunes en difficulté et les personnes placées sous main de justice »⁸⁰. A partir de cet objectif général, deux sous-objectifs opérationnels sont mentionnés : la nécessité d'aboutir à un SIAO unique et celles d'avancées sur la question des systèmes d'information.

⁸⁰ Plan, p41.

Le projet de loi ALUR comporte des dispositions de nature à renforcer les SIAO mais pour lesquelles le travail législatif est en cours au moment de la rédaction du présent rapport : elles ne peuvent donc être appréciées à ce stade⁸¹. Sur les aspects plus directement opérationnels, la mission ne dispose pas à ce stade d'une vision solide des travaux engagés. Elle ne peut donc que renvoyer aux travaux de la mission IGAS dont le rapport avait été remis en février 2012 (soit un travail engagé un an après la création des SIAO). Ce rapport mentionnait des avancées réelles en matière d'urgence, plus limitées en matière d'insertion, et inexistantes en matière d'observation sociale. Il était souligné, par ailleurs, un lien trop faible avec les acteurs du logement, ce qui est pourtant l'une des clés de succès du dispositif⁸². La finalisation des travaux sur le projet de loi ALUR doit permettre de dynamiser les travaux autour des SIAO en 2014.

3 UN DEPLOIEMENT TERRITORIAL ET OPERATIONNEL DONT LA REUSSITE SUPPOSE UNE MOBILISATION DURABLE DE TOUTES LES PARTIES PRENANTES

3.1 Initié en 2013, le déploiement territorial a donné lieu à une importante mobilisation conjointe de l'ensemble des acteurs, au premier rang desquels l'Etat et les collectivités territoriales

3.1.1 La démarche de déploiement opérationnel du plan repose sur la territorialisation de celui-ci et le développement d'une approche partenariale

Ainsi que cela a été rappelé précédemment, le choix retenu par le gouvernement d'élaborer un plan plutôt que d'agir par un vecteur législatif unique (comme dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions de 1998) a des conséquences en termes de méthode : cela implique en effet que la mise en œuvre effective de ce plan repose sur une approche partenariale et territoriale, au risque qu'il ne reste sinon lettre morte. La nature des mesures prévues dans le plan conforte cette idée, dans la mesure où l'on peut distinguer :

- *Des mesures d'envergure nationale et d'application directe* : l'augmentation de minima sociaux, la mise en place de nouveaux cadres d'action dont la définition ne peut intervenir qu'au niveau central (ex : mise en place d'un registre national des crédits aux particuliers),
- *Des mesures expérimentales ou progressives* : la mise en place de la « garantie jeunes », les expériences en Loire-Atlantique et en Seine-et-Marne en matière d'accès aux droits, ...
- *Des mesures dont la mise en œuvre relève pour tout ou partie de l'initiative locale* : en matière de restauration scolaire, de lutte contre l'isolement des personnes âgées, ...

⁸¹ Article 12 du projet de loi.

⁸² IGAS, *Bilan de la mise en œuvre des SIAO*, février 2012.

Afin de favoriser l'appropriation du plan par l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité, la lettre de mission signée par le Premier ministre confiait à la mission la tâche d'organiser des rencontres en région. A la suite de la proposition, par la mission, d'une méthode pour organiser ces rencontres sur les territoires, la circulaire du 7 juin 2013 a fixé un cadre général d'action : conformément à la logique de territorialisation des politiques de solidarité promue par le plan, la démarche d'appropriation du plan devait laisser une grande marge à la définition de diagnostics et de priorités d'action par les acteurs de terrain. Une démarche strictement descendante, qui aurait conduit à une application uniforme du plan et de ses 61 mesures sur l'ensemble du territoire, aurait certainement été peu efficace et mal ressentie. Dans le même esprit, une lettre cosignée du Premier ministre et du Président de l'ADF, signalait que le déploiement territorial du plan, « qui correspond à une attente forte exprimée par l'ensemble des participants à la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, constitue un élément original du plan : sa réussite contribuera de façon décisive au succès de la mise en œuvre du plan »⁸³.

C'est pourquoi les rencontres se sont systématiquement articulées autour de deux phases, que l'on peut caractériser ainsi :

- *Une phase de présentation du plan, de diagnostic territorial et de débat* : en règle générale, cette 1^{ère} phase avait lieu lors de la matinée de chaque rencontre.
- *Une phase opérationnelle, le plus souvent département par département* : généralement prévu l'après-midi, ce temps de travail faisait ensuite l'objet d'une restitution en séance plénière, permettant ainsi d'esquisser des feuilles de route régionales à l'issue de chacune des rencontres. Cette volonté de privilégier le travail opérationnel a pu conduire à l'organisation de plusieurs rencontres pour une même région, lorsque la taille de celle-ci le justifiait (ex : régions Provence-Alpes-Côte-D'azur, Pays-de-la-Loire et Rhône-Alpes).

La mission souligne que l'ensemble des acteurs locaux se sont fortement mobilisés : services de l'Etat (cf. point 2.2.1.2), des conseils généraux, les associations, ... La pièce jointe n°2 au présent rapport propose une synthèse d'ensemble.

3.1.2 30 rencontres territoriales ont permis de réunir plus de 6000 personnes pour un travail opérationnel sur le plan

3.1.2.1 Les modalités d'organisation retenues ont été adaptées aux spécificités de chaque territoire

La démarche de territorialisation du plan a été initiée au travers de 4 rencontres pilotes réalisées avant l'été (rencontre conjointe Bouches-du-Rhône et Vaucluse, deux rencontres à la Martinique et à la Guadeloupe, rencontre en Midi-Pyrénées). Elles ont permis de confirmer le cadre général des rencontres territoriales, mais également la nécessité d'une certaine souplesse quant aux modalités opérationnelles retenues au niveau local.

Au total, entre la mi-juin et la mi-décembre, 30 rencontres ont été organisées dans l'ensemble des régions de France (à l'exception de la Guyane), réunissant plus de 6 000 personnes. Cette affluence est très supérieure à ce qui avait été initialement projeté, témoignant d'une forte volonté, sur le terrain, de travailler sur les politiques de solidarité.

⁸³ Voir annexe n°3.

L'organisation des rencontres, à partir du cadre proposé par la circulaire du 7 juin 2013, a suivi trois grands cas de figure. Dans chaque situation, l'objet d'une éventuelle adaptation était de définir un cadre de travail susceptible de convenir à l'ensemble des acteurs concernés, dont les conseils généraux :

- *Une organisation similaire ou très proche de celle proposée par la circulaire* : un format d'une journée, divisée entre une phase de présentation et débat (matin) et une phase opérationnelle (après-midi),
- *Une organisation privilégiant un lancement régional de la démarche*, puis des ateliers opérationnels au niveau des départements au cours des semaines suivantes (Midi-Pyrénées, Île-de-France),
- *Une organisation privilégiant un travail opérationnel département par département*, puis une mise en commun au niveau régional (Bretagne, Champagne-Ardenne).

Encadré : les rencontres spécifiques consacrées à l'Outre-mer

La lettre de mission du Premier ministre mentionnait explicitement la nécessité de porter une attention particulière aux territoires d'Outre-mer, dans lesquels la situation sociale est en effet lourde.

La mission a ainsi tenu à réaliser plusieurs rencontres dans ces territoires, dont les modalités ont été définies en tenant compte des spécificités institutionnelles. Ainsi, les rencontres territoriales se sont respectivement tenues en Martinique, Guadeloupe et à la Réunion les 11 juin, 13 juin et 29 octobre 2013⁸⁴. Elles ont réuni environ 100 personnes pour chacune des rencontres à la Martinique et en Guadeloupe, et près de 300 personnes à la Réunion.

Certaines expérimentations du plan concernent particulièrement les territoires d'Outre-mer. La phase 1 de la « garantie jeunes » est, par exemple, initiée à la Réunion, qui compte parmi les 10 territoires pilotes et bénéficie pour ce faire de plus de 1800 contrats (soit plus de 18 % du total national).

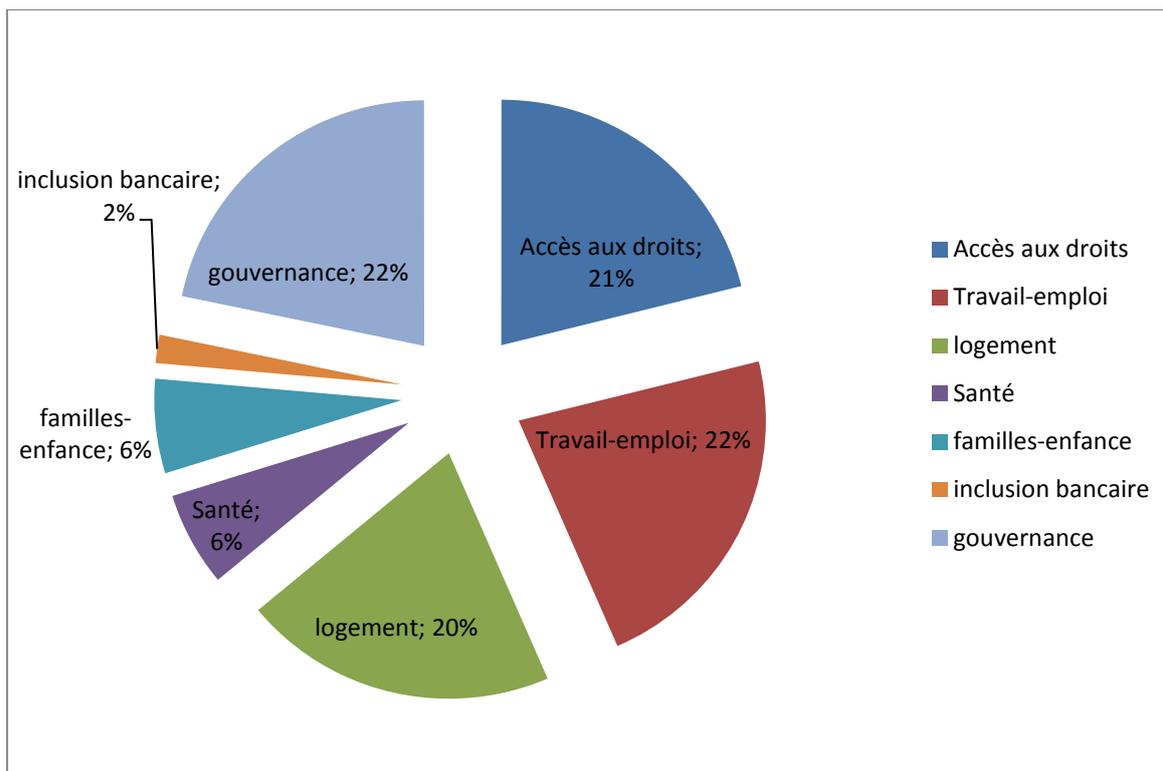
La mission insiste sur l'importance d'une mise en œuvre durable du plan dans ces territoires, dont la situation sociale est en règle générale très dégradée par rapport aux moyennes métropolitaines (ex : taux de pauvreté de 42 % à la Réunion en 2010 - INSEE).

3.1.2.2 Sur l'ensemble des rencontres, 4 thèmes ont été particulièrement au cœur des ateliers de travail opérationnel

A partir des sept thématiques présentes dans le plan, une analyse des thèmes particulièrement traités lors de chacune des rencontres (dans les ateliers opérationnels) est possible. Il en ressort que quatre d'entre eux ont été particulièrement au cœur des débats : la gouvernance (en tant que telle, dans une grande majorité des cas : « la coordination des acteurs », « s'organiser en vue de la fluidité des parcours, ...), l'accès aux droits, le logement et le thème travail-emploi.

⁸⁴ La mission, pour des raisons de calendrier, n'a pas encore pu se rendre en Guyane. Par ailleurs, d'autres territoires ultra-marins sont confrontés à des situations complexes, telle l'île de Saint Martin. La grande spécificité de ces territoires, à de nombreux égards (ex : statut de Saint Martin au regard du droit communautaire), justifie d'une approche particulière.

Graphique 5 : Répartition des thèmes traités lors des ateliers opérationnels



Source : Mission IGAS – ce graphique se fonde sur l'ensemble des thèmes traités lors des ateliers opérationnels (161 ateliers au total – un département ayant pu traiter de plusieurs ateliers, certaines rencontres ayant conduit plusieurs départements à traiter conjointement d'un même thème, ...)

Cette répartition des sujets traités au niveau local tend à démontrer que les axes et thèmes retenus dans le plan correspondent à des besoins réels du terrain. Notamment, le fait que certains thèmes soient relativement moins traités que d'autres tient certainement au fait qu'ils occupent dans le plan une place assez restreinte (santé : 5 mesures sur 61, dont plusieurs relèvent du niveau national exclusivement), ou que leur mise en œuvre se traduit dans un premier temps à titre principal par des mesures législatives (inclusion bancaire). En ce qui concerne les quatre thèmes les plus traités, il est surtout à noter la présence des thèmes de l'accès aux droits (dont l'émergence comme axe d'action publique en soi est relativement récente) et de la gouvernance (le fait que cette dernière soit souvent traitée en elle-même témoigne d'une forte volonté des acteurs de terrain de faire évoluer et progresser leurs pratiques).

3.1.3 Ces rencontres mettent en lumière des préoccupations fortes, mais également la richesse et l'inventivité des politiques déployées dans les territoires

3.1.3.1 La thématique de la gouvernance a été au cœur des rencontres territoriales

Au cours de chacune des trente rencontres réalisées par la mission, sans qu'aucune ne fasse exception, la question de la gouvernance des politiques sociales a été abordée, soit au cours de la phase de débats et d'échanges de la matinée, soit en tant que thématique à part entière : elle est même l'un des thèmes les plus récurrents parmi les ateliers opérationnels. Il est intéressant de constater que le point d'entrée dans cette thématique peut varier : partage de données entre professionnels, question des évolutions du travail social, complexité des dispositifs à gérer et du système social dans son ensemble (cloisonnement), articulation des différentes compétences et redondances d'interventions... Il faut surtout souligner que cette thématique émerge presque indépendamment du fait qu'elle fasse l'objet de la troisième partie du plan (« *coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs* ») et de travaux approfondis du SGMAP (« *évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion* »). En effet, c'est bien à partir des expériences de terrain, vécues et ressenties tant par les travailleurs sociaux, les usagers, les bénévoles, ... que cette problématique a été soulevée dans les débats.

Deux dynamiques, contradictoires en apparence, sont à l'origine de ces difficultés. D'une part, la construction des politiques publiques repose largement sur une logique de « tuyaux d'orgue » thématiques (logement, santé, etc.). D'autre part, cette organisation verticale par thématique sociale peut se heurter tant à la mise en œuvre d'interventions non coordonnées de la part des différents acteurs au niveau territorial (les principales redondances concernant les interventions respectives des conseils généraux et des CCAS) qu'à des politiques destinées à des publics-cibles spécifiques (l'ASE, par exemple). Or, la demande est forte d'une simplification de ce paysage institutionnel. Ainsi que l'exprimait avec émotion une personne en situation de précarité intervenant lors de la rencontre « Poitou-Charentes » : « *quand j'arrive avec mon sac à dos en centre d'hébergement, j'en ai d'autres, des problèmes, dans mon sac à dos. Mais il faut que j'explique et que je réexplique à chacune des personnes que je rencontre. C'est trop compliqué et difficile !* ».

Les constats tirés de l'étude précitée du SGMAP sont identiques. Ils soulignent par exemple que « l'approche purement 'curative' des difficultés rencontrées par les personnes, qui procède d'un mode de fonctionnement sectoriel des politiques publiques, induit un accompagnement social fragmenté par type de public ou dispositif »⁸⁵. La coordination des acteurs est ainsi une des difficultés sur l'ensemble des thématiques des politiques de solidarité. Le SGMAP conclut donc que la recherche de transversalité, qui est au cœur du plan, nécessite au niveau territorial de « mettre en œuvre une meilleure coordination des acteurs autour des personnes mais aussi de dépasser la stricte logique de 'dispositifs' en développant une vision intégrée des politiques publiques, au service de la cohésion sociale et territoriale » car l'enchevêtrement actuel des compétences et la complexité qui en résultent posent « résolument la question de la capacité des acteurs publics à répondre de la manière la plus adaptée aux besoins de personnes, ancrées dans un territoire [...] »⁸⁶.

⁸⁵ SGMAP, *Evaluation des politiques publiques : gouvernance territoriale des politiques de solidarité*, « rapport de diagnostic », 2013, p4.

⁸⁶ Idem, pages 4 et 6.

Ainsi, ces deux dynamiques se coordonnent peu ou mal, alors même qu'elles sont censées être complémentaires. Il en résulte des complexités telles que notre système social et ses lourdeurs d'organisation sont parfois la cause directe du non-recours ou de l'exclusion de certains publics. Il en résulte également, bien que la mission ne soit pas en mesure d'apporter des éléments d'analyse précis sur ce thème, des dépenses sociales redondantes et donc inefficaces (l'idée selon laquelle « *on ne peut plus se payer cette complexité* » est régulièrement revenue dans les expressions entendues). Il est à cet égard notable que l'attente forte du terrain, exprimée par l'ensemble des acteurs et couplée à une forme de pragmatisme, contraste avec les difficultés de faire progresser cette question d'un point de vue plus institutionnel au niveau national. L'étude du SGMAP, par ailleurs, a mis en lumière des pratiques innovantes au niveau local (dépassant la répartition classique des compétences, ou les découpages administratifs territoriaux) sur lesquelles il doit être possible de capitaliser. La mission, de même, a pu observer certaines de ces pratiques au cours de ses déplacements. On peut à cet égard citer trois exemples intéressants :

- *A un niveau départemental, la Meurthe-et-Moselle, dont le Président, Michel Dinet était co-auteur du rapport (avec Michel Thierry) intitulé « Gouvernance des politiques de solidarité » en vue de la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2013, a mis en place des conférences territoriales dans chacun des six pays du département, réunissant l'ensemble des partenaires intéressés (Etat, collectivités, partenaires sociaux, associations, acteurs économiques, ...) afin d'élaborer des contrats de territoire globaux, portant notamment sur les politiques de solidarité. Cette démarche permet donc de faire le lien entre politiques de solidarité au sens « classique » et politiques de développement social,*
- *A un niveau interdépartemental, les deux départements du Nord et du Pas-de-Calais se sont engagés dans une démarche de coordination de leurs politiques sociales, afin d'apporter des solutions convergentes aux problèmes proches auxquels ils font face, tout en intégrant le phénomène de la mobilité des populations entre les deux départements,*
- *A un niveau infra-départemental, l'exemple de la charte de cohésion territoriale du territoire de Var-Esterel met l'accent sur la volonté de progresser vers une prise en charge globale des situations de précarité, sous leurs différentes dimensions : emploi, santé, logement et accès aux droits. Cette charte repose sur la mise en place d'une coopération et d'une coordination des différents acteurs intervenants dans ces domaines, sur un territoire infra-départemental.*

Ces trois cas sont particulièrement marquants par l'avancement et / ou l'ambition de la démarche. Il existe de nombreux autres exemples de coordination, dont il n'est pas ici possible de rendre compte exhaustivement. Tous dénotent le danger d'une non-coopération ou d'une coopération insuffisante entre partenaires sur un même territoire, au détriment des bénéficiaires. Il ne s'agit pas pécher par naïveté en niant la grande complexité qui s'attache à cette question. L'attente des acteurs est néanmoins claire : il est donc nécessaire d'avancer au cours des mois prochains.

Recommandation n°25 : En 2014, avoir une attention particulière à la poursuite des travaux sur le thème de la gouvernance des politiques de solidarité

3.1.3.2 Sur la mise en œuvre du plan comme les politiques publiques concernées, des lignes de force ressortent des rencontres

Au-delà des thèmes des ateliers opérationnels, évoqués ci-avant, les trente rencontres territoriales ont permis de faire émerger, lors des phases de débats, des préoccupations récurrentes des acteurs des politiques de solidarité. Il n'est ici par question de prétendre à l'exhaustivité et encore moins à une quelconque scientificité, mais la mission juge néanmoins utile de rendre compte des sujets qui ont systématiquement fait l'objet d'interpellations. Certains de ces thèmes font l'objet de développements dans la suite du rapport.

➤ Plusieurs thèmes transversaux, au cœur du plan :

- « *Coordination* » : le besoin de faire le lien entre les dispositifs, de ne plus segmenter les publics, de créer de la transversalité entre les niveaux d'interventions sociales... est criant. Il fait écho aux travaux plus généraux menés par le SGMAP et décrits ci-avant. Les attentes sur ce thème sont particulièrement fortes,
- « *Complexité* » : abordé tant par les bénévoles associatifs que par les usagers, mais aussi parfois par les travailleurs sociaux, le thème de la complexité renvoie aux difficultés d'accès à certaines prestations, à la mauvaise articulation de certains dispositifs sociaux, mais aussi à la complexité de la carte administrative (le besoin, exprimé plusieurs fois en ces termes, de disposer d'un « *GPS de l'action sociale* », pour parvenir à s'y retrouver). A cet égard, on peut noter une certaine maturité des acteurs de terrain en vue de mesures de simplification de la gouvernance,
- « *Parcours d'insertion* » : à la conjonction des deux thèmes précédents, la notion de « parcours », sociaux comme professionnels, est au cœur des enjeux. Elle revêt un caractère particulièrement important pour les personnes ayant plusieurs problèmes à résoudre (emploi, logement, santé, ... : le « sac à dos » évoqué par une bénéficiaire). Le trop grand cloisonnement des politiques entre elles aujourd'hui constaté ne correspond pas au caractère « multifactoriel » de l'exclusion et, de ce fait, risque de provoquer des ruptures supplémentaires pour les personnes concernées, tout comme des pertes de temps et de moyens pour les porteurs de dispositifs,
- « *Participation* » : au cœur des principes retenus pour élaborer le plan, ce sujet a été fréquemment évoqué, souvent pour ... regretter l'absence de personnes concernées dans les rencontres. Les débats fréquents sur ce thème démontrent toutefois qu'il est désormais incontournable. La mission souligne qu'à chaque fois qu'elles ont été possibles, les interventions de personnes concernées ont eu une influence forte sur la nature des débats qui s'en sont suivis,
- « *Territorialisation des politiques publiques* » : deux préoccupations émergent à cet égard, la trop grande rigidité de l'application de certains dispositifs d'une part, le souhait de pouvoir les adapter à ce qui est déjà mis en œuvre localement d'autre part. Moins fréquemment, cette thématique débouche sur des interrogations relatives aux possibilités de déroger à certaines normes dans la mise en œuvre d'expérimentations locales soit par des associations ou des collectivités (exemples : dérogation à certaines normes de construction, de diplômes, voire de droit du travail). Il faut à cet égard observer une certaine prudence : si l'assouplissement de certaines normes peut et doit certainement être recherché afin de ne pas contraindre les initiatives qui peuvent émerger, il convient toutefois de trouver un équilibre entre les différentes préoccupations qui existent : non seulement la sécurité des bénéficiaires (modalités d'encadrement de certains publics, par exemple), mais également la nécessité de faire droit au principe d'égalité républicaine.

➤ Des problématiques plus spécifiques :

- « *Aide alimentaire* » : la fréquence des débats sur ce sujet contraste avec le peu de place qu'il tient dans le plan tel que celui-ci est actuellement rédigé. L'importance des enjeux financiers ne doit pas occulter la problématique de fond : un recours à l'aide alimentaire correspond ou devrait correspondre à une entrée dans un parcours social. Des marges de progression existent à cet égard, et la mission estime qu'il pourrait s'agir d'un axe de réflexion en 2014,
- « *Troubles mentaux* » : troubles mentaux et précarité, difficulté de répondre à des problématiques parfois autant sanitaires que sociales, liens distendus entre réseaux sociaux et intervention des secteurs de psychiatrie, entre ARS et intervenants sociaux, ... sont des thèmes soulevés d'une façon assez insistante,
- « *Zones rurales isolées* » : ces territoires comptent parmi ceux cités par la lettre de mission. La spécificité des situations sociales dans ces territoires a été souvent évoquée lors des rencontres : la partie 4 y consacre des développements, partant du constat qu'il n'existe pas d'approche publique réellement structurée de ces territoires, du moins en matière sociale.

3.1.3.3 Des initiatives riches... mais souvent méconnues

Les rencontres territoriales ont également permis de faire le constat que de nombreuses initiatives existent déjà sur les territoires... sans parfois être connues par l'ensemble des acteurs au niveau départemental ou régional. Les rencontres ont donc permis une mise en commun de ces bonnes pratiques / initiatives. Afin d'illustrer leur richesse, la mission a choisi d'en présenter brièvement un certain nombre, sans prétendre à l'exhaustivité ou encore moins entendre conférer une valeur universelle à ces exemples, qui doivent systématiquement être compris dans un contexte local (identification de besoins particuliers, existence d'habitudes de travail en commun entre partenaires, ...) :

- *En matière d'accès aux droits* : la Croix Rouge du Loiret a mis en place une action itinérante intitulée « la Croix Rouge sur roue », dispositif qui repose sur le principe de « l'aller-vers » les personnes en situation de précarité, particulièrement en zone rurale. *Camping-car* transformé en salon d'accueil, ce dispositif mobile couvre 16 communes du département et propose tant des aides alimentaires et vestimentaires qu'une aide administrative et sociale, au travers de la présence d'une assistante sociale⁸⁷,
- *En matière de travail et d'emploi* : à Saint Nazaire (44)⁸⁸, une expérience à destination des jeunes en errance est mise en place, consistant à embaucher, via une entreprise intérimaire (Inserim), des jeunes en contrat d'une demi-journée sur des chantiers d'entretien d'espaces verts. Ainsi le jeune reçoit dès la fin de son travail un chèque correspond à un « smic journalier » qu'il peut faire valoir immédiatement. Après plusieurs demi-journées de travail, il lui est proposé un contact avec la mission locale puis un parcours d'insertion : il s'agit donc, dans un cadre très souple, « d'accrocher » progressivement le bénéficiaire, pour lui proposer un cadre progressivement plus structuré⁸⁹,
- *En matière d'hébergement et de logement* : le plan prévoit la fusion des PDAHI et des PDALPD. Dans certains départements, cette fusion est déjà préfigurée : c'est par exemple le cas de l'Orne, qui a adopté en 2010 un PDIHL qui fait la synthèse entre les deux documents départementaux préexistants,

⁸⁷ Ce type de dispositif existe dans plusieurs départements. Dans le Loiret, il a permis de rencontrer, sur une durée d'un an, 590 ménages.

⁸⁸ Une expérience globalement similaire existe à Bordeaux.

⁸⁹ En quatre ans, sur 127 jeunes ayant travaillé ainsi, 88 % ont trouvé des solutions provisoires ou pérennes d'emploi.

- *En matière de santé* : une expérience, lancée à compter de septembre 2013 dans le Loir-et-Cher, vise à faciliter l'accès aux soins pour les personnes modestes et peu mobiles. Cette initiative, intitulée « Transports Solidarité Santé », regroupe plusieurs acteurs du département : CPAM, MSA, RSI, Conseil général, organisation professionnelle des taxis⁹⁰. Cette expérience est innovante sur le fond comme sur la forme, puisqu'elle est initialement déployée pour 6 mois avant évaluation et éventuelle généralisation à l'ensemble du département. Par ailleurs, de nombreux partenariats existent au niveau local entre les CPAM et les CCAS, afin d'assurer des examens croisés de dossiers ou des échanges d'information (conventionnement à Montbazin en 2011), des formations réciproques (conventionnement à Lingolsheim en novembre 2011). La convention récemment signée entre la CNAMTS et l'UNCCAS donne un cadre général à ces partenariats⁹¹,
- *En matière de familles et d'enfance* : de nombreuses initiatives existent, en matière éducative et de soutien à la parentalité (initiative *Baby-car* dans l'Hérault, consistant à accueillir dans une halte-garderie itinérante des enfants dont les mères suivent dans le même temps des cours d'alphabétisation ; démarche « parlez-bambin » à Grenoble qui repose sur l'accueil d'enfants issus de milieux modestes dans les crèches municipales et à allier ainsi accès au langage pour ces enfants et soutien à la parentalité, ...), en matière de restauration scolaire (chartes générales en Val-de-Marne ou en Essonne, visant notamment à garantir l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire ; action « Ecole-Carambole » en Outre-mer visant à se servir du levier de la restauration scolaire pour lutter contre l'obésité, ...),
- *En matière d'inclusion bancaire* : au-delà de l'existence de points-conseil budget (voir *supra*), plusieurs actions de coopération, allant jusqu'à des formations mutuelles, existent notamment entre les CCAS et la Banque de France. Sur ce point également, la convention signée entre l'UNCCAS et la Banque de France en juillet 2013 fournit à ces partenariats un cadre d'ensemble⁹²,
- *En matière de gouvernance* :
 - *Coordination des acteurs* (1) le CORSEC (comité de coordination et de résolution des situations exceptionnelles ou complexes), en Meurthe-et-Moselle, réunit mensuellement les acteurs d'un territoire donné (le grand Nancy) et agit, comme instance dernier recours, afin d'assurer la complémentarité des différentes aides et partager l'information. Son fonctionnement repose sur un cadre volontairement léger et souple. Des projets de reproduction de cette instance sur d'autres territoires existent,
 - *Coordination des acteurs* (2) : en Maine-et-Loire, le comité Achil a été institué pour permettre une concertation régulière entre les différents partenaires (Etat, Conseil général, CCAS, bailleurs, structures d'hébergement, associations, ...) et assurer une fluidité aussi grande que possible dans les trajectoires de l'hébergement au logement.

⁹⁰ L'éligibilité de la personne repose sur un examen croisé des ressources (ouvert aux bénéficiaires du RSA, de la CMUC, de l'ACS ou aux personnes ayant moins de 800€ mensuels de ressources) dont elle dispose et de sa situation d'isolement (géographique, économique ou social). <http://www.msa-berry-touraine.fr/lfr/web/msa-berry-touraine/la-msa-partenaire-du-projet-de-transport-social>

⁹¹ Convention CNAMTS-UNCCAS du 30 avril 2013 : <http://www.unccas.org/adherents/docs/actu/130527-Protocole-UNCCAS-CNAMTS.pdf>

⁹² Convention Banque de France – UNCCAS du

3.2 La démarche de territorialisation du plan suscite des attentes fortes pour les mois à venir

3.2.1 Dans la majorité des régions, des modalités de pilotage ont d'ores et déjà été arrêtées

La mobilisation autour des rencontres territoriales a suscité des attentes fortes, qui portent notamment sur les prochaines étapes de mise en œuvre : comment, après ce premier temps de travail, passer à une phase opérationnelle de déploiement territorial du plan ? Dans plusieurs régions, ces réflexions ont d'ores et déjà débouché sur la préfiguration de modalités de pilotage pour les mois à venir. Pour d'autres, les modalités de pilotage restent indéterminées à ce jour, même si une « clause de revoyure » a parfois pu être déterminée.

Ainsi que le précise la pièce-jointe n°2 au présent rapport, rédigée par la DGCS à partir des fiches de synthèse des rencontres territoriales, trois grandes modalités de pilotage se dégagent actuellement :

- une architecture de pilotage principalement régionale,
- une architecture de pilotage définie au niveau régional et départemental,
- une architecture thématique.

La diversité des modalités de pilotage retenues est logique, car elle reflète la diversité des territoires et de leurs dynamiques. A cet égard, l'une des conditions de réussite du plan et de son déploiement est précisément de laisser au niveau territorial une certaine souplesse d'organisation, pour donner tout son sens à la notion de territorialisation. Plusieurs bonnes pratiques peuvent d'ores et déjà être repérées :

- en Meurthe-et-Moselle, un projet de tableau de suivi a été co-élaboré par la DDCS et le conseil général, permettant le recensement des actions en cours ou prévues, cohérentes avec le plan, et identifiant pour chacune d'entre elles le porteur. Un extrait de ce tableau est proposé ci-dessous,

Graphique 6 : Projet de tableau de suivi du plan en Meurthe-et-Moselle

PLAN DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET POUR L'INCLUSION SOCIALE : ACTIONS "PHARE" EN COURS OU ENVISAGÉES EN MEURTHE ET MOSELLE								
projet 17/11/2013								
Légende : commentaire du CG								
AXE 1 : RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ET PRÉVENIR LES RUPTURES								
Accès aux droits : lutter contre le non-recours et sécuriser les aides								
Mesures du plan et chef de file	Modalité de déclinaison locale	Objectifs et contenu	Etat d'avancement	Chef de file départemental	Opérateurs de terrain	Partenaires	Territoire concerné par	Calendrier prévisionnel et observations
Un vaste programme d'accès aux droits Ministère délégué chargé des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion	Sensibilisation des pharmaciens à l'accès aux droits des personnes précaires.	Le pharmacien veillera à la non rupture des droits des assurés au moment du chargement de la carte vitale dans le socle. En cas de rupture de droit il en informe la personne ainsi que les CPAM, MSA... Ces dernières contactent le bénéficiaire pour engager une réouverture des droits. En phase de test les pharmaciens adhèrent au programme sur la base du volontariat La condition pour les bénéficiaires est	L'expérimentation vient de se terminer dans les Vosges pour se généraliser à tout le département. Le 8/10/2013 Les CPAM de la Meuse, de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle ont accepté la mise en place de cette action dans leur département. En Meurthe-et-Moselle, l'expérimentation commencera avec une cohorte de quelques pharmaciens volontaires avant de se généraliser à tout le département en cas de succès	ARS	Pharmaciens volontaires	CPAM, CAF, MSA, Ordre national des pharmaciens	Meurthe-et-Moselle	La CPAM 54 informera courant 2014 des modalités d'adaptation de l'action au département. En effet l'action s'inscrit dans le cadre du PRAPS et est adaptable par les CPAM aux particularismes de leurs départements. Action dans le cadre du PRAPS.
	Point d'accès aux droits pour femmes incarcérées.	Un juriste du CIDFF tient une permanence d'accès aux droits en matière de droit de la famille, droits des femmes, droit sociaux... aux bénéficiaires des femmes incarcérées dans les centres de détention de Toul, et d'Ecrouves ainsi que dans le centre pénitentiaire de Maxéville	Action inscrite dans le fonctionnement quotidien.	CIDFF de Meurthe-et-Moselle centre	CIDFF	Prisons de Toul, Ecrouves et Maxéville	Nancy couronne et Toul (milieu carcéral uniquement)	action en cours depuis 2011
	Bus londonien dit le "Pti Plato" accès et ouvertures de droits (notamment logement et santé) ?			CG		ARS		
	Parcours Prévention Santé Axe accès aux droits ?			CG				
	Outils statistiques "veille et alerte" ?			CG				
	Action sur le non recours au RSA Activité ?			CG			Meurthe-et-Moselle	Vigilance sur l'évaluation à mener des motifs du non recours au RSA Activité (la complexité et l'illegibilité du RSA Activité est sans doute un facteur important, mais l'effet stigmatisant par rapport à la PPE peut être aussi incriminé)

Source : Co-élaboration entre la DDCS et le Conseil général de Meurthe-et-Moselle

- en Aquitaine, dans une démarche proche de celle mise en œuvre en Meurthe-et-Moselle, la préparation de la rencontre territoriale du 14 octobre, à l'échelon régional comme dans les différents départements, a permis l'identification des porteurs prioritaires de chaque mesure, ainsi que l'élaboration de fiches-actions. La qualité de la préparation en amont a permis de rendre la journée très opérationnelle, mais également de préfigurer le pilotage pour 2014 et la suite des travaux : les instances mises en place pour la préparation de la journée devraient être maintenues.

Graphique 7 : Méthode d'identification des référents mesure par mesure en Aquitaine

Éducation & accès à la vie sociale			
Mesures	Sous mesures	Objectifs à atteindre	Référents institutionnels
Renforcer leur lien avec les institutions éducatives (axe 1)	Construire une école accueillante aux parents	<ul style="list-style-type: none"> - Définir des pistes de coopération école/parents (familles vulnérables, parents des enfants et jeunes majeurs suivis par la PJJ ou suivis dans le cadre de la protection de l'enfance) ; - Campagne de sensibilisation sur les parents « vulnérables » ; - Développer des associations de parents d'élèves ; - Renforcer la lutte contre la non-scolarisation et l'absentéisme des enfants du voyage. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rectorat ; - Service départemental de l'éducation nationale. <i>Partenaires associés :</i> <ul style="list-style-type: none"> - Conseils Généraux ; - PJJ.
	Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non-discrimination	<ul style="list-style-type: none"> - Identifier les moyens de satisfaire les besoins existants au sein des populations les plus fragiles, pour le 1^{er} degré scolaire ; - Pour le 2nd degré scolaire, mobilisation des fonds sociaux pour apporter aux familles démunies le complément nécessaire aux bourses aux droits. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rectorat ; - Service départemental de l'éducation nationale. <i>Partenaires associés :</i> <ul style="list-style-type: none"> - DRAAF - Conseils Généraux ; - Communes.
	Améliorer l'accès à l'école pour les enfants issus de campements ou bidonvilles	<ul style="list-style-type: none"> - Rappeler les obligations en matière de scolarisation (inscription scolaire et fréquentation assidue ; obligation d'inscrire tous les enfants, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> - Rectorat ; - Service départemental de l'éducation nationale. <i>Partenaires associés :</i> <ul style="list-style-type: none"> - national ; - Communes.
	Améliorer l'accès à l'école pour les enfants sous main de justice	<ul style="list-style-type: none"> - Évaluer, remobiliser puis accompagner le mineur dans son accès à un statut de droit commun. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rectorat ; - Service départemental de l'éducation nationale <i>Partenaires associés :</i> <ul style="list-style-type: none"> - PJJ.

Source : DRJSCS Aquitaine

- en région Provence-Alpes-Côte-D'azur : le plan a d'ores et déjà fait l'objet d'un comité d'administration régionale (CAR) spécifique permettant d'arrêter un plan d'action en ce qui concerne les services de l'Etat ; il conviendra d'assurer ensuite le lien avec les départements,
- en Essonne : la rencontre départementale a donné lieu à la signature d'une convention entre la préfecture et le conseil général, donnant un cadre opérationnel au déploiement territorial du plan dans ce département. Le caractère ambitieux de cette démarche doit être particulièrement souligné.

Enfin, dans la région Ile-de-France, il conviendra de mener la démarche à son terme : à ce jour, la réunion régionale et une réunion départementale (en Essonne) ont eu lieu ; il conviendrait que le déploiement du plan se poursuive dans les autres départements franciliens. La mission se tiendra pour ce faire à disposition des acteurs. En ce qui concerne la Guyane, une rencontre devrait avoir lieu sur ce territoire au début de l'année 2014.

3.2.2 La mission est en mesure de formuler plusieurs recommandations en matière de pilotage territorial

Au-delà des enjeux sectoriels évoqués ci-avant (cf. partie 2), l'un des défis de l'année 2014 sera d'entretenir la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes autour de la mise en œuvre du plan sur les territoires. A cet égard, le fait que certains services de l'Etat aient d'ores et déjà esquissé des modalités de pilotage pour les mois à venir est un élément très positif qui doit être souligné.

Aux yeux de la mission, les modalités de pilotage territorial du plan doivent respecter l'esprit de celui-ci : le succès de sa mise en œuvre repose sur un équilibre entre une démarche descendante (du national vers les territoires) et une démarche ascendante (des territoires vers le national), ainsi que sur la recherche d'un partenariat effectif entre les différents acteurs. Aussi, il sera nécessaire de laisser des marges de manœuvre réelles aux acteurs dès lors qu'il s'agira de déterminer les modalités d'un pilotage opérationnel sur les territoires : les modalités de pilotage déjà esquissées dont la mission a pu avoir connaissance ne contredisent aucunement les considérations qui suivent.

De façon générique, deux niveaux semblent pouvoir être distingués :

- *Le niveau régional (pilotage stratégique)* : si cet échelon ne s'impose pas d'évidence en matière de politiques sociales, dans la mesure où celles-ci sont largement du ressort des départements, les rencontres territoriales ont démontré, d'une part que le niveau régional pouvait être adéquat pour des partages de bonnes pratiques et de l'échange entre acteurs, d'autre part qu'une approche régionale de certaines politiques sociales pouvait avoir du sens (par exemple du fait de déplacements de populations). Il en ressort que l'échelon régional peut être celui d'élaboration d'une stratégie globale entre les différents acteurs,
- *Le niveau départemental (pilotage opérationnel)* : il s'agit naturellement de l'échelon opérationnel de la mise en œuvre du plan, en pleine cohérence avec le chef-de-filat reconnu aux départements en matière d'action sociale depuis la loi du 13 août 2004. C'est en effet à son niveau que peuvent se traiter les problématiques concrètes et se nouer des relations essentielles à l'amélioration de la gouvernance, entre le conseil général, les communes et intercommunalités, les partenaires associatifs, etc.

Concrètement, le pilotage du plan devrait particulièrement tenir compte des éléments suivants :

- *En ce qui concerne l'Etat* : le « porteur » naturel du plan est le préfet, qui représente l'ensemble du gouvernement. Le niveau régional est particulièrement clé : il permet au préfet de région, garant de l'interministérialité, de mobiliser l'ensemble du corps préfectoral au travers des CAR, dont il serait utile que l'ordre du jour prévoie, au moins une fois par semestre, un suivi de la mise en œuvre du plan. Toujours au niveau régional, les DRJSCS, sous l'égide du préfet de région, ont vocation à assurer le pilotage stratégique du plan et la cohérence de sa mise en œuvre et de son suivi ; on peut également envisager que le préfet confie cette tâche à un binôme DRJSCS – sous-préfet lorsque cela est pertinent (exemple des sous-préfets chargés de la cohésion sociale). Enfin, au niveau des départements, les préfets et, à travers eux, les DDCS(PP) ont vocation à porter le plan. Un des enjeux résidera dans la relation entre le niveau départemental et le niveau régional.
- *En ce qui concerne la mobilisation des collectivités* : l'interlocuteur naturel pour la mise en œuvre du plan est le président du conseil général (ou son représentant). Il est donc suggéré que, selon les modalités de pilotage retenues dans chaque territoire, les présidents de conseil généraux soient parties prenantes du pilotage stratégique au niveau régional. Au niveau des départements, le pilotage opérationnel a vocation à être co-présidé par le président du conseil général et le préfet. Les autres collectivités devraient être associées, notamment les

représentants des plus grandes intercommunalités ou communes, ainsi que les représentants des réseaux d'élus.

- *En ce qui concerne les associations et les représentants des bénéficiaires* : associations et bénéficiaires ont vocation à participer tant au pilotage stratégique qu'au pilotage opérationnel. Les personnes concernées peuvent toutefois être différentes : par exemple, les têtes de réseau (URIOPSS, FNARS régionales) peuvent participer au pilotage stratégique, plus difficilement se démultiplier en autant de comités opérationnels qu'il y a de départements. Au niveau départemental, il revient donc à la coprésidence préfet / président de conseil général d'identifier les interlocuteurs pertinents. En ce qui concerne les bénéficiaires, il serait particulièrement dommageable de ne pas les associer, d'une façon ou d'une autre. A cet égard, le choix des modalités appropriées revient certainement aux territoires : il pourrait s'appuyer, au niveau régional, sur les CCRPA existant ; au niveau départemental, sur les comités de bénéficiaires du RSA par exemple.

Sur le modèle d'action retenu en 2013 (circulaire aux préfets et envoi simultané d'une lettre cosignée entre le Premier ministre et le Président de l'ADF aux présidents de conseils généraux), ces modalités de pilotage pourraient être précisées au début de l'année 2014, rapidement après le Cile.

Les principales recommandations de la mission en matière de pilotage territorial du plan sont donc les suivantes :

Recommandation n°26 : Distinguer un pilotage stratégique (à l'échelon régional), d'un pilotage opérationnel (à l'échelon départemental),

Recommandation n°27 : En ce qui concerne l'Etat : mobiliser le préfet de région, les préfets de département, et garantir la cohérence de l'action d'ensemble des services de l'Etat au travers du comité d'administration régionale,

Recommandation n°28 : Assurer le co-portage du plan entre l'Etat et les conseils généraux, tant au niveau régional que dans les départements,

Recommandation n°29 : Veiller à l'association de l'ensemble des parties prenantes, notamment des associations et des bénéficiaires.

Il faut enfin mentionner que l'action des services de l'Etat au niveau déconcentré s'opère nécessairement dans un cadre contraint, tant en termes de leviers directs (compétences propres ; moyens financiers) que de moyens humains. A cet égard, la mobilisation ne peut être efficace que si la mise en œuvre du plan revêt un caractère prioritaire : elle risque sinon d'être noyée dans le quotidien déjà chargé des services. On peut noter que les Directives Nationales d'Orientation (DNO) pour le pilotage et la mise en œuvre au niveau territorial des politiques de cohésion sociale, de la ville, des droits des femmes, de sports, de jeunesse et de vie associative pour l'année 2014, mentionnent explicitement la mise en œuvre du plan comme un axe d'action majeur. Plus précisément, l'annexe 2 de ces DNO distingue 3 sous-ensembles :

- *La participation à la mise en œuvre des axes transversaux du plan, dont les suites à donner aux rencontres territoriales,*
- *L'amélioration de la prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées,*
- *Les politiques d'accès aux droits et d'inclusion sociale.*

4 LE PLAN TRAITÉ PARTIELLEMENT OU IMPARFAITEMENT CERTAINS SUJETS, ET APPELLE LA MISE À L'AGENDA DE CERTAINES RÉFLEXIONS PLUS STRUCTURELLES

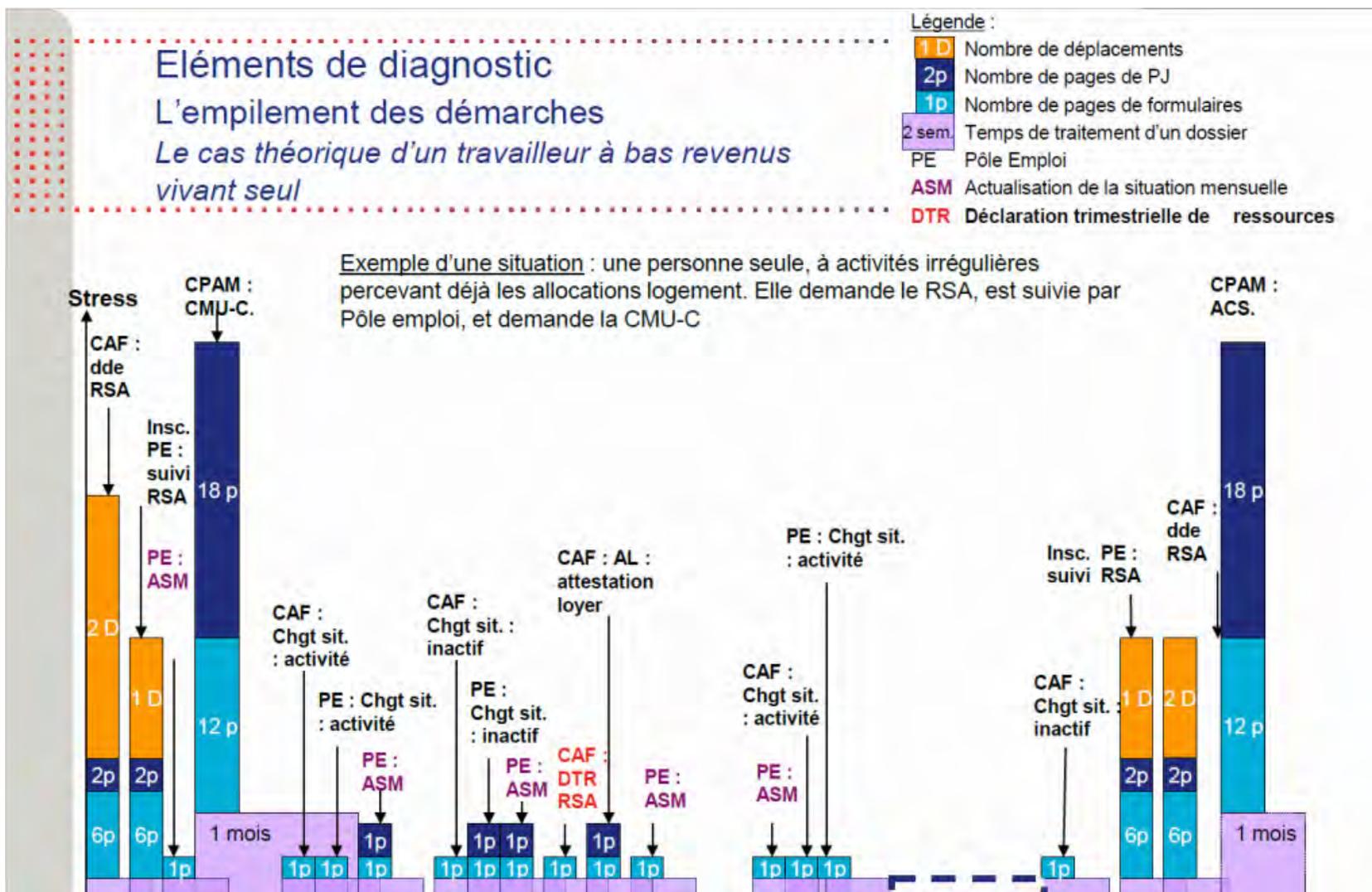
4.1 Le thème de l'accès aux droits illustre la nécessité d'un choc de simplification en matière sociale

4.1.1 Une complexité du système social maintes fois illustrée lors des rencontres territoriales

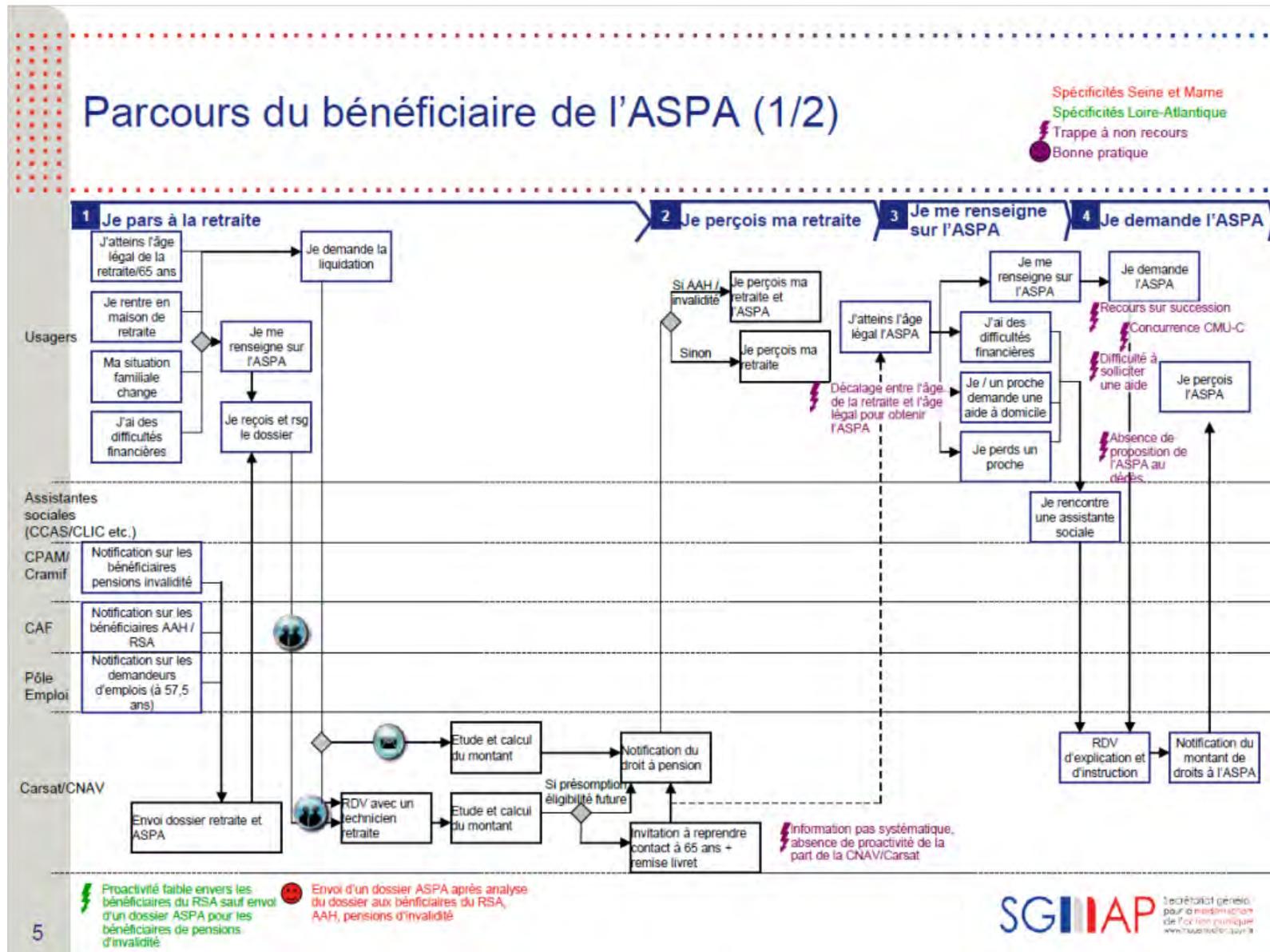
La question de la complexité du système administratif a été au cœur des rencontres territoriales organisées au cours du 2^{ème} semestre de l'année 2013. Les travaux du SGMAP, tant dans le cadre de l'évaluation de politiques publiques « gouvernance territoriale des politiques de solidarité » qu'en Seine-et-Marne et en Loire-Atlantique pour la recherche-action « accès aux droits », sont venus corroborer ce constat des acteurs de terrain d'une complexité des dispositifs et de leur articulation.

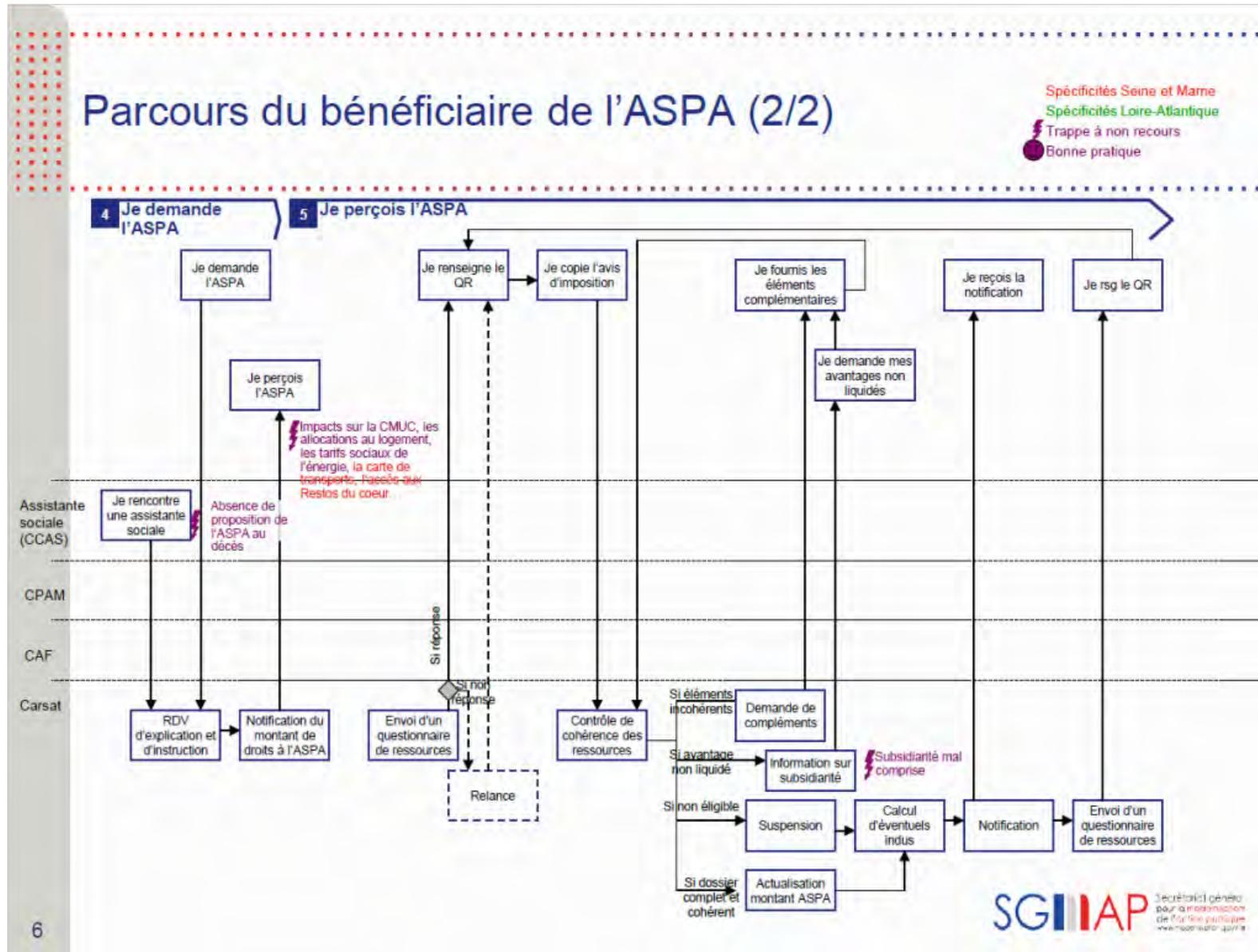
A cet égard, les deux graphiques proposés ci-dessous, extraits des travaux du SGMAP, sont particulièrement éclairants. Ils rendent compte de la complexité des parcours dans deux cas différents : parcours d'ouverture de plusieurs droits pour un travailleur modeste vivant seul dans le 1^{er} cas ; parcours « classique » d'ouverture de droits à l'ASPA dans le second cas. Le premier cas permet de noter la surabondance de formulaires, de pièces justificatives, mais également des déplacements induits pour réaliser l'ensemble des démarches. Le second cas analyse les parcours des bénéficiaires potentiels de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) en Seine-et-Marne et Loire-Atlantique, en portant une attention particulière aux trappes possibles à non-recours.

Graphique 8 : Parcours théorique d'un travailleur à bas revenus vivant seul en vue de l'ouverture de droits à plusieurs prestations (RSA activité ; CMUC ; ACS)



Graphique 9 : Parcours schématique d'un bénéficiaire dans le cadre d'une demande d'ASPA (2 graphiques)





Source : SGMAP – 2013

Il importe donc de tirer, en 2014, toutes les conséquences de ces travaux du SGMAP, qui ouvrent de nombreuses pistes d'action. De nombreux documents font par ailleurs référence à cette thématique : ainsi, la COG de la CNAF estime que « la complexité de certaines démarches et de certaines réglementations éloigne les allocataires de leurs droits et alourdit la charge de travail des CAF », d'où la nécessité de participer à un « choc de simplification. Y concourent les engagements réciproques de l'Etat et de la CNAF de parvenir à un encadrement législatif et réglementaire des prestations plus lisible et plus uniforme, à un allègement des pièces justificatives exigées qui doit permettre une gestion plus efficiente et mieux sécurisée des dossiers, au développement des échanges de données afin de limiter les démarches incombant aux usagers »⁹³. Ce même texte prévoit la mise en place expérimentale dans 10 CAF de comité d'usagers pour « améliorer la qualité de l'accueil et des informations transmises aux allocataires »⁹⁴.

4.1.2 Des améliorations opérationnelles en vue d'un meilleur accès aux droits sont possibles

4.1.2.1 Une démarche générale à engager pour simplifier les prestations et les démarches pour y accéder

Plusieurs travaux engagés dans le cadre du plan ont mis en évidence des marges de progrès importantes en matière de simplification, notamment le rapport du député Christophe Sirugue relatif à la fusion du RSA activité et de la PPE, le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF relatif aux indus « CAF » ou encore les travaux territorialisés du SGMAP en Loire-Atlantique et en Seine-et-Marne, évoqués ci-dessus. Plusieurs axes d'action se dégagent⁹⁵, dont les trois suivants pourraient être particulièrement prometteurs :

- *La simplification des conditions d'accès à certaines prestations* : elle peut intervenir par une action sur la constitution des bases de ressources entrant en compte pour le calcul des droits (la base ressources du RSA étant à cet égard un modèle de complexité), l'harmonisation des différentes bases entre elles, ...
- *La simplification des démarches administratives demandées aux bénéficiaires* : elle peut être recherchée par la mise en place de démarches intégrées pour demander plusieurs prestations, l'allègement des dossiers et des pièces justificatives à fournir, la transmission de données automatisées entre organismes, ... Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013, en ce sens, a décidé de capitaliser sur l'expérimentation du SGMAP en testant dans les deux départements concernés un « dossier simplifié » d'accès aux principales prestations sociales⁹⁶,
- *Un travail autour des indus et de leur gestion* : cela serait particulièrement justifié dans le périmètre CAF⁹⁷, qui concentre un très grand nombre de prestations. Les indus peuvent être problématiques pour certaines d'entre elles, comme le RSA activité, du point de vue du gestionnaire (nombreux ETP consommés par cette tâche) comme des bénéficiaires. Au-delà, il pourrait également être utile de travailler à une harmonisation de la notion de « reste à vivre » que plusieurs organismes utilisent (CAF, Banque de France, ...).

⁹³ COG de la CNAF, 2013, p2.

⁹⁴ Idem, p51.

⁹⁵ On pourra également se référer, en matière d'accès aux soins, au rapport remis par Mme Aline Archimbaud, *L'accès aux soins des plus démunis*, 40 propositions pour un choc de solidarité, 2013, 156p.

⁹⁶ Voir le relevé de conclusions du CIMAP du 18 décembre 2013 (décision n°17) : http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/relevedecisions_cimap4.pdf

⁹⁷ Voir à cet égard les points de vigilance signalés par la mission quant à la mise en œuvre du paquet « accès aux droits ».

Ces démarches ont un coût, à un double niveau : en premier lieu, le coût administratif immédiat consistant à l'ingénierie à déployer pour étudier et mettre en œuvre ces simplifications ; en second lieu le coût induit par des dépenses structurellement supérieures (recours en hausse ; moindre récupération d'indus, etc.). Il est donc nécessaire de procéder à des estimations de coûts, et ce dès la phase de conception.

4.1.2.2 La piste de l'automatisation de l'accès à certaines prestations

Plus radicale, la piste de l'automatisation de l'accès à certaines prestations pourrait, dans certains cas, être mise à l'étude. A cet égard, le rapport annuel du gouvernement au Parlement au titre de l'année 2012 consacrait des développements aux « procédures quasi-intégrées » d'ores et déjà mises en place (par exemple en matière d'accès à la CMUC pour les bénéficiaires du RSA socle, au travers d'une présomption d'éligibilité qui se traduit par des démarches simplifiées).

Cette piste de l'automatisation serait particulièrement adaptée dans le cas de publics dont les ressources sont stables sur le moyen ou le long terme. C'est notamment le cas, par définition, des bénéficiaires de l'ASPA (ex « minimum vieillesse »). Le montant de l'ASPA est, en 2013, de 787,26€ par mois pour une personne seule (soit 9447,21€ par an) ; le plafond de ressources pour bénéficiaire de l'ACS est quant à lui fixé à 11 600€ par an pour une personne seule. Mécaniquement, les bénéficiaires de l'ASPA peuvent donc prétendre à l'ACS, dont plusieurs études ont démontré que la lourdeur des démarches était un facteur majeur de non-recours : par exemple, une recherche-action menée par l'IRDES sur un territoire lillois aboutissait à la conclusion que « l'ACS est un dispositif compliqué qui touche difficilement sa cible »⁹⁸. Dans la mesure où les ressources des personnes bénéficiaires de l'ASPA sont stables, où ces personnes sont en situation sociale particulièrement fragile (risque d'isolement social, niveau d'études faible qui génère une difficulté à se « repérer » dans le système administratif, ...), il serait particulièrement justifié d'automatiser leur accès à l'ACS, simplifiant ainsi une partie des démarches (envoi automatique du « chèque », la démarche étant ensuite du ressort du bénéficiaire⁹⁹). A cet égard, la LFSS pour 2014 représentait un premier progrès puisqu'elle automatisait le renouvellement de l'ACS pour les personnes qui en bénéficient d'ores et déjà : cette mesure a toutefois été censurée par le Conseil Constitutionnel sur un motif procédural¹⁰⁰. Au regard du taux de recours estimé, qui se caractérise par sa faiblesse (et sa baisse, sur une période récente), cette mesure n'aurait toutefois pu atteindre le même niveau d'efficacité qu'une automatisation totale de l'accès à l'ACS. Selon les informations de la mission, une telle mesure d'automatisation coûterait aux alentours de 100M€ Elle pourrait être intégrée aux réflexions relatives au texte législatif relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Recommandation n°30 : Pour les personnes bénéficiaires de l'ASPA, automatiser l'accès à l'ACS

Cet exemple de l'ASPA et de l'ACS n'épuise pas la réflexion, qui pourra par la suite être étendue à d'autres prestations sociales. On peut par exemple signaler que de telles mesures d'automatisation ont d'ores et déjà été mises en œuvre pour l'accès aux tarifs sociaux de l'énergie¹⁰¹, avec une augmentation du nombre de bénéficiaires compris entre 50 % et 100 %¹⁰².

Recommandation n°31 : Examiner les possibilités d'automatisation pour d'autres prestations

⁹⁸ IRDES, Questions d'économie de la santé, « Le recours à l'aide complémentaire santé : les enseignements d'une expérimentation sociale à Lille », n°162, février 2011.

⁹⁹ Des simplifications pourraient également être recherchées sur cette 2^{ème} phase de la démarche.

¹⁰⁰ Cf. ci-avant – appréciation générale de la mise en œuvre du « paquet santé ».

¹⁰¹ Décret du 6 mars 2012, prévoyant une application automatique de ces tarifs sauf opposition du bénéficiaire potentiel dans un délai de 15 jours à compter de la réception par ses soins d'une notification l'informant qu'il peut y prétendre.

¹⁰² Rapport annuel du gouvernement au Parlement sur la pauvreté, décembre 2012, p53.

4.1.2.3 La mobilisation des bases de données existantes pour détecter le non-recours

Enfin, l'accès aux droits passe par la mobilisation de sources d'informations existantes et le développement d'une recherche sur ce thème.

En ce qui concerne la mobilisation d'informations, le croisement de données administratives peut être une première étape. A cet égard, l'utilisation de données fiscales peut s'avérer utile, même si le délai de mise à disposition de cette information est à ce jour trop peu réactif pour être optimal, comme cela a été précédemment souligné. De même, l'échange de données entre organismes, notamment de protection sociale, qui se développe depuis plusieurs années, doit être poursuivi. Plus structurellement, le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) est aujourd'hui orienté principalement vers la lutte contre la fraude : l'article L114-12-1 du code de la sécurité sociale qui porte création de ce RNCPS est ainsi situé dans le chapitre 4 ter (« Contrôle et lutte contre la fraude ») du titre 1 du livre 1 du code de la sécurité sociale. Il serait ainsi particulièrement utile de pouvoir le mobiliser également à des fins de détection du non-recours, ce qui nécessite certainement des évolutions du système d'information. La mission recommande donc d'expertiser les évolutions qui seraient nécessaires.

Recommandation n°32 : Faire évoluer le RNCPS en vue de la détection de cas de non-recours

En ce qui concerne le développement d'une recherche sur le thème de l'accès aux droits, on peut déjà signaler la qualité de certains travaux existant, notamment ceux de l'ODENORE (Observatoire du non-recours). Ces travaux de recherche devraient être encouragés et, surtout, le lien avec les centres de décision administrative développé. Certains publics, dont il est connu qu'ils constituent des « nids » de non-recours, pourraient faire l'objet d'études spécifiques. C'est, par exemple, le cas des jeunes.

Recommandation n°33 : Encourager le développement de la recherche sur l'accès aux droits et développer les liens entre l'administration et les chercheurs

4.1.3 Des améliorations plus profondes toucheraient nécessairement à l'architecture du système social français

Les recommandations de simplifications en matière d'accès aux droits sont ici pensées à cadre général constant.

De fait, il convient de signaler une limite forte à une action plus globale sur le sujet : toute proposition ambitieuse conduit à aborder la question de l'architecture générale de notre système social. L'interpénétration de différentes logiques (principe contributif pour une partie des risques couverts, notamment par la sécurité sociale – même si l'universalisation de la couverture de certains risques nuance cette perspective / principe de solidarité pour les minima sociaux) et de leurs implications concrètes (logique individuelle pour les prestations contributives / logique largement familialisée pour les minima sociaux et certaines prestations sociales comme les allocations logement) est un facteur de complexité en soi : le cas des différents « étages » de l'assurance-chômage en est un exemple parlant, puisque se succèdent une prise en charge dans le cadre d'un régime contributif (allocation de retour à l'emploi), puis un régime intermédiaire (allocation de solidarité spécifique, qui emprunte au régime contributif et au régime de solidarité), et enfin régime de solidarité (revenu de solidarité active). Le passage de l'un à l'autre de ces différents régimes entraîne des modalités de calcul de droits différentes, des risques de rupture de droits et donc, potentiellement, de non-recours.

Il n'entre pas dans les attributions de la mission de prendre position sur cette thématique beaucoup plus structurelle et d'indiquer quelles pistes de réforme pourraient ou devraient être suivies.

4.2 Souhaité par tous les acteurs, l'objectif d'un accompagnement global et décloisonné des bénéficiaires est complexe à atteindre mais peut progresser par la mise en commun de bonnes pratiques territoriales

4.2.1 L'accompagnement global et le décloisonnement des politiques de solidarité sont des objectifs qui font consensus mais leur atteinte est complexe.

Ainsi que cela a été évoqué précédemment (voir partie 3), les difficultés relatives à l'accompagnement des personnes et à la fluidité de leurs parcours sont réelles. Le sujet n'est toutefois pas neuf : outre qu'il était déjà abordé dans la circulaire de Nicole Questiaux (adresse aux travailleurs sociaux, 1982), il était également au cœur de la loi de 1998 relative à la lutte contre l'exclusion. L'article 154 de cette loi prévoyait la création, par convention entre le préfet et le président du conseil général d'une « commission de l'action sociale d'urgence chargée d'assurer la coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides, notamment financières, aux personnes et familles rencontrant de graves difficultés ». Toutefois, dès le premier rapport d'évaluation de la loi, deux ans après son adoption, l'IGAS évoquait la nécessité d'une « redynamisation des CASU »¹⁰³. Codifiées à l'article L145-1 du code de l'action sociale et des familles, ces dispositions ont ensuite été abrogées par la loi du 13 août 2004, qui a pris acte de leur échec et témoigné de la difficulté à agir opérationnellement sur ce sujet. De la même manière, la loi de 1998 créait des « comités départementaux de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions » (article 155), également supprimés en 2004 faute d'avoir fait la preuve de leur utilité¹⁰⁴.

Plusieurs politiques sont particulièrement emblématiques des difficultés existantes :

- *le lien entre hébergement et logement et le parcours amenant du premier au second* : les personnes accueillies en structures d'hébergement, particulièrement en CHRS, bénéficient d'un suivi social qui vise à les accompagner dans leurs démarches vers les services de l'emploi ou sanitaires par exemple, mais surtout dans un parcours vers le logement. Si cet accompagnement est parfois complexe du fait de la multiplicité des problèmes et des contacts à entretenir, il a néanmoins le mérite d'exister. En revanche, l'accès de la personne à un logement, qu'il soit social ou privé, entraîne souvent une rupture brutale de cet accompagnement. Cette première rupture peut en susciter d'autres, au travers d'une déstabilisation progressive de la personne. Le risque existe alors d'un retour en arrière,
- *le lien entre l'accompagnement social et l'accompagnement sanitaire, particulièrement pour la santé mentale* : ce sujet déjà évoqué précédemment, pourrait être approfondi. Les rencontres territoriales laissent en effet présager de réelles difficultés de coordination, et ce malgré l'existence de structures telles les PASS ou de projets locaux (exemple : démarche innovante en Bourgogne sur le parcours de soins des personnes précaires, réunissant l'ARS, le conseil général, la CPAM, le réseau déconcentré cohésion sociale). Particulièrement, la prégnance des problèmes de santé mentale liés à la précarité des personnes (particulièrement en milieu rural) semble à ce jour insuffisamment traitée.

Recommandation n°34 : En cohérence avec la stratégie nationale de santé, travailler sur le lien entre troubles mentaux et précarité

¹⁰³ IGAS, *Premier bilan de la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions*, 2000, p121.

¹⁰⁴ Selon les mêmes modalités que les CASU : codification dans un premier temps, à l'article L145-2 du code de l'action sociale et des familles, puis suppression par la loi du 13 août 2004.

- *L'aide alimentaire* : l'accès à celle-ci est considéré comme une étape importante en vue de l'organisation des parcours sociaux. Indépendamment des enjeux financiers (notamment au niveau européen), la question de la place et du rôle des lieux d'accueil dans la chaîne sociale est posée. Pour les personnes, seules ou en famille, qui se rendent dans ces lieux d'accueil, il peut s'agir d'un premier contact. L'enjeu est donc que ce premier contact puisse se traduire, si besoin et en fonction des situations de chacun, par le début d'un parcours d'inclusion sociale, et concrètement par l'orientation vers d'autres partenaires. La question de la place de ces accueils dans l'ensemble des politiques sociales peut donc faire l'objet de travaux, afin de travailler les complémentarités entre les différentes interventions.

Recommandation n°35 : En 2014, engager une réflexion structurelle sur l'organisation de l'aide alimentaire afin de garantir l'efficacité de celle-ci, notamment dans l'objectif de fluidifier les parcours sociaux

4.2.2 La mise en commun de bonnes pratiques territoriales ou sectorielles doit être privilégiée

Le progrès vers des parcours plus fluides, mieux coordonnés, n'est pas un thème neuf dans la réflexion sur les politiques sociales, ainsi que cela a été souligné précédemment. Elle constitue par ailleurs le cœur des réflexions quotidiennes des travailleurs sociaux et des acteurs des politiques sociales, ainsi que le démontrent également les travaux du SGMAP.

A cet égard, il semble qu'il faille définitivement faire le deuil du fantasme de l'interlocuteur unique, idée intellectuellement séduisante mais bien trop complexe pour aboutir, et plutôt se concentrer sur la recherche de synergies locales, entre les acteurs. De même, si l'intervention législative peut se comprendre, elle est certainement moins utile, en l'espèce, que la mise en commun de bonnes pratiques qui ont fait la preuve de leur efficacité. En reprenant les préconisations du rapport de Michel Dinot et Michel Thierry visant à créer des conférences territoriales et à encourager la passation de contrats territoriaux entre les différents acteurs, le plan fait également ce constat : ces politiques ne peuvent être efficaces que si elles sont territorialisées et adaptées aux contextes locaux.

Aussi, la mise en commun de bonnes pratiques locales est certainement à privilégier. Dans le cadre de la poursuite des travaux du SGMAP en 2014, deux démarches sont proposées aux territoires volontaires, qu'il sera important de pouvoir évaluer :

- *Une démarche dite « intégrée »*, possible sur les territoires marqués par un consensus entre les acteurs et des habitudes de travail solidement établies. Cette démarche intégrée consiste en la mise en œuvre simultanée de plusieurs chantiers, dont la mise en réseau des acteurs de terrain, la coordination stratégique, etc.
- *Une démarche plus progressive.*

Le lancement d'une expérimentation, sur un nombre limité de territoires à ce stade, entre les conseils généraux et Pôle emploi afin d'améliorer l'accompagnement des demandeurs du RSA va dans le même sens.

Recommandation n°36 : Faire du sujet de la fluidité des parcours et de la coordination des acteurs un chantier prioritaire au sein du « club des expérimentateurs » en 2014

4.3 La notion de « coût social de la pauvreté » pourrait être utilement développée pour souligner la nécessité de politiques publiques préventives

4.3.1 Les politiques de solidarité peuvent être perçues comme un facteur d'augmentation des dépenses, ce qui doit être fortement nuancé

La tentation existe de circonscrire les politiques de solidarité à leur seule dimension de « dépenses publiques ». Cette tendance peut être d'autant plus forte que les situations budgétaires des différents niveaux d'intervention – national comme territoriaux – sont fortement contraintes. Cela serait toutefois certainement réducteur.

En effet, une telle vision ferait fi du caractère très transversal des politiques sociales et, ainsi, des implications qu'elles peuvent avoir sur d'autres facteurs de dépenses. Il est vrai qu'un non-recours de 68 % au RSA activité induit une non-dépense de près de 1,6 milliards d'euros, mais à combien se montent les dépenses induites par la sollicitation d'autres acteurs sociaux (aides facultatives départementales et municipales, etc.) ? Dans le cadre de ses travaux en Seine-et-Marne et Loire-Atlantique, le SGMAP a raisonné à l'inverse : quelle différence entre le coût brut et le coût net d'une augmentation du recours à telle ou telle prestation ? En identifiant différents « gisements d'économies », cette étude¹⁰⁵ démontre que le coût réellement supporté par la collectivité est en réalité bien moindre que ce qu'une considération court-termiste laisserait initialement présager. Par exemple :

- Une augmentation du recours à la CMUC de 10 points pourrait se traduire à terme par une économie de près de 3 millions d'euros, notamment du fait d'une amélioration de l'état sanitaire des personnes sur le long terme,
- Une augmentation du taux de recours de 10 points pour les travailleurs à bas revenus ayant des enfants aurait un coût net 78 millions d'euros, contre un coût brut de 330 millions d'euros.

Ces considérations peuvent amener à la conclusion que cette facette des politiques sociales est insuffisamment documentée à ce jour, contrairement aux études qui peuvent exister en matière sanitaire, par exemple (conséquences à long terme de renoncements aux soins sur l'état sanitaire de la personne et son éventuel recours plus intensif au système sanitaire avec des dépenses à la charge de l'Etat¹⁰⁶).

4.3.2 Le lien avec l'évaluation *ex-ante* et *ex-post* des politiques de solidarité peut être établi

Il semble donc utile de développer une telle connaissance des politiques sociales et de leurs effets induits. Il faut toutefois apporter une considération de prudence : cette démarche ne peut tenir lieu de seule « boussole » quant à la décision de maintenir ou de supprimer une prestation ou un dispositif, d'autant qu'il sera impossible de procéder à une telle évaluation pour nombre d'entre eux (par exemple, démontrer solidement et scientifiquement les effets induits de la prévention spécialisée, au regard de la souplesse qui caractérise cette politique, semble relever de la gageure).

¹⁰⁵ SGMAP, *Mission de recherche-action pour réduire le non-recours aux prestations sociales*, « étape de modélisation », mars 2013.

¹⁰⁶ Voir par exemple sur cet aspect une étude de l'IRDES, « Enquête sur la santé et la protection sociale », 2010.

Dans une contribution transmise à la mission dans le cadre du CNLE, l'ONPES signalait l'intérêt que revêtirait « l'utilisation des modèles de simulation disponibles au ministère des affaires sociales et à la direction générale du Trésor pour évaluer l'impact *ex-post* sur le taux de pauvreté des mesures de caractère fiscal et social », en faisant porter spécifiquement sa suggestion sur les mesures « prises depuis la mi 2012 ». La mission estime quant à elle qu'il serait également utile, de façon générale, de développer une telle approche *ex ante* : de façon à anticiper au mieux l'effet des mesures envisagées d'une part, pour développer une connaissance plus globale des effets induits par les politiques de solidarité d'autre part.

4.4 De façon transversale, la nécessité de perfectionner le système statistique public ressort

4.4.1 Le plan affirme le principe d'objectivité et fait de la généralisation de l'observation en matière sociale une mesure à part entière

Parmi les cinq principes fondateurs du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le principe d'objectivité incite les acteurs des politiques de solidarité à voir la pauvreté telle qu'elle est, et non telle qu'ils peuvent se la représenter. A cet égard, il importe surtout de territorialiser ce principe d'objectivité : si, en effet, de grandes tendances nationales existent, elles ne se retrouvent pas à l'identique au niveau des territoires. Ainsi, si la pauvreté des enfants et des familles monoparentales connaît, au niveau national, une augmentation importante ces dernières années, il n'en va pas de même de la pauvreté des plus de 65 ans, qui se trouve à un niveau historiquement bas (moins de 9,3 %¹⁰⁷). Or, dans certains territoires, le taux de pauvreté des âgés est supérieur de 50 % ou plus à cette moyenne nationale, et surtout plus élevé que la moyenne départementale (le taux de pauvreté des plus de 65 ans est de 19,8 % dans la Creuse contre 19,4 % pour la pauvreté départementale moyenne ; ces chiffres sont respectivement de 18,3 % et 16,8 % dans le Cantal, ou encore 17,9 % et 16 % dans le Gers)¹⁰⁸. Les diagnostics territoriaux qui ont été systématiquement présentés à l'occasion des rencontres réalisées par la mission ont ainsi permis de concrétiser ce principe d'objectivité, parfois à la surprise de certains acteurs de terrain eux-mêmes.

Dans le prolongement de ce principe, la généralisation de l'observation en matière sociale est une mesure du plan en tant que telle. Les diagnostics territoriaux dont il est question ci-dessus ont d'ailleurs été une première phase de sa mise en œuvre, avec des travaux de très bonne qualité, conduits généralement par les DRJSCS et les directions régionales de l'INSEE, plus rarement en associant directement d'autres partenaires (notamment les conseils généraux – les autres services régionaux de l'Etat ont quant à eux été souvent sollicités pour la mise à disposition de données).

4.4.2 A de nombreux égards, des progrès sont possibles

La mission a néanmoins pu faire le constat que des progrès sont nécessaires afin d'atteindre pleinement les objectifs fixés par le plan. Plusieurs axes sont envisageables et présentés ci-dessous, sans prétention à l'exhaustivité :

- *L'amélioration de la connaissance du non-recours,*
- *Une meilleure territorialisation des données,*
- *L'engagement d'un travail sur les logiques de parcours.*

¹⁰⁷ INSEE, 2010.

¹⁰⁸ Pour tous ces chiffres, INSEE 2010.

4.4.2.1 Le non-recours reste largement un champ à explorer

Si le thème de l'accès aux droits constitue l'une des thématiques fortes du plan, il faut néanmoins constater que le non-recours reste un phénomène assez mal connu, en raison des difficultés méthodologiques qui s'attache à cette étude mais également d'une mobilisation insuffisante de la statistique publique.

Ainsi, au-delà des travaux pionniers de certaines structures, telles l'ODENORE, la connaissance statistique du non-recours reste relativement faible. Le rapport du comité national d'évaluation du RSA a constitué un tournant important, à cet égard. Un tel programme d'étude reste néanmoins rare, notamment en raison de son coût (estimé dans une fourchette de 800 000 à 900 000 euros pour les coûts de collecte). Les coûts internes inhérents à ces évaluations ne doivent pas non plus être sous-estimés : par exemple, il est estimé que le Royaume-Uni consacre en moyenne 2 ETP par an à la mesure du non-recours.

La mission estime toutefois que l'état de la connaissance en matière de non-recours ne permet pas d'asseoir solidement les politiques qui sont déployées pour le réduire. Si l'objectif général du plan consistant à développer le juste droit est confirmé, il convient alors que les pouvoirs publics se dotent d'outils d'analyse spécifiques, qui font aujourd'hui en partie défaut¹⁰⁹.

Plusieurs voies d'amélioration sont possibles :

- En premier lieu, pour les prestations les plus importantes (masse financière ; nombre d'éligibles), il serait certainement justifié de prévoir une évaluation en croisière du non-recours. Cela devrait également conduire à prévoir cette évaluation dès la conception des réformes, comme cela avait été le cas pour le RSA (article 32 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion). Une éventuelle fusion entre le RSA et la PPE, par exemple, comporterait utilement une telle mesure (comme le proposait le rapport de Christophe Sirugue). En raison du coût de telles opérations, elles ne peuvent certainement être prévues que pour les minima ou prestations principaux, une évaluation plus ponctuelle pouvant être mise en œuvre par ailleurs.

Recommandation n°37 : Procéder en régime de croisière à l'évaluation du recours aux principales prestations (RSA ; CMU-C ; etc.)¹¹⁰

- Ensuite, la mobilisation plus fréquente et intensive de données administratives, déjà évoquée, pourrait être recherchée afin de cibler une population d'éligibles potentiels à une prestation donnée, et d'étudier leur recours. Plusieurs actions relevant de cette démarche sont inscrites au programme de travail des administrations de la statistique publique au cours des prochaines années (par exemple, appariement entre les données fiscales et l'échantillon inter-régimes de retraités de la DREES afin de déterminer les éligibles potentiels à l'ASPA et conduite d'une enquête en 2015 sur les éligibles qui ne perçoivent pas la prestation),
- Enfin, à l'image de la recherche-action menée par le SGMAP en Loire-Atlantique et en Seine-et-Marne ces derniers mois, des enquêtes de terrain à finalité opérationnelle peuvent se révéler particulièrement efficaces. Moins coûteuses que les évaluations « en croisière », elles permettent également une action plus immédiatement concrète (tests en matière de simplification, etc.). Il serait ainsi bienvenu de les encourager : le développement d'un programme national et pluriannuel pourrait y contribuer.

¹⁰⁹ A titre d'exemple, les corrections méthodologiques récemment effectuées sur les estimations du nombre d'éligibles à la CMUC ont considérablement fait varier le taux de recours estimé.

¹¹⁰ La mission n'entre pas ici dans les considérations relatives à la manière de conduire ces évaluations (enquêtes, bases administratives ou micro-simulation socio-fiscale).

Recommandation n°38 : Pour les prestations souffrant d'un non-recours important, engager des recherches-actions permettant d'identifier les causes de ce non-recours

4.4.2.2 La territorialisation de certaines données est insuffisante

Le second axe de progrès possible réside dans une meilleure territorialisation des données, en matière de mesure du non-recours comme de manière plus générale. La territorialisation est ici entendue comme la possibilité d'analyser, par grandes typologies de territoires (urbain vs rural, par exemple), les données relatives à une politique publique.

Recommandation n°39 : Améliorer le processus de prise de décision publique en organisant la territorialisation de certaines statistiques

Il ne serait certainement pas inutile de proposer une territorialisation plus « poussée » de toutes les données au sens où la production de celles-ci devrait être calée sur les découpages administratifs existants (ex : mesures du non-recours au RSA, à la CMUC, etc. dans chaque département) : le rapport coût-bénéfice d'une telle démarche n'est toutefois pas assuré.

Une exception doit néanmoins être signalée : celle de l'Outre-mer. Au cours des ses trois déplacements, la mission a été frappée des faiblesses en matière statistique, alors même que ces territoires disposent, au travers des CGSS (Caisses Générales de Sécurité Sociale) d'institutions beaucoup plus intégrées que celles qui existent en métropole. Il devrait donc être possible de développer des statistiques territorialisées propres à l'Outre-mer de meilleure qualité, ce qui, au regard de la situation sociale de ces territoires, constituerait à n'en pas douter une aide utile à la décision.

Enfin, pour enrichir les informations disponibles des échelons régionaux, départementaux, ou infra-départementaux de France métropolitaine, et conduire des analyses pertinentes qui prendraient en compte les spécificités de ces échelons, il serait utile de dynamiser les plateformes régionales d'observation sanitaire et sociale. Elles peuvent être le lieu adéquat de mise en commun des informations que possèdent les différentes parties prenantes et de l'élaboration d'approches partagées. Cette mobilisation des plateformes régionales d'observation sanitaire et sociale peut également être le vecteur adéquat d'une appropriation de l'information statistique par les décideurs.

Recommandation n°40 : Mobiliser les plateformes régionales d'observation sanitaire et sociale à cet effet

Recommandation n°41 : Développer, grâce aux CGSS, une information statistique territorialisée propre à l'Outre-mer

4.4.2.3 La logique de parcours et l'étude des trajectoires individuelles fait l'objet de travaux en cours

Enfin, en cohérence avec les développements qui précèdent sur la nécessité de fluidifier les parcours et de faire primer les individus sur les dispositifs, il s'agit de promouvoir une connaissance statistique fine des trajectoires individuelles et des ruptures qui peuvent intervenir. Ce thème n'est d'ailleurs pas neuf : il comptait parmi les réflexions du rapport de Jean-Baptiste de Foucauld réalisé dans le cadre du Conseil National de l'Information Statistique en 2008¹¹¹. Certaines informations sont à cet égard déjà disponibles, comme la persistance dans la pauvreté ou le devenir et les trajectoires des bénéficiaires des minima sociaux, étudiés par la DREES¹¹².

Il convient donc de continuer à développer ce type d'informations : il s'agit ainsi de l'un des thèmes de réflexion du CNIS pour sa programmation à moyen terme (PMT) 2014-2020. De même, des travaux pourraient particulièrement être conduits sur les jeunes, public pour lesquels peu de données existent à ce jour, notamment en raison de difficultés de repérage, de trajectoires résidentielles complexes, ... L'enquête nationale sur les ressources des jeunes (ENRJ) qui sera conduite en 2014 par la DREES et l'INSEE représente à cet égard un point positif.

4.5 Affirmée, la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité doit faire l'objet d'une réflexion globale

4.5.1 Le principe affirmé de la participation fait consensus et des exemples concrets démontrent son utilité

A la fois objectif général du plan et mesure en tant que telle, le développement de la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité fait consensus tant au niveau national que dans les territoires. La mission observe ainsi que les acteurs des politiques de solidarité s'en saisissent désormais très largement : de façon transversale, ce thème a irrigué les travaux préparatoires au projet de loi sur la refondation de la politique de la ville¹¹³ ; la CNSA décidé d'en faire l'un des thèmes de son rapport annuel 2013 qui sera publié au cours du premier semestre 2014¹¹⁴, etc. Comme cela a été signalé précédemment, les collectivités territoriales ont également entamé des travaux, parfois très riches, sur ce thème (cf. partie 3.1.3.3), s'appuyant notamment sur les comités de représentation des bénéficiaires du RSA rendus obligatoires par la loi de généralisation du RSA de décembre 2008. De la même manière, on peut signaler la démarche désormais bien ancrée (bien qu'imparfaitement mise en œuvre) de la participation des personnes hébergées au sein des établissements d'accueil (au travers des dispositions de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002, et notamment de celles créant les conseils de vie sociale - CVS). Enfin, il faut souligner que certaines associations portent de très longue date une parole structurée sur ce sujet, au premier rang desquelles ATD Quart-Monde, mais également la Fondation Abbé Pierre, la FNARS, etc.

¹¹¹ Groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi, sous la présidence de M. de Foucauld, *Emploi, chômage, précarité : mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir*, 2008, 136p., voir pages 70 et suivantes.

¹¹² DREES, *Les minima sociaux, les prestations sociales et la redistribution*, 2013.

¹¹³ On peut notamment se référer au rapport de Mme Bacquet et M. Mechmache, *Le pouvoir d'agir, pour une réforme radicale de la politique de la ville*, juillet 2013.

¹¹⁴ http://www.cnsa.fr/article.php?id_article=1287

L'expression des personnes en situation de pauvreté et de précarité permet de renouveler l'approche des politiques de solidarité en sortant d'un cadre trop « institutionnel » : cela a été manifeste lors des rencontres territoriales au cours desquelles elles ont pu intervenir. En ce qui concerne en particulier la situation du 8^{ème} collège du CNLE, le rapport du cabinet *AMNYOS Consultants*, préalable à une éventuelle pérennisation, répondait à la question « *la mise en place d'un 8^{ème} collège a-t-elle permis de contribuer à l'enrichissement des débats et des travaux du CNLE ?* », que « *le bilan tirés de ces 12 mois de participation pour l'ensemble des parties prenantes est globalement largement positif. [...] Les membres historiques du CNLE sont clairement favorables à la pérennisation de la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité aux travaux du CNLE au-delà de l'expérimentation [...]. Le niveau de satisfaction des membres du 8^{ème} collège est élevé : ils confirment avoir pu accéder à des espaces d'échanges, de débat et de co-construction de propositions et estiment que leurs paroles et/ou propositions ont été étendues* »¹¹⁵. De la même manière, l'association des usagers aux démarches du SGMAP en Loire-Atlantique et en Seine-et-Marne a permis de sortir efficacement d'une position « institutionnalisée » en adoptant le point de vue du bénéficiaire.

Néanmoins, la généralisation de cette participation, envisagée par le plan, soulève des interrogations tant pratiques que de principe.

4.5.2 La perspective d'une généralisation de ce principe soulève toutefois des interrogations importantes

4.5.2.1 Une prudence méthodologique : de nombreuses initiatives locales existent

Il convient de noter que, si le plan a une prétention globale en matière de généralisation du principe de participation, il ne faut pour autant nier la richesse des initiatives existantes. Ainsi, au niveau des départements (voire parfois des micro-territoires), les collectivités ont, pour certaines, déjà mis en œuvre des dispositifs particulièrement innovants :

- Pour beaucoup, en s'appuyant sur la représentation des bénéficiaires du RSA prévue par l'article L262-39 du code de l'action sociale et des familles, institué par la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA,
- Pour certaines en développant des approches plus novatrices, comme la tenue d'un « colloque inversé », faisant des usagers les experts, en Gironde (juin 2013). Ce colloque se fixait l'objectif de « développer des attitudes participatives, collaboratives et des contributions actives, afin de rendre possible une prise de parole collective des usagers dans communication locale, de produire des connaissances à partir des besoins exprimés par les usagers du dispositif RSA, et enfin de recueillir des appréciations et des suggestions sur les services et les modalités d'accompagnement »¹¹⁶.

Ainsi, partant de ce constat de la diversité des initiatives existantes, qui doit perdurer, l'Etat peut jouer un rôle de mise en commun des bonnes pratiques. A cet égard, le projet porté par la DGCS consistant à faire de la participation l'un des « chantiers nationaux » conduits à la suite de l'EPP « gouvernance » tout comme la création d'un pôle national d'expertise présentent une valeur-ajoutée réelle.

¹¹⁵ AMNYOS Consultants, *Evaluation de l'expérimentation d'un collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du Conseil National de Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, septembre 2013, « Rapport de synthèse », p8.

¹¹⁶ On pourra se référer au site internet du conseil général de la Gironde, <http://www.gironde.fr>.

4.5.2.2 Des interrogations pratiques

Les rencontres territoriales démontrent que, de l'affirmation du principe à sa mise en œuvre concrète, il existe des obstacles qu'il est parfois difficile de surmonter. Ainsi, lors des rencontres pour lesquelles des représentants des personnes en situation de pauvreté étaient présents, la question de la prise en charge des frais de transport et/ou de repas s'est systématiquement posée. Alors que les frais afférents peuvent apparaître relativement limités (tout au plus quelques centaines d'euros – rarement plus de 400€), le déblocage de ces sommes n'a pas été aisé et a donné lieu à des « négociations » parfois longues de plusieurs semaines pour identifier l'institution qui supporterait *in fine* la dépense et le budget d'imputation de celle-ci. Dans la plupart des cas, une solution semble avoir été trouvée pour que la DRJSCS puisse assumer ces dépenses.

Mais au-delà du cas particulier de l'organisation des rencontres territoriales, la question des moyens mis à disposition des personnes représentant les bénéficiaires se pose « en routine » : au cours de ses échanges avec les membres du 8^{ème} collège du CNLE ou du CCPA, la mission a ainsi pu noter que leurs conditions de vie ne leur garantissent pas forcément un accès aux outils numériques (possession d'un ordinateur, accès à internet), ou plus encore la capacité de se déplacer de leur propre initiative afin d'échanger, par exemple, avec les CVS des CHRS. De même, l'envoi parfois tardif de documents (ordres du jour, dossiers) en vue des réunions auxquelles ils sont conviés, couplés à l'absence de moyens d'impression à disposition immédiate, peut rendre complexe l'exercice de leur mandat (difficultés d'impression, mais aussi temps insuffisant pour préparer la réunion).

Ces questions ont fait l'objet d'analyses par le cabinet *AMNYOS Consultants* dans le cadre de son évaluation du fonctionnement du 8^{ème} collège du CNLE. Il ressort de cette analyse que le traitement de ces considérations pratiques a été dans un premier temps difficile, avant de se stabiliser. Le rapport signale toutefois que la participation au CNLE n'est pas totalement « indolore » financièrement (impressions de documents, accès ponctuel à un cybercafé, abonnement à un forfait téléphonique, ...) pour certains membres du 8^{ème} collège.

A mesure que la participation se généralisera, ces questions se poseront avec d'autant plus d'acuité. On peut à cet égard noter l'existence d'une proposition portée par le réseau des CCRPA et du CCPA : consacrer 1 millième des sommes dépensées pour les politiques de solidarité au financement de la participation. A titre indicatif, on peut également noter que le budget prévu par la DGCS en vue de la pérennisation du 8^{ème} collège du CNLE s'établit à 120 000€

4.5.2.3 Des interrogations de principe

Il importe que le principe de la participation des bénéficiaires ne se cantonne pas à une mesure « cosmétique » ou « alibi ». A ce titre, l'enjeu est celui de la pleine intégration des bénéficiaires au travail des instances au sein desquelles ils siègent : il se décline au travers de plusieurs questions.

Tout d'abord, un enjeu symbolique mais qui témoigne d'une certaine difficulté à appréhender la question – les pratiques sur les territoires étant à cet égard très variables : comment dénommer les « *personnes en situation de pauvreté ou de précarité* » (dénomination retenue par le CNLE) ? L'utilisation de termes tels que « bénéficiaires », « usagers », « allocataires », ... fait débat.

Ensuite, la question se pose du type de représentation que l'on souhaite : les personnes désignées doivent-elles parler en leur nom propre ? Au nom d'un collectif de personnes qu'elles représentent et auxquelles elles seraient liées par un mandat de type « impératif » ? Ces questionnements conduisent à s'interroger sur la « légitimité » de cette représentation : « au nom de quoi » est-on représentant des personnes en situation de pauvreté ? S'agit-il de se faire l'écho de situations personnellement vécues, de développer une connaissance plus globale des situations de pauvreté, voire les deux ? A l'évidence, il semble nécessaire de faire le deuil d'une représentation au sens politique du terme : les particularités déjà soulignées rendent impossible, et au demeurant non souhaitable, une telle conception. La diversité des situations vécues par les personnes en situation de précarité rend illusoire une représentation équilibrée de chacune d'entre elles. Cette participation devrait donc plutôt se comprendre comme une parole portée par des « experts du quotidien ». Ce thème de la nature de la participation des personnes débouche rapidement sur une réflexion relative aux liens qui unissent les personnes en situation de précarité et les associations qui les accompagnent.

Enfin, ces questions de principe trouvent également différents prolongements pratiques. Par exemple, la question se pose du maintien du « mandat » de représentation si la personne sort de la situation de précarité qu'elle connaît (ce qui est bien évidemment souhaitable). Par exemple : pendant combien de temps estime-t-on qu'un bénéficiaire du RSA ayant retrouvé un emploi stable reste « représentatif » des bénéficiaires du RSA ? Plus le mandat est court (ex : 12 mois), moins la question se pose ; mais la question de la longueur du mandat doit être conciliée avec la nécessité de préparer et d'accompagner les personnes sur la durée afin qu'elles soient en mesure d'être pleinement intégrées aux instances. En sens inverse, la question de la durée du mandat et du nécessaire accompagnement des personnes (formation, etc.) ne doit pas conduire à une « institutionnalisation » de cette parole, au risque d'en perdre le sens. Par ailleurs, comment un ancien bénéficiaire du RSA ayant conservé un mandat de représentation et ayant retrouvé un emploi à temps plein peut-il concilier ce temps plein et l'exercice de ces fonctions, lors même qu'elles impliquent des déplacements, du temps de réunion, ... ? Faut-il envisager, ou à tout le moins expérimenter, une formule inspirée de celle des heures de délégation accordées aux représentants, syndicaux ou élus, des salariés ? Si oui, la question du financement de ce mécanisme se pose alors avec acuité. Il conviendrait par ailleurs de veiller à ce qu'un tel mécanisme ne soit pas un frein, même putatif, à la reprise d'emploi.

Les réflexions présentées ci-dessus n'entendent aucunement épuiser le champ de la réflexion : tout au plus permettent-elles de constater que celui-ci est vaste. La mission recommande donc de mener une réflexion spécifique, au cours de l'année 2014, sur ces questions, et notamment leurs aspects pratiques.

Recommandation n°42 : Engager une réflexion, en 2014, sur les implications pratiques, y compris les moyens financiers, d'une généralisation du principe de participation¹¹⁷

¹¹⁷ Une mission d'inspection pourrait être diligentée sur ce sujet.

4.6 Peu traitée dans le plan, la question des liens entre situation de handicap et précarité fera l'objet d'une approche spécifique en 2014

La situation particulière des personnes en situation de handicap est peu traitée en tant que telle dans le plan, ce qui est en partie inhérent à la méthode choisie d'une approche transversale et ne reposant pas sur une logique de « publics » : par exemple, les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) ont mécaniquement bénéficié de l'extension des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité (du fait de l'augmentation des plafonds de ressources pour en bénéficier). La situation de ces personnes fait toutefois l'objet de plusieurs mentions, qui se concentrent pour la plupart autour de la thématique « emploi-travail » : le plan énonce ainsi la nécessité d'éviter les ruptures professionnelles et donc de mettre en place une politique de prévention, la nécessité d'avoir une attention particulière à la thématique des coûts de transport¹¹⁸, un objectif d'intensification des actions de formation ou requalification pour les personnes en situation de handicap, ou encore la facilitation de leur insertion professionnelle (seule mesure dont le libellé mentionne explicitement les personnes en situation de handicap). Il est également fait mention de la prise en compte de l'accès aux soins des personnes en situation de handicap dans le cadre de la stratégie nationale de santé.

Réuni en septembre 2013, le conseil interministériel du handicap (CIH) a choisi de confier à l'IGAS, dans le cadre général du suivi du plan de lutte contre la pauvreté, une mission consistant à animer un « groupe de travail visant à évaluer les difficultés, notamment financières, des personnes handicapées en situation de précarité et à identifier les freins spécifiques dans l'accès aux droits sociaux ». Le CIH donne ainsi corps à la mention, dans le plan de l'idée selon laquelle « la prise en compte des difficultés particulières induites par le handicap dans les situations de précarité permettra d'améliorer l'accès aux droits et de renforcer l'inclusion sociale des personnes concernées »¹¹⁹. Ces travaux doivent débuter en janvier 2014, pour des conclusions opérationnelles en vue de la conférence nationale du handicap de 2014.

4.7 Identifiées comme des zones à « observer particulièrement », les « zones rurales isolées » sont toutefois aujourd'hui très mal connues

4.7.1 L'absence de connaissance statistique suffisamment fine et l'absence de réponse structurée en termes de politiques publiques

La lettre de mission du Premier ministre, en citant plusieurs territoires sur lesquels l'attention devrait particulièrement se porter, mentionne les « zones rurales isolées ». Or, il faut constater que ces zones sont aujourd'hui mal identifiées et, de ce fait, les politiques publiques ne reposent pas sur une approche structurée de leurs spécificités.

En premier lieu, il existe peu de publications dont la vocation est de proposer une approche globale de la situation de la précarité dans ces territoires. A la connaissance de la mission, le rapport conjoint IGAS-CGAAER remis en septembre 2009 est en effet la dernière ; elle signalait « l'attention insuffisante prêtée aux difficultés rurales [qui] en s'accumulant et en se combinant avec des crises affectant l'économie de ces espaces, finit par cristalliser des problèmes graves de 'territoires de relégation' dans certains cantons »¹²⁰. Le caractère plus « diffus » (moins concentré) de la pauvreté dans ces territoires peut contribuer à une insuffisante visibilité dans la conception de l'action publique, l'idée sous-jacente étant qu'ils peuvent être moins 'prioritaires' que d'autres.

¹¹⁸ Mesure non débutée – cf. ci-avant.

¹¹⁹ Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2013, p12.

¹²⁰ Rapport conjoint de l'IGAS et du CGAAER, *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural*, 2009, p5.

Pourtant, ces territoires représentent des enjeux importants en termes de politiques publiques : selon les zonages retenus, ils peuvent représenter jusqu'à 60 % du territoire, et près de 20 % de la population française y réside. Par ailleurs, dans certaines régions, les territoires ruraux regroupent une majorité de la population pauvre : c'est par exemple le cas en Poitou-Charentes. De plus, si la situation globale des communes rurales est plus favorable que la moyenne (taux de pauvreté de 11 % en 2011), ce n'est pas le cas des communes isolées hors influence des pôles (taux de pauvreté de 17,5 %).

Il importe de ne pas identifier ruralité et milieu agricole. S'il est vrai que les professions agricoles connaissent des difficultés spécifiques¹²¹, il faut toutefois souligner que les catégories les plus représentées en milieu rural sont des actifs non qualifiés du secondaire et du tertiaire. Les déplacements de population doivent également faire l'objet d'une attention particulière : le solde migratoire de ces territoires est positif. Il prend notamment la forme d'une migration vers les zones périphériques de populations en difficulté qui ne peuvent plus vivre en zone urbaine (les « néo-ruraux » évoqués par le rapport IGAS-CGAAER). Or, ainsi que permettent de le souligner les thèmes évoqués lors des rencontres territoriales (présentés ci-dessous), la migration vers un espace rural peut en réalité ajouter à la difficulté au lieu de contribuer à la résoudre.

Les outils statistiques existent pour développer une meilleure connaissance de ces territoires : ils sont toutefois insuffisamment mobilisés. La notion de « zone rurale isolée » n'a pas de définition officielle à ce jour – il faut toutefois souligner que l'INSEE conduit actuellement des travaux autour de la définition de l'espace rural. Il serait ainsi utile de pouvoir disposer d'une appréciation de la pauvreté sur les différents bassins de vie (zone « de base » d'accès aux équipements et services courants), information non disponible à ce jour.

Il serait abusif de dire que l'action publique à destination des espaces ruraux est inexistante. Au contraire, de nombreux dispositifs existent (les zones de revitalisation rurale, par exemple). Néanmoins, en ce qui concerne particulièrement les politiques de solidarité, l'action publique semble aujourd'hui insuffisamment armée pour prendre en compte les spécificités de ces territoires.

Recommandation n°43 : Engager une réflexion générale pour une meilleure prise en compte des « zones rurales isolées » dans les politiques de solidarité

4.7.2 Trois exemples de problématiques fortes au travers des rencontres territoriales

Les rencontres ont permis de faire ressortir trois thèmes de préoccupation forts quant à la précarité en milieu rural :

- *L'isolement social dans les zones rurales* : transversal, il concerne potentiellement l'ensemble des habitants de ces territoires, mais les personnes âgées risquent d'en être particulièrement victimes. A cet égard, le fait que la région Midi-Pyrénées se soit portée volontaire pour expérimenter la démarche MONALISA est significatif,
- *La mobilité en zones rurales* : le maillage par définition moins dense de ces zones en matière de services publics pose immédiatement la question de l'accessibilité de ceux-ci. De la même manière, de nombreux actifs modestes – et notamment les néo-ruraux – peuvent rencontrer des obstacles forts à la mobilité quotidienne (migration pendulaire) qu'implique une activité professionnelle dans ces espaces. Il peut en résulter des ruptures de trajectoires professionnelles, faute de pouvoir assumer les frais de transport correspondant. Les

¹²¹ Une étude récente de l'institut national de veille sanitaire a d'ailleurs révélé que cette partie de la population était la plus exposée au risque de suicide. INVS, « Surveillance de la mortalité par suicide des agriculteurs exploitants », *Santé travail*, 2013.

rencontres territoriales ont mis en lumière l'existence d'initiatives de plusieurs collectivités à cet égard,

- *Le lien entre la précarité énergétique et l'endettement passif*: la faible performance énergétique de nombreux logements en zone rurale peut déboucher sur des situations difficiles à assumer pour les personnes, soit que leurs dépenses énergétiques contraignent largement leur budget - parfois jusqu'à provoquer des situations d'endettement passif - soit que les personnes, notamment propriétaires, vivent dans des logements qu'ils n'ont pas ou plus les moyens d'entretenir et qui se dégradent alors (cercle vicieux). A cet égard, il a été souvent noté au cours des rencontres des difficultés de mobilisation des aides de l'ANAH, qui peuvent notamment être dues à une méconnaissance de celles-ci, mais également à un reste à charge qui, bien que faible, ne peut être supporté par les occupants.

CONCLUSION

Un an après l'adoption du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en CILE (janvier 2013), la mise en œuvre de celui-ci est à ce stade globalement satisfaisante. L'année 2013 a ainsi été marquée par une mobilisation importante, au niveau central comme déconcentré, et sur l'ensemble des « paquets thématiques » du plan. Les avancées sont toutefois inégales selon les thématiques considérées : par exemple, en matière de famille, de santé ou d'inclusion bancaire, 2013 était une année largement « préparatoire », en ce sens que l'adoption par le Parlement (en matière d'inclusion bancaire, par exemple) ou la conclusion de textes (convention d'objectifs et de gestion de la CNAF) a vocation à se traduire par des actions opérationnelles en 2014. Pour d'autres thématiques, notamment l'accès aux droits ou la thématique « hébergement-logement », 2013 a d'ores et déjà permis des avancées réelles.

Il ne faut toutefois pas occulter les difficultés rencontrées quant à la mise en œuvre de certaines mesures prévues par le plan. Il conviendrait de pouvoir donner de la visibilité sur celles-ci : ajustement de contenu, de calendrier ou, le cas échéant, abandon de la mesure. Le plan n'est en effet pas à considérer comme un objet figé : il doit pouvoir évoluer au cours de sa mise en œuvre.

Enfin, plusieurs chantiers pourraient être considérés comme prioritaires en vue de l'année 2014, soit qu'ils n'aient pu être menés à leur terme de façon satisfaisante ou définitive en 2013, soit qu'ils correspondent à des attentes très fortes : on peut notamment citer la mesure relative à la « fin de la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence », celle relative à l'effectivité partielle du DALO, ou encore la tenue des Etats Généraux du travail social.

*

Par ailleurs, l'année 2013 a permis la réalisation de 30 rencontres territoriales réunissant plus de 6 000 personnes, qui ont permis de présenter le plan et d'en initier le déploiement opérationnel. Au regard de l'architecture générale du plan, cette territorialisation est l'une des conditions de son succès. A cet égard, les attentes sont particulièrement fortes et il sera important d'y répondre. Elles portent notamment sur les questions de simplification, de gouvernance et de meilleure coordination entre les acteurs.

Ces questions renvoient en creux à la question du pilotage du plan : si celui-ci est, dans ses grandes lignes, bien reçu par les acteurs de terrain, des interrogations fortes demeurent tant quant à son financement (même si chacun a bien intégré la contrainte budgétaire qui s'impose à l'ensemble des acteurs, Etat comme collectivités) qu'en matière de pilotage, au niveau central comme déconcentré.

La mission estime que l'année 2013 a permis de lancer une dynamique qu'il convient d'entretenir. Elle formule pour ce faire un certain nombre de recommandations qui lui paraissent de nature à continuer de mobiliser l'ensemble des parties prenantes : si la pluriannualité du plan est considérée comme un élément positif, elle doit toutefois se traduire dans les faits par un plan de mise en œuvre et un pilotage adaptés.

*

A cet égard, la mission formule plusieurs recommandations, qui ont trait tant au pilotage national du plan qu'à son déploiement territorial. Au niveau central, il importe de donner la visibilité à la mise en œuvre du plan et de lui conserver le caractère partenarial qu'il hérite de sa phase de conception : cela peut prendre la forme d'un bilan d'étape à mi-parcours. A plus court terme, la réunion du Cile en janvier 2014 est un élément important pour garantir le suivi de la mise en œuvre du plan. Par ailleurs, en ce qui concerne le pilotage opérationnel, il importe de conforter la dimension interministérielle du plan.

De même, au niveau territorial, le déploiement du plan doit s'appuyer sur un partenariat fort avec les conseils généraux, qui détiennent l'essentiel des compétences en matière de politiques sociales. Ce partenariat doit être tant stratégique qu'opérationnel. En ce qui concerne l'Etat, les préfets, garants de l'interministérialité, sont les plus à même de piloter le déploiement du plan, avec l'appui des services déconcentrés de l'administration sociale.

Enfin, la mission formule des recommandations plus précises, propres à telle ou telle mesure ou relatives à des thèmes qui pourraient donner lieu à des travaux complémentaires au cours des prochains mois.

*

A l'issue de cette première année, il n'est possible d'évaluer que la mise en œuvre du plan, et non ses effets directs ou l'impact de telle ou telle mesure. Cette analyse plus qualitative ne sera en effet disponible que dans les prochains mois ou années à venir : soit les indicateurs statistiques sont livrés avec délai (jusqu'à n+2), soit la mesure est nouvelle et il convient alors de laisser un temps suffisant à son déploiement pour être en situation d'en mesurer les effets. Aussi, au-delà de l'examen de la mise en œuvre opérationnelle et de la mobilisation des administrations, qui fondent largement le présent rapport, une appréciation du plan peut être construite à l'aune des principes qui le sous-tendent.

Ces principes sont au nombre de cinq : objectivité, non-stigmatisation, participation des personnes en situation de pauvreté ou de précarité, juste droit et décloisonnement des politiques sociales. La première année de mise en œuvre du plan a permis l'engagement de nombreux travaux qui concourent à la réalisation de ces principes. Leur atteinte ne peut toutefois se concevoir que si l'action publique se déploie de façon cohérente et dans la durée : ainsi, même si la première de année de mise en œuvre du plan est globalement positive, ce constat justifie à la fois la pluriannualité du plan et, *de facto*, le maintien d'une mobilisation forte de l'ensemble des parties prenantes en 2014.

*

Enfin, il convient de replacer le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale dans l'environnement dans lequel il se déploie : fortement dégradée par la crise économique de 2008, la situation sociale continue d'être très difficile et affecte particulièrement les plus fragiles et modestes. Le plan, s'il peut contribuer à limiter l'effet de cette dégradation, ne peut toutefois la résorber à lui seul : il s'agit d'un élément de méthode important dès lors qu'on entend d'évaluer l'effet du plan à proprement parler.

Au regard de cette situation, il est donc nécessaire que le principe d'objectivité, sur lequel le plan est directement fondé, puisse s'appliquer au plan lui-même : à cet égard, les clauses de rendez-vous annuels que sont les Cile sont des éléments essentiels de gouvernance, qui doivent permettre, le cas échéant, de procéder aux ajustements nécessaires.

François CHEREQUE

Simon VANACKERE

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

1 RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PILOTAGE DU PLAN AUX NIVEAUX NATIONAL ET LOCAL

N°	Recommandation	Autorité responsable (décision / mise en œuvre)	Echéance
<i>Niveau national</i>			
2	Programmer, à mi-parcours du plan, un temps d'échange et de débat autour des deux premières années de mise en œuvre, afin de procéder aux ajustements nécessaires (décembre 2014 / janvier 2015)	CILE	Fin 2014 / début 2015
3	En vue de l'évaluation du plan en 2014, élargir le travail à d'autres inspections pour permettre un travail plus précis sur certaines thématiques du plan	CILE	2014
<i>Niveau territorial</i>			
26	Distinguer un pilotage stratégique (à l'échelon régional), d'un pilotage opérationnel (à l'échelon départemental),	CILE / services de l'Etat à tous niveaux	2014
28	En ce qui concerne l'Etat : mobiliser le préfet de région, les préfets de département, et garantir la cohérence de l'action d'ensemble des services de l'Etat au travers du comité d'administration régionale,	CILE / Services déconcentrés	2014
28	Assurer le co-portage du plan entre l'Etat et les conseils généraux, tant au niveau régional que dans les départements,	CILE	2014
29	Veiller à l'association de l'ensemble des parties prenantes, notamment des associations et des bénéficiaires.	CILE / Services déconcentrés	2014

2 RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DES 61 MESURES

N°	Recommandation	Autorité responsable (décision / mise en œuvre)	Echéance
7	Prendre position sur la réforme du RSA activité, définir un calendrier d'action précis ainsi que les moyens nécessaires à une réforme efficace.	CILE / DGCS-DREES-DGTresor	2014
8	Apporter une attention particulière au déploiement de la COG, et notamment à la montée en charge des « rendez-vous des droits »	CILE / DGCS-CNAF	2014
9	Poursuivre la mise en œuvre de la « garantie jeunes » et associer le plus en amont possible les 10 territoires de la 2ème étape de la phase-pilote	CILE / DGEFP	2014
11	Amplifier les efforts engagés en vue d'une sortie de la « gestion au thermomètre » de l'hébergement d'urgence	CILE / DGCS et services déconcentrés	2014

12	Desserrer la contrainte de l'urgence sur la politique d'hébergement en apportant des réponses structurelles à la question de la demande d'asile	CILE	2014
14	Faire des diagnostics à 360° un élément-clé de la mise en œuvre du plan en 2014 pour la thématique « hébergement-logement »	CILE / DGCS-SGMAP	2014
15	Faire de la mesure prévoyant de « remédier à l'effectivité partielle du DALO » l'une des priorités d'action pour 2014	CILE / DHUP	2014
20	Dresser un état des lieux qualitatif et quantitatif de la question des discriminations sociales en matière d'accès à la restauration scolaire	CILE / Education nationale et associations d'élus	2014
23	Faire des Etats Généraux du travail social l'un des temps forts de l'année 2014	CILE / DGCS	2014

3 RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX TRAVAUX PROSPECTIFS A ENGAGER

N°	Recommandation	Autorité responsable (décision / mise en œuvre)	Echéance
30	Pour les personnes bénéficiaires de l'ASPA, automatiser l'accès à l'ACS	CILE	2014
35	En 2014, engager une réflexion structurelle sur l'organisation de l'aide alimentaire afin de garantir l'efficacité de celle-ci, notamment dans l'objectif de fluidifier les parcours sociaux	CILE / DGCS	2014 et suite
37	Procéder en régime de croisière à l'évaluation du recours aux principales prestations (RSA ; CMU-C ; etc.)	CILE / DGCS-DREES	2014 et suite
42	Engager une réflexion, en 2014, sur les implications pratiques, y compris les moyens financiers, d'une généralisation du principe de participation	CILE / DGCS-CNLE	2014 et suite

LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation
1	Faire connaître le plan par une communication plus transversale, permettant de faire le lien entre les différents chantiers en cours
2	Programmer, à mi-parcours du plan, un temps d'échange et de débat autour des deux premières années de mise en œuvre, afin de procéder aux ajustements nécessaires (décembre 2014 / janvier 2015)
3	En vue de l'évaluation du plan en 2014, élargir le travail à d'autres inspections pour permettre un travail plus précis sur certaines thématiques du plan
4	Assurer l'animation opérationnelle du plan par la DGCS, en veillant à la double dimension interministérielle (Etat) et partenariale (partenaires extérieurs)
5	En matière d'information des personnes sur l'accès aux droits, définir une stratégie qui maximise l'effet utile des campagnes engagées, le cas échéant en se concentrant sur les campagnes ciblées
6	Envisager de fixer, dès 2014, des cibles chiffrées de réduction du non-recours, lorsque cela est possible
7	Prendre position sur la réforme du RSA activité, définir un calendrier d'action précis ainsi que les moyens nécessaires à une réforme efficace.
8	Apporter une attention particulière au déploiement de la COG, et notamment à la montée en charge des « rendez-vous des droits »
9	Statuer effectivement sur le devenir de l'APRE et prévoir un financement adéquat de ce dispositif
10	Poursuivre la mise en œuvre de la « garantie jeunes » et associer le plus en amont possible les 10 territoires de la 2ème étape de la phase-pilote
11	Amplifier les efforts engagés en vue d'une sortie de la « gestion au thermomètre » de l'hébergement d'urgence
12	Desserrer la contrainte de l'urgence sur la politique d'hébergement en apportant des réponses structurelles à la question de la demande d'asile
13	Mettre en place une instance de coordination interministérielle ad hoc, réunie de façon régulière au niveau national, afin de développer une vision globale des problématiques d'hébergement, tous publics confondus
14	Faire des diagnostics à 360° un élément-clé de la mise en œuvre du plan en 2014 pour la thématique « hébergement-logement »
15	Faire de la mesure prévoyant de « remédier à l'effectivité partielle du DALO » l'une des priorités d'action pour 2014
16	Continuer de veiller à une application pleine et entière de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites
17	Permettre une plus grande souplesse dans l'utilisation des fonds dédiés pour éviter une trop grande rigidité de la gestion des projets.
18	Faire émerger progressivement un cadre d'action pluriannuel permettant la contractualisation avec les associations partenaires et la fixation d'objectifs de long terme
19	Rendre les arbitrages concernant les paniers de soins optiques et audioprothèse ; s'assurer que la revalorisation du panier de soins dentaires pourra intervenir sans encombre dans le calendrier revu.

20	Dresser un état des lieux qualitatif et quantitatif de la question des discriminations sociales en matière d'accès à la restauration scolaire
21	Engager des travaux complémentaires sur la mesure prévoyant la création d'un statut de centre parental
22	Lancer dès le début de l'année 2014 la mission conjointe IGAS-IGA-IGJS chargée d'évaluer la mise en œuvre de la circulaire du 31 mai 2013
23	Faire des Etats Généraux du travail social l'un des temps forts de l'année 2014
24	Aux niveaux national et territorial, continuer à mobiliser les services de l'Etat en interministériel pour la mise en œuvre du plan (cf. parties du rapport relatives au « pilotage »)
25	En 2014, avoir une attention particulière à la poursuite des travaux sur le thème de la gouvernance des politiques de solidarité
26	Distinguer un pilotage stratégique (à l'échelon régional), d'un pilotage opérationnel (à l'échelon départemental)
27	En ce qui concerne l'Etat : mobiliser le préfet de région, les préfets de département, et garantir la cohérence de l'action d'ensemble des services de l'Etat au travers du comité d'administration régionale
28	Assurer le co-portage du plan entre l'Etat et les conseils généraux, tant au niveau régional que dans les départements
29	Veiller à l'association de l'ensemble des parties prenantes, notamment des associations et des bénéficiaires
30	Pour les personnes bénéficiaires de l'ASPA, automatiser l'accès à l'ACS
31	Examiner les possibilités d'automatisation pour d'autres prestations
32	Faire évoluer le RNCPS en vue de la détection de cas de non-recours
33	Encourager le développement de la recherche sur l'accès aux droits et développer les liens entre l'administration et les chercheurs
34	En cohérence avec la stratégie nationale de santé, travailler sur le lien entre troubles mentaux et précarité
35	En 2014, engager une réflexion structurelle sur l'organisation de l'aide alimentaire afin de garantir l'efficacité de celle-ci, notamment dans l'objectif de fluidifier les parcours sociaux
36	Faire du sujet de la fluidité des parcours et de la coordination des acteurs un chantier prioritaire au sein du « club des expérimentateurs » en 2014
37	Procéder en régime de croisière à l'évaluation du recours aux principales prestations (RSA ; CMU-C ; etc.)
38	Pour les prestations souffrant d'un non-recours important, engager des recherches-actions permettant d'identifier les causes de ce non-recours
39 et 40	(39) Améliorer le processus de prise de décision publique en organisant la territorialisation de certaines statistiques / (40) Mobiliser les plateformes régionales d'observation sanitaire et sociale à cet effet
41	Développer, grâce aux CGSS, une information statistique territorialisée propre à l'Outre-mer
42	Engager une réflexion, en 2014, sur les implications pratiques, y compris les moyens financiers, d'une généralisation du principe de participation
43	Engager une réflexion générale pour une meilleure prise en compte des « zones rurales isolées » dans les politiques de solidarité

LETTRE DE MISSION



Le Premier Ministre

- 1 6 7 / 1 3 / 3G

Paris, le - 1 FEV. 2013

Monsieur le Chef du service de
l'inspection générale des affaires
sociales

Objet : Mission de suivi de la mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Le 21 janvier 2013, lors de la réunion du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE), le Gouvernement a adopté un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ce plan est le fruit d'un travail de concertation sans précédent avec l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité : les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations, les partenaires sociaux, les chercheurs et experts, ainsi que les personnes en situation de pauvreté elles-mêmes. Il doit maintenant constituer une feuille de route partagée, tout au long du quinquennat.

Lors de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, en décembre 2012, j'ai annoncé qu'une mission de suivi du plan serait conduite pendant toute sa durée. J'ai souhaité confier cette mission à François Chérèque et je vous remercie de l'avoir accepté. L'objet de la mission est précisé dans le courrier ci-joint, que je vous remercie de remettre à M. Chérèque.

Jean-Marc AYRAULT



Le Premier Ministre

~ 1 6 6 / 1 3 / 3 9

Paris, le - 1 FEV. 2013

Monsieur,

Le 21 janvier 2013, lors de la réunion du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE), le Gouvernement a adopté un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ce plan est le fruit d'un travail de concertation sans précédent avec l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité : les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations, les partenaires sociaux, les chercheurs et experts, ainsi que les personnes en situation de pauvreté elles-mêmes. Il doit maintenant constituer une feuille de route partagée, tout au long du quinquennat.

Lors de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, en décembre 2012, j'ai annoncé qu'une mission de suivi du plan serait conduite pendant toute sa durée. Je souhaite vous confier cette mission, qui comportera deux volets.

En premier lieu, pour le suivi de la mise en œuvre du plan, vous construirez et tiendrez à jour un tableau de bord retraçant la montée en charge et l'impact des mesures annoncées. A cet effet, vous définirez les indicateurs pertinents, ainsi que les méthodes d'évaluation associées, permettant de couvrir l'ensemble des champs d'action du plan, y compris les expérimentations et dispositifs innovants. S'agissant de la montée en charge du plan, les indicateurs retenus devront permettre de s'assurer de la mise en œuvre des mesures par les ministères concernés, dans le calendrier prévu ; le tableau de bord devra également rendre compte des difficultés rencontrées et des solutions apportées. Les indicateurs relatifs à l'impact des mesures devront quant à eux permettre d'évaluer celui-ci le plus précisément possible, tout en évitant l'écueil d'une trop grande technicité.

Monsieur François CHEREQUE
Inspecteur général des affaires sociales
39-43, quai André Citroën
75739 PARIS CEDEX 15

Compte tenu de votre analyse de la mise en œuvre du plan, vous pourrez à tout moment, si vous l'estimez nécessaire, formuler des recommandations d'adaptation de certains de ses aspects.

Vous bénéficierez, pour ce volet de votre mission, de l'appui de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et pourrez également faire appel à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et à la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

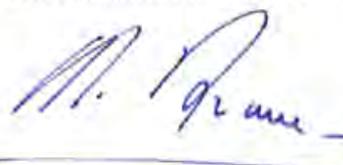
En second lieu, vous définirez une méthode pour la mise en œuvre du plan au niveau territorial, permettant l'appropriation et la conduite efficace de ses mesures par les acteurs de terrain, et veillerez à sa bonne mise en œuvre. Celle-ci comprendra des débats en région, à travers un cycle de rencontres régionales contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Elle définira les modalités de la mobilisation des services déconcentrés de l'Etat et leur apportera les éléments méthodologiques et l'appui technique nécessaires, en particulier sur les enjeux de gouvernance territoriale de l'action sociale en partenariat avec les conseils généraux, dans le cadre nouveau de la modernisation de l'action publique (MAP). Vous porterez une attention particulière à la mise en œuvre du plan dans les départements et collectivités d'outre-mer, dans les quartiers de la politique de la ville et dans les zones rurales isolées.

Pour l'ensemble de votre mission, vous pourrez faire appel à la direction générale de la cohésion sociale et au Conseil d'analyse stratégique - puis au Commissariat général à la stratégie et à la prospective appelé à lui succéder. Vous veillerez à associer les ministères concernés, ainsi que l'ensemble des acteurs de l'action sociale, notamment à travers le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), et des personnes en situation de pauvreté et de précarité.

Je souhaite que les premiers éléments de vos travaux me soient remis à la fin du mois de mars 2013. Vous proposerez, d'une part, une maquette de tableau de bord et des modalités de travail pour l'élaboration de la première version de cet outil et son actualisation régulière, d'autre part les grandes orientations de la méthode pour la mise en œuvre du plan au niveau territorial ainsi qu'un calendrier pour la conception détaillée de cette méthode et son déploiement.

Vous me rendrez ensuite régulièrement compte de vos travaux. Un point sur la mise en œuvre du plan sera réalisé une fois par an avec l'ensemble des ministres concernés lors des réunions du CILE, sur la base d'un rapport que vous proposerez.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Marc AYRAULT

REMERCIEMENTS

La mission tient à remercier l'ensemble des personnes qui lui ont apporté leur concours au cours de ses travaux, dont évidemment les administrations avec lesquelles elle a pu échanger et l'ensemble de ses interlocuteurs pour l'organisation opérationnelle des rencontres territoriales.

Plus particulièrement, au sein d'un groupe de travail réuni hebdomadairement, la DREES (Mmes Tomasini, Labarthe et Lelièvre) a été chargée de la collecte de l'ensemble des indicateurs d'impact et de performance ; la DGCS (MM. Fourel et Avenel) a apporté son concours quant à la structuration du travail et la synthèse des rencontres territoriales ; le CGSP (Mme Chauffaut, MM. Malochet et Marguerit) a été en charge des comparaisons internationales présentées ci-après ; la mission a également bénéficié de l'appui de Jean-Christophe Parisot, Préfet en mission de service public. L'aide de l'ensemble de ces personnes a été précieuse.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES ET CONTRIBUTIONS ECRITES DU CNLE

1 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES EN VUE DE LA REDACTION DU RAPPORT ANNUEL D'EVALUATION DU PLAN¹²²

1.1 Personnes qualifiées ayant eu la charge d'un rapport préparatoire à la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Conformément à l'une des mesures du plan (axe n°3), le comité de pilotage informel réunissant les personnes qualifiées à qui la rédaction d'un rapport thématique préparatoire à la conférence de décembre 2012 avait été confiée, se sont réunies à plusieurs reprises au cours de l'année 2013. La mission a pu organiser deux rencontres, portant particulièrement sur :

- Le lancement des travaux, la présentation de la trame d'évaluation du plan et de la méthode de son déploiement opérationnel dans les territoires : 17 juin 2013,
- Le bilan de la première année de mise en œuvre du plan : 22 novembre 2013.

- **Liste des personnes qualifiées :**
 - Mme Catherine Barbaroux, Présidente de l'ADIE,
 - M. Michel Dinet, Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle,
 - M. Jean-Baptiste de Foucauld, Inspecteur général des finances,
 - M. Bertrand Fragonard, Président du Haut conseil à la famille,
 - M. Michel Legros, Vice-président du conseil des formations de l'Ecole des hautes études en santé publique,
 - M. Pierre-Yves Madignier, Président d'ATD Quart-Monde,
 - M. Alain Régnier, Préfet, Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement,
 - M. Christophe Robert, délégué général adjoint de la fondation Abbé Pierre,
 - M. François Soulage, Président du Secours Catholique,
 - M. Michel Thierry, Inspecteur général des affaires sociales,
 - Mme Dominique Versini, ancienne secrétaire d'Etat chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion, ancienne Défenseuse des enfants.

¹²² Hors cadre du déploiement territorial.

1.2 Rencontre avec des chercheurs spécialistes des politiques de solidarité

Cette rencontre a été organisée le 5 novembre, avec la participation de¹²³ :

- M. François Bourguignon,
- M. Nicolas Duvoux,
- M. Jean-Luc Outin
- Mme Hélène Périvier.

1.3 Rencontres avec les associations ou groupements représentant les différents niveaux de collectivités

Les associations suivantes ont été rencontrées par la mission au cours de ses travaux¹²⁴ :

- ANDASS,
- ADF,
- AMF,
- UNCCAS.

2 LA MISSION A RENCONTRE LE CNLE ET LE 8EME COLLEGE A PLUSIEURS REPRISES

2.1 Interventions de la mission au CNLE

La mission est intervenue à deux reprises devant le CNLE au cours de l'année 2013 :

- Lors de la réunion plénière du 25 avril 2013, afin de présenter le bilan d'étape qu'elle avait remis à M. le Premier ministre le 19 avril 2013,
- Lors de la réunion plénière du 7 novembre, afin de partager avec les membres du CNLE les premiers éléments de bilan du déploiement opérationnel du plan et de recueillir leurs contributions en vue de la rédaction du présent rapport annuel.

2.2 Contributions écrites reçues de la part de membres du CNLE

Dans le cadre de son intervention en séance plénière le 7 novembre 2013, la mission avait fait part aux membres du CNLE de la possibilité de lui faire parvenir des contributions écrites.

Les contributions suivantes ont été reçues par la mission :

- Contribution de l'ONPES,
- Contribution de l'UNIOPSS,

¹²³ M. Guillaume Le Blanc ayant été empêché.

¹²⁴ La mission a également eu la possibilité d'échanger avec les DRJSCS, collectivement, dans le cadre d'un de leurs séminaires de travail.

- Contribution de la FNARS,
- Contribution d'ATD Quart-Monde,
- Contribution du Secours Catholique,
- Contribution de l'UNCCAS,
- Contribution de l'UNAF (membre invité du CNLE),
- Contribution de l'USH,
- Contribution de la MSA,
- Contribution de l'UPA,
- Contribution de M. Khalid Alaoui, membre du 8^{ème} collège,
- Contribution de Mme Berthod-Wurmser,
- Contribution de Mme Bernadette Siliau, membre du 8^{ème} collège,
- Contribution de M. Alain Zlotkowski, membre du 8^{ème} collège.

2.3 Rencontres avec le 8^{ème} collège du CNLE

A l'occasion de ses interventions en séance plénière au CNLE, la mission a rencontré a deux reprises le 8^{ème} collège, pour des temps de travail spécifiques :

- 25 avril 2013,
- 11 décembre 2013.

ANNEXE 1 : EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE LA MOBILISATION¹²⁵ - FICHES RECAPITULATIVES DES 61 MESURES DU PLAN

La mission a fait le choix de privilégier une présentation des mesures permettant de regrouper celles-ci selon les sept grandes thématiques de politiques publiques qui avaient donné lieu à la rédaction de rapports préparatoires à la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ces sept thématiques sont les suivantes :

- Accès aux droits et aux biens essentiels,
- Travail et emploi,
- Hébergement et logement,
- Santé,
- Familles et enfance,
- Inclusion bancaire et surendettement,
- Gouvernance.

Le plan comporte 61 mesures. Il n'était pas de la capacité de la mission d'expertiser chacune d'entre elles. Le choix a néanmoins été fait de développer une vision globale et aussi exhaustive que possible de la mise en œuvre du plan. Cette approche a impliqué la mise en place de systèmes de remontées d'information depuis les administrations en charge des différentes mesures vers la mission : l'objet de la présente annexe est de formaliser et synthétiser ces données. La rédaction de cette annexe repose donc sur le retraitement par la mission d'informations administratives, sans que la mission n'ait modifié le fond du contenu qui lui a été transmis : pour chaque fiche, seul l'ultime paragraphe de synthèse est imputable à une rédaction par la mission.

En termes de méthode, plusieurs sources d'information administrative ont été mobilisées par la mission :

- Les réunions interministérielles qui ont eu lieu régulièrement au cours de l'année, auxquelles la mission a été associée afin de permettre sa bonne information quant à la mise en œuvre du plan,
- Un système de fiches-mesures, pour chacune des mesures du plan, à renseigner par les administrations et à retourner à la mission. La mission a pu collecter ces fiches sur une période s'étalant de mi-octobre à fin novembre¹²⁶,
- Enfin, le cas échéant, des échanges bilatéraux avec les rédacteurs des fiches lorsque le besoin s'est fait sentir de compléments ou de précisions par rapport au(x) premier(s) envoi(s).

¹²⁵ Annexe élaborée par la mission à partir des 61 fiches renseignées par les administrations centrales.

¹²⁶ Il peut donc en résulter un léger décalage dans l'actualisation des données et/ou des adaptations rédactionnelles.

Naturellement, cette méthode implique que la mission est dans une certaine mesure dépendante de l'information transmise par l'administration, et de la qualité de celle-ci. Cet écueil avait déjà été rencontré par les différentes missions d'inspection en charge de l'évaluation de la loi de lutte contre les exclusions de 1998¹²⁷. Cette dépendance peut toutefois être relativisée par le fait que le travail de la mission a été engagé sur la durée (près d'un an) et que de nombreux échanges ont eu lieu avec des parties prenantes non administratives de la mise en œuvre du plan (réseau associatif, chercheurs, participants aux rencontres territoriales, ...), ce qui permet de disposer, pour chacune des thématiques du plan, d'une vision globale et solide.

*

* *

¹²⁷ Voir à cet égard le rapport n°2004-054 de mai 2004 relatif à la synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Voir notamment les fiches d'évaluation mesure par mesure et la note introductive de méthode (p43 et suivantes).

1 PAQUET « ACCES AUX DROITS »

Mesure n°1.1.1 : Un vaste programme d'accès aux droits <i>Axe : 1.1 : Accès aux Droits: lutter contre le non-recours et sécuriser les aides.</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
1/ campagne de communication sur le thème du « juste droit », 2/ améliorer la mesure du non recours, 3/ mener des actions ciblées de lutte contre le non recours, 4/ mobiliser les acteurs locaux pour lutter contre le non-recours via les Préfets, 5/ réformer les conditions de domiciliation (simplification ; élaboration de schémas départementaux).	1/ Campagne de communication grand public, 2/ Inscription de l'objectif dans la COG et instauration de rdv des droits, 3/ Convention de partenariat avec l'UNCCAS sur l'ACS et expérimentations localisées, 4/ Déclinaisons territoriales sous l'égide des Préfets, 5/ Schémas de domiciliation départementaux.	DGCS (à titre principal) DSS, SIG, SGMAP, SADJAV <u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement, voie contractuelle et conventionnelle
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p style="text-align: center;">1/ Campagne de communication :</p> <p>L'encart sur l'ACS et la CMU-c est sorti dans le journal gratuit Métro le 1er juillet et le 1er septembre. En ce qui concerne la déclinaison de l'information ciblée ACS selon les types de bénéficiaires au sein des caisses de sécurité sociale : ciblage des allocataires de l'ASPA au sein des CPAM, ciblage des allocataires de l'AAH au sein des CNAF. Cette information a été testée auprès d'allocataires afin d'en optimiser la lisibilité et tous les media des caisses mobilisés (internet, flyer en guichet, revue...).</p> <p style="text-align: center;">2/ Améliorer la mesure du « non-recours » :</p> <p>* Recherche-action menée par le SGMAP autour du « non-recours » aux droits sociaux : le déploiement de la recherche-action et les expérimentations menées sur les territoires de Seine-et-Marne et de Loire-Atlantique</p>		

ont démontré l'intérêt de privilégier des mesures de simplification et d'automatisation afin de réduire le « non-recours ». Le lancement d'une expérimentation fondée sur la mise en place d'un dossier unique de demande de plusieurs prestations couplées (allocations logement, RSA, CMU-c / allocations logement, ACS et ASPA) a été identifié comme une piste d'action potentielle et a fait l'objet d'une présentation lors du comité de pilotage final organisé le 18 octobre dernier¹²⁸. La création de ce dossier unique permettrait de garantir un examen systématique de ces droits élémentaires à toute personne en situation de pauvreté. Par ailleurs, des expérimentations ont été conduites dans les départements mentionnés autour de mesures de simplification des démarches pour l'accès à l'ACS (automatisation de l'attribution du droit ACS aux bénéficiaires d'un minimum vieillesse, notamment l'ASPA). Le SGMAP a initié dans ces 2 départements, à la demande de la DSS, une étude sur l'impact d'un alignement des conditions d'accès à la CMU-c/ACS sur celles en vigueur pour les allocations logement. Par ailleurs, un ciblage/orientation des chômeurs en fin de droit et des bénéficiaires de contrats aidés par le Pôle Emploi vers les CAF a donné des résultats intéressants en termes d'ouverture de droits RSA socle et activité.

* La DREES et la CNAF sont mobilisées dans le cadre d'une étude autour du non recours aux aides au logement et ASPA.

3/ Les réalisations en faveur de l'amélioration du taux de recours à la CMU-C et à l'ACS

La Convention d'objectifs et de gestion a été adoptée entre l'État et la Caisse nationale aux allocations familiales en juillet 2013, pour les années 2013 à 2017. Elle contient un volet consacré à l'accès aux droits, au centre de l'offre de service de la branche famille.

La fiche n°6 se décline ainsi en trois axes : l'instauration d'un rendez-vous des droits pour améliorer l'accès aux droits, l'organisation de la recherche de droits potentiels, et l'amélioration de la connaissance et de la compréhension globale des dispositifs pour lutter contre le non-recours.

L'instauration d'un rendez-vous des droits par les CAF a pour objectif d'améliorer l'accès aux prestations gérées par la branche Famille et par les autres opérateurs. Ces rendez vous des droits seront organisés dans le cadre de la mise en place de parcours spécifiques organisés par la branche famille (parcours logement, parcours insertion, parcours séparation, parcours naissance) et sur demande de la personne ou d'un travailleur social. Un objectif progressif de rendez vous des droits est fixé sur l'ensemble des CAF pour atteindre 100 000 à partir de 2014. Localement, les CAF pourront mettre en place des partenariats avec d'autres parties prenantes (caisses de sécurité sociale, Pôle Emploi, associations, entreprises) afin de repérer au mieux les personnes pour lesquelles un tel temps privilégié permettrait l'ouverture de droits.

Concernant plus spécifiquement la CMU-c et l'ACS, les actions mises en place visent plus particulièrement à :

* informer les bénéficiaires potentiels de l'ACS à partir d'échanges de fichiers : des envois de fichiers de la CNAVTS et de la CNAF, à la CNAMTS sont effectifs depuis 2012, en routine et ont permis l'envoi de 350 000 courriers en 2012 (et 114 000 sur le 1er trimestre 2013). L'évaluation de l'impact de ces envois de courriers sur le taux de recours à l'ACS s'était jusqu'ici heurtée à des difficultés d'ordre technique (impossibilité de procéder aux croisements de fichiers nécessaires)¹²⁹.

* Depuis fin octobre 2013, la systématisation de l'envoi trimestriel d'un fichier de bénéficiaires du RSA (en flux) depuis les CAF vers les CPAM est effectif, ce qui permet l'instruction couplée du RSA et de la CMU-c, si la personne en fait la demande, sans que d'autres justificatifs soient fournis à la CPAM. Le droit ouvert à la CMU-c l'est alors pour trois mois, délai au bout duquel le droit est prolongé pour un an au total si l'allocataire est bien éligible.

¹²⁸ Note de la mission : le CIMAP du 18 décembre a acté l'exploration de cette piste dans les deux départements cités, sous l'appellation de « dossier simplifié ».

¹²⁹ Note de la mission : cette information devait être disponible à compter de la fin de l'année 2013. En raison de ses délais de rédaction, la mission n'a pas été en mesure de l'intégrer au présent rapport

* Structurer les partenariats avec les CCAS pour faciliter l'orientation et accompagner les assurés dans leurs démarches en matière d'accès à la CMU-c et à l'ACS (information/formation des personnels CCAS par les CPAM, aide à la constitution du dossier, référents CPAM et circuit en cas d'urgence) : signature du protocole national CNAMTS/UNCCAS le 30/04/2013 (pour mémoire, depuis fin 2012, le droit ACS ouvre automatiquement le bénéfice des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité). Le Comité de suivi prévu par le protocole (UNCCAS, CNAMTS, Fonds CMU, DSS) chargé de suivre la diffusion du modèle de convention locale, le bilan des expérimentations déjà lancées ou prévues et les éventuelles difficultés, a été mis en place le 14/06/13. Une seconde réunion du comité, permettant de faire un 1er bilan, est prévue pour la fin de l'année 2013. La CCMSA et le RSI seront sollicités afin d'envisager les modalités d'un engagement de leur part dans ce conventionnement.

4/ et 5/ Réduire le non recours sous l'égide des préfets, en matière d'accès aux droits et de simplification des procédures de domiciliation pour l'AME :

En matière d'accès aux droits, une instruction devrait être adressée aux préfets pour les encourager à tirer les enseignements de la recherche-action développée en 2013 dans le 44 et le 77.

La réforme du dispositif de domiciliation repose sur 2 axes :

- *la simplification des procédures des dispositifs actuels* (dispositif généraliste, dispositif demande d'aide médicale d'Etat, dispositif demande d'asile) :

L'article 21 du projet ALUR aligne sur les règles de droit commun du code de l'action sociale et des familles, les dispositions relatives aux bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME) ainsi que celles relatives aux demandeurs d'asile. Les textes réglementaires feront l'objet de modifications afin de concrétiser l'unification des dispositifs, avec une possibilité de conserver des dispositions spécifiques pour les demandeurs d'asile.

- *l'amélioration de l'accès à la domiciliation :*

1/élargissement des droits : la réforme législative va au-delà de la seule simplification du dispositif puisqu'il affirme que l'exercice des droits civils fera partie des domaines pour lesquels la domiciliation sera possible, y compris pour les étrangers.

2/ schéma de domiciliation : afin d'améliorer l'effectivité des droits ouverts par la domiciliation, il revient au Préfet d'établir un état des lieux de la domiciliation sur leur territoire (circulaire du Premier ministre du 7 juin 2013) afin de préfigurer la réalisation de schémas de la domiciliation. Ces schémas auront pour objectif de définir une couverture territoriale complète et d'assurer un suivi annuel du dispositif.

En articulation avec la réforme législative en cours, un groupe de travail porté par la DGCS avec la DSS, le service de l'Asile, l'UNCCAS et les associations spécialisées dans ces problématiques, se réunit depuis juin 2013 sur la mise en œuvre effective de la réforme (décrets d'application, cahier des charges, modèle d'imprimé de domiciliation...) et sur la préfiguration des schémas de la domiciliation qui seront réalisés une fois la réforme législative et réglementaire aboutie.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

Résultats des expérimentations et développement de programmes de mesures du non-recours (77/44) :
les principaux résultats de l'étude du SGMAP sont commentés dans le corps du rapport,

Nombre de rdv des droits :

l'indicateur a été intégré dans la COG de la CNAF mais n'est pas disponible à ce jour. Il sera suivi à mesure du déploiement de la mesure (2014). L'objectif est à terme de 100 000 rdv annuels.

% des CAF ayant tenu des rdv des droits :

cet indicateur pourra être construit lorsque le précédent sera disponible,

% de départements ayant adopté des schémas départementaux de domiciliation :
non disponible,

Suivi du taux de recours à la CMUC et à l'ACS :

On pourra se reporter sur ce point pour plus de détails à l'annexe consacrée aux indicateurs. De 2010 à 2012, le taux de recours à la CMUC connaît une évolution d'une fourchette de 68 % à 80 % à une fourchette comprise entre 66 % et 79 %. A regard des incertitudes affectant ce calcul, il peut donc être considéré comme stable.

En ce qui concerne l'ACS, sur la même période (2010-2012), le taux de recours évolue d'une fourchette comprise en 45 et 64 % à une fourchette comprise entre 30 et 43 %. Le taux de recours à l'ACS est donc en diminution. Paradoxalement, cette tendance est due à l'augmentation du nombre d'éligibles.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Les travaux sont engagés sur l'ensemble des sous-étapes prévues par la mesure. La question de l'amélioration de la mesure du non-recours reste posée, la mission formule à cet égard des préconisations dans le corps du rapport.

En ce qui concerne la mise en place des « rendez-vous des droits », des développements sont formulés dans le corps du rapport. Il serait notamment utile de disposer d'un indicateur permettant de mesurer l'efficacité de ces rendez-vous en termes de droits effectivement ouverts.

Les travaux menés par le SGMAP en Seine-et-Marne et Loire-Atlantique ont permis de dégager des pistes d'action intéressantes, qu'il convient de concrétiser en 2014. Sur le recours de certains publics à des prestations spécifiques, la mission formule des préconisations dans le corps du rapport, et l'année 2014 peut ouvrir une fenêtre d'action (ex : automatisation de l'accès à l'ACS pour les bénéficiaires de l'ASPA) : le plan souligne ainsi que « la loi d'adaptation de la société au vieillissement portera plusieurs mesures qui devraient améliorer les droits et l'accès aux droits des personnes âgées » (p11).

La mobilisation des services sur les territoires, au travers de la circulaire qui est annoncée, sera une étape importante pour essaimer la lutte contre le non-recours au niveau local. Enfin, la décision du CIMAP du 18 décembre 2013 de tester dans les deux départements précités la mise en œuvre d'un « dossier simplifié » d'accès à plusieurs prestations sociales est importante : il sera nécessaire d'en tirer les enseignements en vue d'une éventuelle généralisation, si l'expérimentation est concluante.

Mesure n°1.1.2 : Assurer aux allocataires de la CAF et de la MSA une meilleure lisibilité et une plus grande régularité des aides perçues

Axe : 1.1 : Accès aux Droits: lutter contre le non-recours et sécuriser les aides.

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Rapport de l'IGAS et de l'IGF	DGCS et DSS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013/2014
		Règlement / circulaire

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure

(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

Les Ministres de l'Economie et des finances, des Affaires sociales et de la santé, délégué chargé du Budget, déléguée chargée de la Famille, et déléguée chargée des Personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, ont invité l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF), par lettre de mission du 29 mars 2013, à conduire une mission ayant pour objet l'analyse de l'origine des indus, leurs conséquences, et la proposition de pistes d'évolution concernant les procédures et les prestations servies par la branche Famille de la sécurité sociale. La mission a remis son rapport, non public, en juillet 2013, dans lequel elle présente des propositions en vue de mieux prévenir et de réduire les indus de la branche famille.

Ce rapport relève que les indus concernent 2,4 millions d'allocataires de la CNAF, principalement des bénéficiaires du RSA et des allocations logement. Pour la mission, si les indus n'ont pas d'impact significatif sur l'accès aux droits et sur le non-recours, ils participent à la défiance et à l'incompréhension dans les relations allocataires/caisses. La responsabilité des indus relève dans 50 à 60 % des cas des allocataires et pour 15 à 20 % de la législation elle-même. Les indus sont recouverts à 80 % par prélèvement sur prestations et les rappels constituent la principale source d'apurement. L'impact du recouvrement sur les allocataires n'est pas neutre puisqu'il peut conduire à prélever intégralement certaines prestations qui sont destinées à compenser des dépenses engagées.

Le rapport dégage plusieurs types de propositions pouvant contribuer à une meilleure lisibilité et régularité des aides perçues :

- Adapter la législation et optimiser les échanges informatiques avec les partenaires pour prévenir la génération mécanique des indus,
- Favoriser la diligence des déclarations des allocataires,
- Mieux prendre en compte les effets du recouvrement sur les allocataires : travailler sur l'intelligibilité des notifications, tester un barème de recouvrement plus progressif, modifier le seuil d'abandon de créance notamment.

De plus, ces problématiques sont au cœur des objectifs assignés dans la COG Cnaf 2013-2017 qui sont de favoriser l'accès au droit et lutter contre le non recours (fiche 6), améliorer la compréhension des droits par l'allocataire en contribuant à la simplification des procédures et de la réglementation (fiche 11) et de mieux recouvrer les indus (fiche 15).

Depuis novembre 2013¹³⁰, les DGCS et DSS expertisent en détail les 47 propositions du rapport en vue d'identifier les mesures pouvant être retenues à court ou moyen terme pour simplifier le droit et faire évoluer les règles de gestion et pratiques des caisses, de manière à mieux prévenir les indus et à mieux les recouvrer (ex : instaurer des règles « droits figés » pour le RSA et éviter ainsi un re-calcul du droit en période de paiement, harmoniser les dates d'effet des mesures correctrices en cas de changement de situation, par exemple entre le RSA, les prestations familiales et les allocations logement).

Certaines propositions nécessitent un travail à approfondir avec la CNAF et la CCMSA, notamment en termes d'impact financier. Sur cet aspect, le groupe de travail « simplification » piloté par la DSS associant la DGCS et les caisses a été relancé dès la fin octobre, sur la base notamment de ce rapport. Plusieurs pistes de travail font l'objet d'une attention particulière de la part de la DGCS.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

N/A

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Le rapport prévu a été remis au mois de juillet 2013. Il n'a pas donné lieu à des mesures concrètes à ce stade. Aussi, il est nécessaire d'en tirer les conséquences afin de pouvoir passer à une phase de travail opérationnel soit au travers de textes règlementaires, soit au travers d'un vecteur législatif si besoin (PLFSS pour 2015). En particulier, le travail pourrait être engagé dans le cadre de la mise en œuvre de la COG de la CNAF.

¹³⁰ Note de la mission : la fiche a été transmise en novembre 2013.

Mesure n°2.1.1 : Redonner une trajectoire de croissance au RSA*Axe 2.1 : Améliorer le montant du RSA socle et favoriser l'accès aux biens essentiels***Rappel du cadre du plan**

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Augmentation de 2 % dès le 1 ^{er} septembre 2013	Revalorisation du RSA socle de 10 % en 2017	DGCS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013 et tout au long du quinquennat
		Règlement

Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure*(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)*

Une première revalorisation du montant forfaitaire du RSA de 2 % a été mise en œuvre à compter du 1^{er} septembre 2013. Le décret a été présenté en CCEN le 25 juillet 2013 et publié le 30 août 2013.

Cette revalorisation vient s'ajouter à la revalorisation annuelle calculée en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac, conformément aux dispositions de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Dans le cadre des négociations entre le gouvernement et l'ADF, en juillet 2013, un Pacte de confiance et de responsabilité (PCR) a été signé : il alloue des ressources nouvelles (jusqu'à 2,1 Mds€ suivant les choix faits) aux conseils généraux sur deux ans. Une clause de revoyure sur la mise en œuvre de ce pacte est prévue à fin 2015.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)*D'après les données communiquées par l'administration*

A compter du 1^{er} septembre 2013, le montant forfaitaire du RSA est de **492,90 € par mois pour une personne seule sans enfant**. (632,95 € si la personne bénéficie de la majoration pour isolement puis supplément de 210,99 euros par enfant).

Impact budgétaire de la mesure : le nombre d'allocataires du RSA socle connaîtrait une augmentation importante entre 2012 et 2013 (+ 7,2 %), en lien avec la revalorisation du montant forfaitaire du RSA et le contexte économique défavorable. La progression du nombre de bénéficiaires resterait relativement élevée en 2014 (+5,3 %), la dégradation du marché de l'emploi se poursuivant et l'effet de la revalorisation exceptionnelle ayant à nouveau un impact important. Le surcoût de la seule revalorisation de +2 % prenant effet au 1^{er} septembre 2013 avoisinerait :

- pour 2013 (3 mois) : 81 millions d'euros,
- pour 2014 (année pleine) : 353 millions d'euros.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mesure a été mise en œuvre conformément au cadre du plan.

Mesure n°2.1.2 : Statuer sur le devenir de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE) pour mieux aider les bénéficiaires du RSA en reprise d'emploi

Axe 2.1 : Améliorer le montant du RSA socle et favoriser l'accès aux biens essentiels

Rappel du cadre du plan

<u>ous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Concertation avec l'ADF sur l'APRE au 1er semestre 2013	DGCS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013 pour le PLF 2014
		Circulaire

Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure

(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

Pour la mise en place de cette mesure, la DGCS a organisé les travaux en deux groupes :

- un comité de pilotage (COFIL), piloté par la directrice générale, qui a cadré les travaux et remis au gouvernement un rapport final présentant plusieurs options de réforme,
- un comité technique (COTEC), qui s'est réuni à quatre reprises au cours du mois de juin, pour examiner les différents axes de la réforme (publics éligibles ; périmètre de l'aide ; pertinence de l'APRE et articulation avec les autres aides nationales et locales, évaluation ; gestion de l'APRE à tous les niveaux).

Ces deux groupes de travail se composaient, respectivement à des niveaux décisionnel et technique, de représentants des administrations centrales concernées (DGEFP, DB essentiellement), de l'ADF, des conseils généraux, de l'ANDASS, de Pôle Emploi, de la CNAF et de la CCMISA. Des chercheurs en sciences sociales ont également été associés aux travaux, concernant l'évaluation du dispositif.

Le rapport du COFIL, reprenant ces différents éléments techniques, a été remis aux cabinets en juillet 2013. Il présente trois *scenarii* possibles de réforme :

- maintien de la compétence de l'État sur l'APRE avec amélioration du dispositif ;
- délégation de crédits APRE aux acteurs locaux de l'insertion porteurs de projets ;
- décentralisation du dispositif aux départements.

Le COFIL s'est positionné en faveur du scénario 1. L'option retenue consiste donc à maintenir le pilotage État de l'APRE tout en améliorant ses modalités de gestion, ce qui implique notamment :

- de modifier les critères d'éligibilité à l'APRE, dans le but de mieux responsabiliser les référents uniques du RSA et les acteurs locaux de l'insertion dans le choix des publics éligibles,
- de conserver le périmètre actuel de l'aide (centré sur le retour à l'emploi) en ménageant toutefois des possibilités de dérogations restreintes (dans une limite, exprimée en fraction de l'enveloppe d'APRE départementale, arrêtée par le préfet de département),
- de mieux articuler l'APRE avec les autres aides existantes, notamment à travers un règlement départemental type revu (en lien avec les conseils généraux),
- et, enfin, d'améliorer significativement la gestion nationale de l'APRE, en abandonnant le critère de « reliquat » de crédits dans la répartition des crédits en année « N » et en transformant l'arrêté interministériel de fixation de la dotation budgétaire annuelle en arrêté ministériel.

Ces modifications appellent de nouvelles rédactions normatives en vue d'une publication avant la fin du premier semestre 2014, après concertation avec l'ADF et Pôle emploi.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

N/A

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Les travaux prévus par le plan ont eu lieu, même si le calendrier initialement avancé a fait l'objet d'un décalage (arbitrage initialement prévu à l'issue du 1^{er} semestre 2013). Il revient maintenant au gouvernement de définir une position à la suite des travaux techniques qui ont eu lieu.

La mission note que la loi de finances pour 2014 procède à une dotation de l'APRE qui, si elle est en apparence légèrement supérieure à celle prévue pour 2013, s'inscrit toutefois dans une baisse durable des crédits en raison de l'épuisement des reliquats de trésorerie. Il conviendra d'examiner, lorsque l'arbitrage aura été rendu, les moyens nécessaires à un bon fonctionnement de l'APRE, au risque sinon de voir ce dispositif vidé de sa substance. Ce sujet est développé dans le corps du rapport.

Mesure n°2.1.3 : Réformer les dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes

Axe 2.1 : Améliorer le montant du RSA socle et favoriser l'accès aux biens essentiels

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Réforme du RSA activité et de la PPE	Expertise au 1er semestre 2013 pour mise en œuvre début 2014, réflexions menées dans le cadre d'un groupe de travail	DGCS (à titre principal) DB, DG Trésor, DSS, DREES, DARES
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013 pour le PLF 2014 Loi et règlement

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure

(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

Les dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes, c'est-à-dire le revenu de solidarité active (RSA) en sa composante activité et la prime pour l'emploi (PPE) répondent à des objectifs similaires.

Le Gouvernement a décidé d'engager une réflexion autour de la simplification de ces deux dispositifs de soutien aux travailleurs modestes. Dans ce cadre, Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire, a animé un groupe de travail, mis en place suite à la lettre de mission adressée le 7 mars 2013 par le Premier ministre, entre mars et mi-juillet 2013. Ce groupe a réuni à de nombreuses reprises plusieurs administrations centrales, les organismes de sécurité sociale, Pôle emploi et des bénéficiaires du RSA activité et de la PPE.

M. Sirugue a remis son rapport au Premier ministre le 15 juillet 2013.

Dans ce rapport, il préconise de remplacer le RSA activité et la PPE par une nouvelle prestation : la « prime d'activité » qui aurait les principales caractéristiques suivantes : condition d'éligibilité appréciée sur la base du dernier revenu fiscal de référence avec un barème proche de celui du complément familial ; calcul du droit individualisé, et effectué sur l'examen des revenus d'activité des trois mois précédant la demande ; point de sortie autour de 1,2 SMIC net, maximum perçu autour de 0,7 SMIC..

Afin de mieux mesurer les avantages et inconvénients de cette réforme, la Ministre déléguée aux personnes handicapées et à la lutte contre l'exclusion a confié à l'IGAS, en septembre 2013, une mission d'appui visant à établir un diagnostic détaillé et chiffré de l'impact en termes de « gagnants/ perdants », une analyse financière triennale de montée en charge du dispositif, ainsi que des éléments de mise en place opérationnelle.

Sur la base de ces expertises, aujourd'hui finalisées, une décision du Gouvernement sur les suites à donner devrait être prise dans le cadre des arbitrages du prochain triennal budgétaire 2015-2017.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

N/A

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mesure n'a pas été mise en œuvre dans les calendriers initialement prévus (PLF pour 2014), et il demeure une forte incertitude quant à sa réalisation et au calendrier associé. On pourra se référer sur ce point aux développements dans le corps du rapport (partie 2, « paquet accès aux droits »).

La mission recommande qu'un arbitrage soit rendu sur la mesure, le calendrier et les moyens qui y seront associés. Ce point fait l'objet de développements dans le rapport.

Mesure n°2.1.4 : Etendre les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité aux personnes éligibles à l'ACS <i>Axe 2.1 : Améliorer le montant du RSA socle et favoriser l'accès aux biens essentiels</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>ous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Campagne de communication	DSS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		Début 2013
		Arrêté
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
La mesure a été mise en œuvre par l'arrêté du 26 décembre 2012 ¹³¹ .		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
Nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux après extension : 1,8 million de ménages bénéficiaient des tarifs sociaux jusqu'à la publication de l'arrêté de décembre 2012, qui permet de les étendre à 830 000 personnes supplémentaires (500 000 ménages).		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
L'augmentation du plafond de ressources, pour bénéficier des tarifs sociaux est effective depuis janvier 2013 (+35 %) ¹³² .		

¹³¹ Note de la mission : soit entre la conférence nationale et le Cile de janvier 2013.

¹³² Note de la mission : une extension du champ des bénéficiaires des tarifs sociaux a également été mise en œuvre par l'intermédiaire du décret n°2013-1031 du 15 novembre 2013 qui en ouvre le bénéfice aux personnes situées en deçà d'un certain revenu fiscal annuel (2175€ par part en France métropolitaine). La procédure, entièrement automatisée après la phase initiale d'identification, devrait concerner environ 4 millions de foyers. Ce décret, qui n'entre pas dans le cadre du plan *stricto sensu* mais est pleinement cohérent avec ce dernier, instaure également une « trêve hivernale » des coupures d'énergie.

Mesure n°2.1.5 : Obtenir une aide alimentaire européenne à la hauteur des défis de la crise
Axe 2.1 : Améliorer le montant du RSA socle et favoriser l'accès aux biens essentiels

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	N/A	DGCS MAEE et Agriculture
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013 Réglementation européenne

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure
(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

A partir du 1er janvier 2014, l'actuel Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), mis en œuvre dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), sera remplacé par le fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), nouvel instrument qui viendra compléter les instruments de cohésion existants.

Dans le cadre des négociations du budget de l'Union européenne, la France a plaidé pour un maintien des crédits consacrés à l'aide aux plus démunis. Lors du Conseil européen du 20 juin dernier, un accord a été trouvé portant le montant total du FEAD à 3,5 Mds€ au lieu des 2,5 milliards prévus initialement. Ces crédits supplémentaires seront redéployés à partir de l'enveloppe nationale consacrée aux fonds structurels par les seuls Etats membres volontaires.

Lors du COREPER du 4 octobre dernier, la Présidence lituanienne de l'UE a constaté un accord des Etats membres sur un projet de règlement du FEAD. Ce projet de règlement pose le principe d'une participation obligatoire des Etats membres à ce fonds, position défendue par la France. A cette part obligatoire est ajoutée une part facultative correspondant à l'augmentation du montant du fonds déjà mentionnée. La France a déjà fait part à la Commission de sa volonté de mobiliser cette part volontaire du FEAD.

En outre, sur proposition de la France, et afin de sécuriser la période de transition entre PEAD/FEAD, il a été convenu que les dépenses engagées dès le 1er décembre 2013 seraient éligibles au FEAD. Ceci doit permettre à la France d'être remboursée par l'Union européenne du montant des dépenses engagées pour l'achat des denrées en 2014, sur le fondement d'appels d'offres lancés par FranceAgrimer en décembre 2013.

Ce compromis obtenu sur le budget et sur le contenu de la proposition de règlement est un pas supplémentaire vers la pérennisation de l'aide européenne aux plus démunis.

Au niveau national, différentes mesures nécessaires à la mise en œuvre de ce nouveau règlement ont également été lancées :

- adoption le 9 octobre dernier par le Sénat d'une proposition de loi élargissant les missions de France Agri Mer (FAM) à la mise en œuvre du FEAD ;
- mission d'évaluation *ex-ante* confiée conjointement à l'IGAS et au CGAAER ;
- installation d'un comité de concertation réunissant les administrations concernées, FAM, l'UNCCAS, l'ANIA et les associations habilitées au niveau national qui a pour objet de suivre l'élaboration du Programme opérationnel et la mise en place du fonds.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Niveau de fonds obtenus :

La France bénéficiera en 2014 de 67,2 millions d'euros (71 millions en 2013). L'assujettissement à la TVA représente par ailleurs 3,8 millions d'euros.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Le sujet de l'aide alimentaire est traité dans le plan sous un angle exclusivement budgétaire. Si les fonds européens diminuent légèrement, le gouvernement a toutefois compensé les sommes par l'introduction d'un amendement au budget pour 2014¹³³.

Il existe par ailleurs d'autres sources d'inquiétudes, telles que celle de la réglementation applicable aux épiceries solidaires qui, fonctionnant sur le principe d'une participation modique des personnes aidées, ne peuvent revendre des produits dont elles auraient pris possession à titre gratuit.

Surtout, la mission estime dommageable que l'aide alimentaire ne soit abordée que sous cet aspect. Il conviendrait d'engager une réflexion plus large sur la place de l'aide alimentaire dans les parcours d'inclusion sociale et, partant, le lien avec les différents acteurs des politiques de solidarité. Des développements sont proposés dans le rapport sur ce point : il peut s'agir d'un chantier à ouvrir en 2014.

¹³³ Amendement n°502 examiné à l'Assemblée nationale le 13 décembre 2013 et conduisant à augmenter de 8,2 millions d'euros les crédits de la mission « solidarité, insertion, égalité des chances ».

Mesure n°2.1.6 : Permettre l'accès à tous à la culture et à la création artistique
Axe 2.1 : Améliorer le montant du RSA socle et favoriser l'accès aux biens essentiels

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
<p>Amplifier la lutte contre l'illettrisme,</p> <p>Prise en compte des jeunes et des familles vulnérables dans le Projet national d'éducation artistique et culturelle,</p> <p>Lutter contre la fracture des usages numériques,</p> <p>Elargir la réflexion et les actions à conduire autour de la thématique des Gens du Voyage,</p> <p>Accès à la culture en direction des personnes empêchées comme les personnes détenues.</p>	<p>Mobilisation des directions centrales et déconcentrées (DNO) du ministère et des établissements publics nationaux (Mission « Vivre ensemble »),</p> <p>Mobilisation des fédérations d'éducation populaire et des associations nationales de solidarité (Convention pluriannuelles d'objectif),</p> <p>Poursuite d'actions en cours (groupe expressions des exclusions),</p> <p>Élaboration d'une charte « culture - gens du voyage ».</p> <p>Expérimentations : Élaboration, expérimentation et évaluation d'actions pilotes en région</p>	<p>SG du ministère de la culture et de la communication (à titre principal), Association de la DAP et de la DPJJ</p> <hr/> <p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>Règlement</p>

Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure
(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

La mise en œuvre de la mesure s'est opérée au travers des actions suivantes :

- signature des conventions avec 5 associations de solidarité : FNARS, FNASAT-Gens du voyage, Secours catholique, Emmaüs France et La Cimade,
- Soutien et mise en œuvre de la nouvelle convention Culture/Association de solidarité signée avec la Fondation Apprentis d'Auteuil,
- Mise en œuvre du Grand projet pour l'éducation artistique et culturelle dont une des cibles prioritaires sont les jeunes en situation de précarité. Mise en œuvre des projets en région dès la rentrée de septembre 2013,
- Validation de la charte Cultures/Tziganes/Gens du voyage de France,
- Dans le cadre de l'Année européenne de la citoyenneté en lien avec le Secours catholique, préparation du colloque « L'Europe sociale, solidaire » - 14 au 16 novembre 2013 avec le MUCEM.

Par ailleurs, dans le cadre du grand projet d'éducation artistique et culturelle, une dotation spécifique éducation artistique et culturelle (2,35 M€) a été déconcentrée aux directions régionales des affaires culturelles (juin 2013) pour la mise en œuvre de parcours d'éducation artistique et culturelle, en partenariat avec les collectivités territoriales, suivant des critères ciblant des territoires d'action déficitaires (politique de la ville et zones rurales) et l'ensemble des jeunes du territoire, y compris les populations spécifiques (jeunes en situation de handicap, jeunes « décrocheurs », jeunes sous main de justice...). 113 projets ont ainsi été financés, dont :

- *Répartition territoriale :*
 - 37 projets en zone rurale,
 - 27 projets en zone urbaine sensible,
 - 1 projet périurbain uniquement,
 - 31 projets mixtes,
 - 16 projets en outre-mer.
- *Répartition par public-cible (52 projets ciblés) :*
 - 41 projets incluant les personnes en situation de handicap (26), hospitalisées, en institut médico-social ou institut médico-éducatif (dont 5 via des EHPAD),
 - 16 projets intégrant la problématique justice (essentiellement PJJ mais 3 projets incluent également les détenus),
 - la problématique des décrocheurs est présente dans 9 projets et un projet y associe les jeunes inactifs,
 - 5 projets incluent les demandeurs d'asile ou les primo-arrivants,
 - 1 projet intègre les jeunes filles mineures avec enfants accueillies dans un centre maternel.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

N/A à ce stade

Impact budgétaire :

Dotation spécifique aux DRAC en 2014 de 5 millions d'euros (prévisionnel), dont 30 % dédiés aux territoires de politique de la ville

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mesure a été engagée conformément à la lettre du plan et les actions engagées sont réelles. On peut toutefois regretter que, si le libellé de la mesure est particulièrement ambitieux, les étapes et moyens qui lui sont associés le soient moins. Il s'agit d'un axe potentiel de progrès pour les prochaines années de mise en œuvre du plan quant à sa traduction opérationnelle.

Mesure n°2.1.7 : Favoriser l'accès aux vacances pour les familles vulnérables <i>Axe 2.1 : Améliorer le montant du RSA socle et favoriser l'accès aux biens essentiels</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	<p>La mission Buisson doit formuler des propositions dans le cadre d'un plan d'actions 2013-2017</p> <p>Expérimentations : Élaboration, expérimentation et évaluation d'actions pilotes en région</p>	<p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>Circulaire</p>
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure¹³⁴ <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
Le rapport de Mme Buisson a été remis en décembre 2013. Il pose un diagnostic global des causes de non-départ en vacances et formule treize propositions.		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A à ce stade de mise en œuvre		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
La mission n'est pas en capacité d'apprécier la mise en œuvre de cette mesure. La remise très récente du rapport de Mme Buisson en fait un sujet à suivre en 2014.		

¹³⁴ La mission n'ayant pas eu de retour sur cette fiche, elle mentionne simplement des éléments factuels.

Mesure n°2.1.8 : Favoriser l'accès aux sports et aux loisirs pour les familles vulnérables <i>Axe 2.1 : Améliorer le montant du RSA socle et favoriser l'accès aux biens essentiels</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Définition d'une stratégie commune par un groupe de travail interministériel	DJEPVA (à titre principal) DPJJ
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013 et tout au long du quinquennat
		Circulaire
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
Rédaction d'un guide méthodologique à destination des DRJSCS et DDCS/PP		
<p>- <u>De novembre 2012 à mai 2013 : 1ère phase :</u></p> <p>Sur la base d'expériences innovantes portées par des services déconcentrés dans ce domaine et avec la participation de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de la délégation aux droits des femmes (DDFE), de la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) et de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), la direction des sports a travaillé sur l'impulsion d'une offre de pratique d'activités physiques et sportives (APS) en faveur des personnes vulnérables.</p> <p>Cette première phase a pour objet d'accompagner les agents des DRJSCS et des DDCS/PP, en charge des dossiers « sports » et « cohésion sociale ». Il s'agit de favoriser la définition de stratégies régionales déclinées en plans d'actions départementaux en favorisant la transversalité au sein des services et la recherche de partenariats locaux.</p> <p>Cette phase s'est concrétisée par l'élaboration d'un guide méthodologique « la pratique des activités physiques et sportives, facteur d'inclusion sociale » diffusé aux services déconcentrés jeunesse, sports et cohésion sociale. Il a été élaboré par la direction des sports et le pôle ressources national sport éducation mixités citoyenneté (PRN SEMC), avec l'appui des services déconcentrés porteurs d'expériences innovantes et les administrations centrales associées.</p> <p>- <u>De juin à octobre 2013 – 2ème phase :</u></p> <p>Le guide méthodologique a été mis en ligne le 28 juin sur l'intranet des ministères « sociaux » et présenté le 30 mai aux directeurs des services déconcentrés (DRJSCS)¹³⁵. Il sera complété à l'automne par des outils techniques et méthodologiques et sera mis plus largement à disposition en 2014. Des présentations de ce guide ont été faites auprès de différents réseaux des chefs de pôle « cohésion sociale » des DRJSCS, du réseau « droits des femmes » et des correspondants PRIPI. Le ministère de la justice, avec la DAP et la DPJJ, a été intégré depuis septembre 2013 à cette mesure et le SG CIV a souhaité également participer aux travaux. Un premier stage de formation interministériel s'est déroulé du 15 au 18 octobre 2013 au CREPS de VICHY</p>		

¹³⁵<http://www.intranet.jeunesse-social.sante-sports.gouv.fr/900/Sports/Sportpourtous/SportEducationMixitesCitoyenneteSEMC/Outilsetdocumentation/index.htm>

intitulé « APS facteur d'inclusion sociale », il a regroupé quinze représentants de DRJSCS/DDCS.

- De novembre 2013 à juin 2014- 3ème phase :

De nouveaux acteurs associatifs du sport et de l'action sanitaire et sociale et les acteurs territoriaux (conseils généraux et collectivités locales) sont progressivement associés. Le but est de diffuser les outils techniques et méthodologiques nécessaires au développement de cette offre spécifique et la mise en place de partenariats locaux. Ces partenariats locaux s'inscriront dans les stratégies régionales et les plans départementaux définis par les DRJSCS et les DDCS/PP qui auront investi cette politique.

Un colloque national pourrait être organisé à l'issue de cette phase pour favoriser la diffusion de ces travaux.

La mesure prévoit la définition d'une circulaire conjointe entre les ministères concernés.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

N/A à ce stade de mise en œuvre

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mesure a été engagée conformément à la lettre du plan. On peut toutefois regretter que, si le libellé de la mesure est particulièrement ambitieux, les étapes et moyens qui lui sont associés le soient moins. Il s'agit d'un axe potentiel de progrès pour les prochaines années de mise en œuvre du plan quant à sa traduction opérationnelle.

Mesure n°2.1.9 : Lutter contre l'isolement des personnes âgées <i>Axe 2.1 : Améliorer le montant du RSA socle et favoriser l'accès aux biens essentiels</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
<p>Déployer le bénévolat de type associatif, favoriser l'initiative et faire de la lutte contre l'isolement des âgés un axe majeur de l'implication citoyenne (déploiement d'équipes citoyennes autour des âgés avec référents qualifiés d'équipes dès 2013)</p> <p>Mettre en cohérence et en convergence les actions menées aujourd'hui de façon distincte sur le terrain, afin de permettre l'échange de bonnes pratiques et d'assurer un meilleur maillage territorial</p> <p>Consolider la gouvernance et le partenariat national de cette mobilisation avec le ministère en charge des Personnes âgées et de l'Autonomie qui l'impulse pour renforcer la visibilité et à la promotion de ces actions.</p>	<p>Remise du rapport de Jean-François Serres</p> <p>Subvention de la DGCS à hauteur de 50 000€</p> <p>Section IV de la CNSA pour l'appui à la formation des bénévoles – 784 000 €</p> <p>Expérimentations : Préfiguration-expérimentation prévue à compter de septembre 2013</p>	<p style="text-align: center;">DGCS</p> <hr/> <p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p style="text-align: center;">2013 et tout au long du quinquennat</p> <p style="text-align: center;">Dialogue social, Circulaire</p>
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>Deux chartes adoptées en octobre 2013 structurent l'organisation et le déploiement du projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>La charte nationale MONALISA</i> : elle définit les principes de fonctionnement et les engagements de partenaires engagés dans MONALISA. La Charte nationale sera signée par l'ensemble des partenaires nationaux d'ici début 2014, - <i>La charte de l'équipe citoyenne</i>, qui définit la constitution et les missions des équipes citoyennes MONALISA, permettant ainsi le déploiement du projet sur tout le territoire. <p>Est également effective la signature d'une convention annuelle d'objectifs 2013 avec l'association <i>Les Petits Frères des Pauvres</i>, relative à l'action : « Lancement de la 'mobilisation nationale contre l'isolement des âgés' » pour l'année 2013.</p>		

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)*D'après les données communiquées par l'administration***Nombre d'opérations MONALISA dans les premiers territoires témoins:**

8 premiers territoires témoins : le Gard, le Lot, le Nord, la Gironde, le Val-de-Marne, la Creuse, la Nièvre et la Moselle. Le nombre d'actions et leur évaluation seront à suivre l'an prochain.

Impact budgétaire de la mesure :

Subvention de la DGCS à hauteur de 50 000 euros,
784 000 euros mobilisés par la CNSA (section IV) sur une base triennale.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mise en œuvre de la mesure est engagée dans des conditions satisfaisantes, les montants dégagés afin de l'accompagner le sont également. Il conviendra en 2014 de suivre précisément le déploiement de l'expérimentation sur les territoires pilotes et d'en tirer les conséquences avant son éventuelle généralisation.

Les rencontres territoriales réalisées par la mission ont mis en évidence l'importance de la problématique de l'isolement des personnes âgées et l'intérêt qu'y portent les acteurs de terrain.

2 PAQUET « TRAVAIL-EMPLOI »

Mesure n°1.2.1 : Inciter à une démarche de prévention active des exclusions au sein des entreprises et dans la négociation collective <i>Axe 1.2 : Emploi ; Travail</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	N/A	Direction Générale du travail
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013 et tout au long du quinquennat Dialogue social, Circulaire
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>La question de la prévention de la lutte contre la pauvreté commence dans l'entreprise à travers toutes les actions engagées pour lutter contre la précarité et les formes d'emploi précaires (CDD, travail à temps partiel contraint et réduit). Dans ce cadre, la loi de sécurisation de l'emploi (LSE) du 14 juin 2013, reprenant les priorités définies par les partenaires sociaux dans l'ANI du 11 janvier 2013, comporte différents volets de nature à prévenir les risques de précarisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - généralisation de la couverture complémentaire collective « santé » et amélioration de la portabilité des couvertures « santé et prévoyance » pour les demandeurs d'emploi, - modulation des cotisations au régime d'assurance chômage pour les CDD courts, - encadrement du temps partiel avec une durée minimale de 24 heures à défaut d'accord de branche. <p>Le déploiement de la loi LSE est en cours. On peut relever à fin décembre les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mise en place du CDI intérim par la branche de l'intérim (accord en cours d'extension), - négociations en cours dans les branches sur le temps partiel (échéance au 1er janvier 2014). <p>Le bilan annuel de la négociation collective pour 2013 et les années suivantes permettra de suivre les mesures de la loi LSE renvoyant à des négociations de branches. Par ailleurs, si des accords de branches ou d'entreprises prévoyaient d'autres mesures allant dans le même sens, une identification de ces accords pourrait être repérée.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
Nombre d'accords collectifs conclus (branches et entreprises) : Non disponible à ce stade		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
Il serait effectivement utile de pouvoir disposer d'une vision consolidée au travers de la publication annuelle du bilan de la négociation collective.		

Mesure n°2.2.1 : Faciliter l'accès à l'emploi ou à la création d'activités en aménageant les parcours, jusqu'à la stabilisation dans un emploi durable

Axe 1.2 : Emploi ; Travail ; Formation professionnelle

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
1/Allongement de la durée moyenne des nouveaux contrats signés à 12 mois,	2/ Expérimentation au 2 ^{ème} semestre 2013,	DGEFP
2/Stabilité d'un volume socle de contrats et mise en place de conventions pluriannuelles avec les employeurs partenaires ¹³⁶ ,	5/ Mission conjointe IGAS-CGEDD.	<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
3/Simplification et développement de l'immersion,		1/ 2013 et tout au long du quinquennat, circulaire de programmation,
4/Réformer les modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA,		2/ Expérimentation,
5/Mobilité des travailleurs modestes,		3/ Règlement,
6/Déployer sur le terrain des outils du type de la médiation active et de recherche des offres d'emploi non formulées.		4/ Expérimentation entre des conseils généraux et pôle emploi,
		5/ Rapport d'inspections,
		6/ 2013.

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure

(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

1/ Allongement de la durée moyenne des nouveaux contrats à 12 mois :

L'allongement de la durée moyenne a fait l'objet de la circulaire DGEFP du 22 février 2013.

La durée moyenne des contrats initiaux s'établit, pour les contrats signés durant le mois de septembre 2013, à 11,04 mois, contre une moyenne de 6,72 mois en 2012.

¹³⁶ Initialement rattachée à une mesure du paquet « gouvernance » (*Veiller à une organisation efficace avec les différents acteurs qui contribuent au retour à l'emploi*), cette sous-mesure est logiquement liée avec celle relative aux contrats aidés.

2/ Stabilité d'un volume socle de contrats et mise en place de conventions pluriannuelles avec les employeurs partenaires :

L'expérimentation a été repoussée au 1er semestre 2014 : la réforme de l'insertion par l'activité économique actuellement en cours a des impacts potentiellement importants sur les modalités de l'expérimentation. Celle-ci sera par conséquent mise en œuvre une fois les éléments de la réforme de l'IAE définitivement stabilisés.

3/ Simplification et développement de l'immersion :

Les projets d'articles de loi visant la création et l'encadrement des périodes de mise en situation en milieu professionnel sont en cours de validation (organisme chargé de la prescription, bénéficiaires, modalités de mise en œuvre). Le document de conventionnement (CERFA), établi en parallèle, est également en cours de validation.

4/Réformer les modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA :

Les échanges des cabinets ministériels avec Pôle emploi et l'ADF se poursuivent en vue de lancer le nouveau dispositif d'accompagnement global. En juillet 2013, une présentation du projet visant à renforcer l'accompagnement global, social et professionnel, des demandeurs d'emploi (au-delà des seuls bénéficiaires du RSA) a été faite devant le CA de Pôle Emploi, qui a validé le principe de cette démarche. Ce projet est intégré au chantier de la nouvelle stratégie de l'opérateur national, « Pôle Emploi 2015 », qui répond à deux préoccupations :

- accompagner les publics les plus éloignés de l'emploi pour faire face à tous les freins à leur réinsertion professionnelle, notamment dans le cadre de l'accompagnement dit « renforcé » ;
- clarifier les relations de partenariat avec les conseils généraux, en décroisant notamment les financements.

La mise en œuvre de la sous-action 4 impliquera d'identifier des agents dédiés à ce nouveau mode d'accompagnement à Pôle emploi ainsi que, probablement, dans les services des départements, dont les modalités de financement ne sont pas totalement définies à ce jour.

Dans le cadre de la nouvelle programmation du fonds social européen sur la période 2014-2020, le cofinancement d'un certain nombre de ces effectifs dédiés à Pôle emploi est envisagé.

5/ Mobilité des travailleurs modestes¹³⁷ :

N/A

6/ Médiation active :

- construction d'un référentiel et de modules de formation « médiation active » (septembre-octobre 2013) testés *in situ* auprès de conseillers de missions locales ; 10 sessions de formation à compter d'octobre 2013 sur la 1ère vague de territoires expérimentaux pour la garantie jeunes,
- organisation d'un séminaire le 24 octobre « appui au recrutement et médiations pour l'emploi » (public cible : missions locales dans le cadre de la garantie jeunes ; Cap emploi ; Pôle emploi ; SIAE ; acteurs de la GPEC-T et de l'appui-conseil ; CMLE dont partenaires sociaux etc.),
- inscription des stratégies de « médiation active » dans le projet de programme opérationnel FSE 2014-2020,
- inscription de la « médiation active » dans le cahier des charges de l'évaluation de la garantie jeunes,
- construction d'une « boîte à outils RH » d'appui au recrutement (en cours).

¹³⁷ Note de la mission : par une délibération du 18 décembre, Pôle Emploi a regroupé l'ensemble des aides préexistantes en une seule et même aide, destinées aux demandeurs d'emploi modestes (à la suite de la décision du CA du 20 mars 2013). La nouvelle aide entre en vigueur le 20 janvier 2014.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

1/ Allongement de la durée moyenne des contrats aidés /durée moyenne des contrats aidés initiaux :
11,04 mois en septembre 2013 ; 6,72 mois en 2012

% de sorties en emplois durables de bénéficiaires des contrats aidés¹³⁸ :

CUI non marchand : 24,7 % en 2010 ; 26,6 % en 2011

CUI marchand : 48,4 % en 2010, 59 % en 2011

2/ Stabilité d'un volume socle de contrats aidés / nombre de contrats conclus dans le cadre de l'expérimentation d'une stabilité du volume socle :

Non disponible en raison du report de la mise en œuvre de la mesure

4/Réformer les modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA / nombre de territoires entrés dans l'expérimentation et nombre de personnes suivies dans le cadre de cette expérimentation (bénéficiaires du RSA et non bénéficiaires du RSA) :

Le cahier des charges est en cours de finalisation – les données ne sont donc pas disponibles à ce jour.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Les principales sous-mesures ont été engagées, dont la plus visible est l'allongement de la durée des contrats aidés au niveau qui était prévu par le plan.

L'expérimentation d'une nouvelle offre de service pour les bénéficiaires du RSA est actuellement testée dans plusieurs départements. Le nombre limité de départements qui ont souhaité s'engager à ce stade rend d'autant plus important le suivi de cette expérimentation et, si elle est concluante, sa valorisation auprès des autres conseils généraux. Il s'agira alors de mailler progressivement le territoire.

Enfin, il est à noter que deux mesures n'ont pas été mises en œuvre : l'une a été reportée (stabilité d'un volume socle de contrats et mise en place de conventions pluriannuelles avec les employeurs partenaires), l'autre n'a pas fait l'objet de travaux lors même que sa mise en œuvre ne paraît pas formellement très contraignante (étude de la question de la mobilité des travailleurs modestes). Sur cette dernière mesure, l'évaluation intégrerait utilement des éléments de « bonnes pratiques », qui existent au niveau local. La mission n'a pas obtenu d'information sur le développement prévu de l'accompagnement à la création d'activités professionnelles au profit des gens du voyage (en s'appuyant sur l'expérience des associations d'insertion professionnelle).

¹³⁸ Sur cet indicateur, cf. PJ de la DREES.

Mesure n°2.2.2 : Ouvrir davantage l'accès à la formation pour les personnes peu qualifiées et lancer un chantier pour la reconnaissance des compétences acquises en situation de travail et aujourd'hui non sanctionnées par des diplômes

Axe 1.2 : Emploi ; Travail ; Formation professionnelle

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	<p>objectif de % de fonds mobilisés vers les moins qualifiés (tous acteurs de formation) - indicateurs à suivre,</p> <p>Actions spécifiques sur les modes de garde ouverts aux femmes chargées de famille afin de faciliter leur accès à la formation,</p> <p>Construction d'un indicateur sur accès des allocataires RSA à la formation professionnelle,</p> <p>Intensifier les actions de qualification et de requalification pour les personnes en situation de handicap,</p> <p>Renforcer la lutte contre l'illettrisme pour les publics particulièrement fragiles (gens du voyage, jeunes ultramarins),</p> <p>Mise en place d'un groupe de travail sur savoir-faire acquis en situation d'emploi (aboutir à un référentiel de compétences de niveau infra-V ; assouplissement des dispositifs de VAE + progresser en matière de reconnaissance des compétences et savoir-faire acquis par les étrangers dans leurs pays d'origine.</p>	<p>DGEFP (à titre principal)</p> <p>Travaux interministériels sur la VAE regroupant : MEN, MESR, MASS, MAAF et MSJEPVA, MD</p> <hr/> <p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p style="text-align: center;">Loi</p>

Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure
(*synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration*)

1/ Objectif de % de fonds mobilisés vers les moins qualifiés (tous acteurs de formation)

Si l'Etat est effectivement attentif dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle à mieux orienter la formation vers les demandeurs d'emploi et les moins qualifiés, il n'existe pas d'objectif national partagé visant à flécher les fonds de la formation professionnelle. Le CNFPTLV (conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie) a pour mission de favoriser la concertation entre Etat, Régions et partenaires sociaux pour définir les orientations pluriannuelles et les priorités annuelles des politiques de formation professionnelle initiale et continue (L. 6123-1 du code du travail), toutefois cette concertation n'a pas permis d'identifier des objectifs spécifiques partagés en la matière.

Néanmoins, il est possible de s'appuyer sur les statistiques relatives au fléchage des fonds par chacun des financeurs. Pour ce qui concerne le dernier programme de formation financé par le ministère chargé de la formation professionnelle, compétences clés (programme de développement des compétences fondamentales à destination des personnes en insertion professionnelle), qui s'élève à 54 M € pour 2013, 90 % des apprenants ayant participé à une telle formation sont de niveau V ou infra.

Si des chiffres peuvent être dégagés de l'enquête régions gérée par la DARES (remontées financières et qualitatives des conseils régionaux), ils ne permettent pas d'identifier le pourcentage total mobilisé par les Régions vers les moins qualifiés. Il est cependant possible de dire que 41,4 % des formations délivrées aux jeunes de moins de 25 ans en 2012 par les conseils régionaux sont des formations qualifiantes de niveau V (source jaune 2014).

2/ Actions spécifiques sur modes de garde pour femmes chargées de famille :

Il n'y a pas eu d'actions particulières en la matière étant entendu que les textes prévoient déjà la réservation d'un quota de places aux femmes en insertion.

3/ Construction d'un indicateur sur accès des allocataires RSA à la formation professionnelle :

Le repérage de l'accès des allocataires du RSA à la formation professionnelle est délicat, les allocataires pouvant être repérés comme demandeurs d'emploi et pas nécessairement allocataires. Certaines régions ont pris en compte ces problématiques dans les CPRDFP, notamment la région Centre.

4/ Personnes en situation de handicap : intensification actions de formation/requalification :

La formation est un axe fort des actions en direction des travailleurs handicapés compte-tenu de leur relatif bas niveau de qualification. Son renforcement est pris en compte dans la convention multipartite signée fin novembre 2013 avec l'ensemble des acteurs (dont Agefiph, FIPHFP, CNSA...) et s'appuie aussi sur les accords d'entreprise ou de branche conclus en faveur des travailleurs handicapés ainsi que sur les centres de rééducation professionnelle (CRP).

5/ Accent sur la lutte contre l'illettrisme

Le ministère chargé de la formation professionnelle consacre, en 2013, 54 M€ au programme de développement des compétences fondamentales à destination des personnes en insertion professionnelle : le programme compétences clés.

Au 31 août 2013, plus de 36 000 apprenants sont entrés en formation en 2013. 90 % des apprenants ayant participé à une formation compétences clés sont de niveau V ou infra.

Le 1er mars 2013, le Premier ministre a attribué le label Grande Cause nationale au collectif « Agir ensemble

contre l'illettrisme », fédéré par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI).

Le Conseil national de la formation tout au long de la vie a été saisi par le ministre du travail et le ministre de l'éducation nationale le 31 mai 2013. Dans un contexte de décentralisation du programme compétences clés du ministère chargé de la formation professionnelle, l'objectif de ce groupe de travail est d'établir un diagnostic partagé de la situation de l'illettrisme en France, de définir les orientations stratégiques et de proposer une hiérarchie dans la mise en œuvre des objectifs. Le cadre ainsi posé permettra à l'ANLCI et à l'Etat de définir un nouveau partenariat stratégique dans le cadre du processus de renouvellement de la convention constitutive du GIP qui sera engagée en 2014.

6/ Savoir-faire acquis en situation d'emploi (aboutir à un référentiel de compétences de niveau infra-V ; assouplissement des dispositifs de VAE + progresser en matière de reconnaissance des compétences et savoir-faire acquis par les étrangers dans leurs pays d'origine) :

Un groupe technique interministériel (GT1) a été créé afin d'émettre des suggestions, avant la fin de l'année 2013¹³⁹, en matière d'évolution des normes favorisant, notamment, l'accompagnement des personnes les moins qualifiées, l'assouplissement du dispositif de VAE et la possibilité de prendre en compte les compétences consignées dans les portefeuilles de compétences sous certaines conditions qui devront être définies.

En ce qui concerne la reconnaissance des compétences et savoir-faire acquis par les étrangers dans leurs pays d'origine, les outils développés portent sur l'évaluation des compétences par rapport à l'obtention d'une certification professionnelle avec trois modalités de prise en compte :

- la VAE qui permet déjà cette prise en compte étant donné qu'il n'existe pas d'exigence de nationalité ni d'expérience sur le territoire national pour faire une demande de VAE ; en revanche, le candidat doit être domicilié en France.
- il existe une disposition législative permettant à toute personne de faire valider les études supérieures qu'elle a accomplies notamment à l'étranger.
- à l'échelon européen, le système de points ECTS dans l'enseignement supérieur permet d'obtenir, dans un parcours de formation, des équivalences et donc des dispenses d'unités constitutives de la certification.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

N/A à ce stade

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mise en œuvre de cette mesure et des différentes sous-mesures qui la composent est difficile à apprécier en l'état des informations communiquées, mais paraît assez inégale. A l'aune des informations communiquées, il serait nécessaire d'ajuster certaines sous-mesures prévues, soit pour les préciser et les densifier, soit pour les abandonner, le cas échéant. L'engagement prochain des travaux législatifs à la suite de l'accord entre les partenaires sociaux doit permettre de faire avancer la mise en œuvre de cette mesure.

¹³⁹ Note de la mission : la fiche a été transmise le 26 novembre 2013.

Mesure n°2.2.3 : Créer une « garantie jeunes » assurant aux jeunes les plus en difficulté des propositions d'emploi ou de formation et un soutien financier

Axe 1.2 : Emploi ; Travail ; Formation professionnelle

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Groupe de travail <i>ad hoc</i> dès janvier 2013	10 territoires pilotes en septembre 2013 (10 000 jeunes), 10 territoires supplémentaires en 2014, Généralisation en 2015 à 100 000 jeunes.	DGEFP
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement

Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure

(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

La mise en œuvre de la mesure s'est opérée au travers des actions ou textes suivants :

- décret du 1er octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes »,
- arrêté du 1er octobre 2013 fixant la liste des territoires concernés par l'expérimentation de la garantie jeunes,
- instruction ministre du 11 octobre 2013 relative à la mise en œuvre de la « garantie jeunes » sur les territoires pilotes,
- boîte à outils complétant l'instruction et comprenant cinq fiches : les objectifs par territoires, la commission d'attribution et de suivi, le cahier des charges de l'accompagnement global et intégré, l'allocation garantie jeunes et le Cerfa.

La DGEFP s'est appuyée sur la mission locale de Carcassonne en tant que « prototype » pour tester en amont les aspects spécifiques de l'accompagnement garantie jeunes et construire la boîte à outils pour les 10 territoires pilotes.

En partenariat avec le Conseil National et de l'Union Nationale des missions locales, la DGEFP a construit des sessions de « formation-action » à destination des conseillers dédiés à la garantie jeunes qui sont co-animées avec des conseillers de la mission locale de Carcassonne. Un numéro vert a été créé par l'équipe de Carcassonne afin de répondre à toutes les questions que peuvent se poser leurs collègues des autres territoires.

Des interrégionales sont prévues en décembre 2013 entre la DGEFP et les services de l'Etat. Elles seront reconduites en janvier en intégrant les équipes des missions locales.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Les indicateurs sont en construction avec le réseau des ML et les services de l'Etat : la mission les reprendra à son compte, le cas échéant, à l'issue de la première année de déploiement de la phase-pilote.

Impact budgétaire :

Au titre de la 1^{ère} année de déploiement, le coût de la « garantie jeunes » est de 30 millions d'euros.

Nombre de territoires retenus dans les DOM :

La Réunion a un objectif de 1839 jeunes soit 18,4 % de l'objectif national.

Nombre de jeunes concernés dès 2013 puis en croisière en année pleine :

10 000 jeunes entreront dans la démarche du 1er octobre 2013 au 1er octobre 2014, puis 20 000 nouveaux jeunes pourront intégrer la « garantie jeunes » dans la 2ème vague de l'expérimentation.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Mesure importante et symbolique du plan, la « garantie jeunes » se met en œuvre dans les délais prévus et dans des conditions satisfaisantes. Le montant prévu pour accompagner chaque jeune est de 1600€, soit le même niveau que pour l'accompagnement des personnes licenciées pour motif économique et bénéficiant d'un CSP. Il sera particulièrement important de veiller au ciblage du public afin de s'assurer que les jeunes bénéficiaires seront bien les plus éloignés de l'emploi. Par ailleurs, une adaptation avec les mécanismes existant au niveau local doit être recherchée.

Ces points font l'objet de plus amples développements dans le corps du rapport (partie 2).

Mesure n°2.2.4 : Expérimenter des parcours d'insertion autour des emplois d'avenir pour les jeunes les plus fragiles <i>Axe 1.2 : Emploi ; Travail ; Formation professionnelle</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u> N/A	<u>Moyens :</u> Groupe de travail <i>ad hoc</i> dès janvier 2013 <u>Expérimentations :</u> Expérimentation dans 5 départements dès le printemps 2013 (mobilisation emplois d'avenir) - évaluation au T1 2014 par IGAS et IGSJ puis accords cadres nationaux. Une attention particulière sera portée aux jeunes sous main de justice et jeunes issus d'une prise en charge ASE	<u>Administrations responsables :</u> DPJJ et DGEFP <u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat, Règlement
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
N/A ¹⁴⁰		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
A définir dans le cadre de l'expérimentation ; la mission reprendra à son compte, le cas échéant, ces indicateurs.		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
Les informations portées à la connaissance de la mission laissent présager une mise en route très lente de cette mesure. La nécessité d'un travail interministériel peut être un facteur explicatif. Il est donc nécessaire d'avancer sur cette mesure en 2014 et d'engager des travaux concrets.		

¹⁴⁰ Les informations communiquées à la mission ne permettent pas de renseigner cette rubrique.

Mesure n°2.2.5 : Favoriser la réinsertion professionnelle des personnes sous main de justice <i>Axe 1.2 : Emploi ; Travail ; Formation professionnelle</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u> Faciliter l'intervention des SIAE en détention	<u>Moyens :</u> Textes d'application de la loi pénitentiaire	<u>Administrations responsables :</u> DAP, DPJJ, DGCS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>En matière d'insertion sociale et professionnelle, l'action menée par les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse a pour objectif de contribuer à garantir l'accès des jeunes suivis à un statut de droit commun (accès à la formation, accès à l'emploi, réinsertion dans la vie active).</p> <p>Depuis de nombreuses années, une politique conjointe à cet effet est engagée entre le ministère de la Justice et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. En effet, le réseau des missions locales est clairement identifié comme un partenaire clé : le public sous main de justice cumule de nombreuses difficultés et carences et nécessite un accompagnement renforcé et adapté par les missions locales.</p> <p>Dans cette perspective, la DAP et la DPJJ ont proposé à la DGEFP de renouveler la convention cadre relative aux collaborations entre les Missions Locales et le ministère de la Justice d'octobre 1994. Ce partenariat national rénové, décliné de façon opérationnelle dans les territoires, aura pour objectif de définir des modalités d'articulation opérantes entre les acteurs des missions locales et du suivi du public « justice ».</p> <p>A titre prospectif, il pourrait notamment s'agir d'organiser un accueil dédié aux jeunes sous main de justice au sein des Missions Locales.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A à ce stade de mise en œuvre		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
Au regard des informations communiquées à la mission, la mise en œuvre de la mesure ne paraît pas avoir débuté. Il convient donc de l'engager.		

Mesure n°2.2.6 : Faciliter l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap <i>Axe 1.2 : Emploi ; Travail ; Formation professionnelle</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Etendre l'expérimentation menée dans 10 MDPH	Généralisation de l'expérimentation à l'issue de l'évaluation présentée en juillet 2013 Expérimentations : En cours depuis 2011 dans 10 MDPH	DGCS (à titre principal) DGEFP, CNSA
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Loi, règlement et circulaire
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>En 2011 et 2012 a été conduite dans 10 départements volontaires une expérimentation, à droit constant, de nouvelles pratiques d'évaluation de l'employabilité des personnes handicapées, afin de faciliter à la fois le parcours vers l'emploi de ces personnes, la prise de décision en CDAPH en matière d'orientation ou d'attribution de prestations mais également le travail d'accompagnement vers l'emploi des personnes handicapées incombant aux acteurs du service public de l'emploi. Toute la démarche a été pilotée et suivie par la DGCS en lien avec la CNSA et avec le ministère chargé de l'emploi (DGEFP).</p> <p>Cette expérimentation a fait l'objet d'une évaluation présentée au niveau national en juillet 2013. Celle-ci a conclu à la plus-value forte de ces nouvelles modalités d'évaluation, tout en soulignant quelques pistes d'ajustement pour en améliorer les modalités de mise en œuvre concrète.</p> <p>Sur la base de cette expérimentation et de son évaluation, menées également avec le soutien appuyé d'experts de l'insertion des professionnelle des personnes handicapées (auteurs, en 2010, d'un rapport fondateur : L'emploi, un droit à faire vivre pour tous), le Gouvernement a souhaité poursuivre l'expérimentation de cette démarche, moyennant quelques ajustements, dans davantage de territoires, avant de développer une généralisation progressive à l'ensemble du territoire.</p> <p>Ainsi, le comité interministériel du handicap (CIH) qui s'est tenu le 25 septembre 2013 a permis d'annoncer le principe de la généralisation progressive, d'ici à 2017, de nouvelles modalités d'évaluation accompagnée de l'employabilité des personnes handicapées, à travers un module « général » et un module adapté au « handicap psychique ».</p> <p>Les cahiers des charges pour les appels d'offres visant à sélectionner les prestataires pour réaliser de tels bilans d'évaluation sont actuellement en cours d'élaboration entre la DGCS et la CNSA, tandis que les modalités précises de financement ne sont pas encore arrêtées.</p> <p>L'objectif est de lancer le nouveau dispositif expérimental dès 2014 dans 30 départements volontaires, dont les 10 déjà engagés dans le projet depuis 2011, puis de l'étendre progressivement à partir de 2015 pour le généraliser à tout le territoire d'ici la fin de l'année 2016 ou début 2017 au plus tard.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		

Nombre de personnes handicapées à qui les prestations d'évaluation accompagnée sont proposées :
Dans le cadre de l'expérimentation, 746 bilans d'évaluation ont été réalisés, mais 181 personnes seulement ont bénéficié d'une mise en situation professionnelle¹⁴¹.

Nombre de territoires concernés par la généralisation progressive de l'expérimentation :
Objectif de 30 départements volontaires en 2014, puis généralisation

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Le comité interministériel du handicap de septembre 2013 a pris la décision d'une montée en puissance progressive des modalités d'évaluation accompagnées des personnes handicapées. Dès lors, il convient de cadencer concrètement cette montée en puissance, en prévoyant notamment un calendrier prévisionnel et les financements à mobiliser. De même, la mobilisation de l'ensemble des acteurs doit être entretenue.

¹⁴¹ Source : rapport d'évaluation de l'expérimentation.

3 PAQUET « HEBERGEMENT-LOGEMENT »

Mesure n°1.3.1 : Produire du logement social et très social		
<i>Axe : 1.3 : Logement: disposer d'une offre de logements adaptée et prévenir les expulsions</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u> 1/ Construire 150 000 logements locatifs sociaux par an, 2/ Lancer un programme de logements à bas niveau de loyer dans le diffus ouvert aux bailleurs sociaux et aux associations investies sur la MOI.	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u> DHUP (à titre principal) DIHAL, DGCS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Lancement d'un premier appel à projets pour des opérations de logements financés en PLAI adapté : octobre 2013 – février 2014
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure		
<i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
1) Sur l'objectif de production de 150 000 logements locatifs sociaux par an		
<p>L'engagement pris par le Gouvernement, confirmé dans la loi de finances 2013 et maintenu dans le PLF 2014, est d'atteindre au plus vite l'objectif de financement de 150 000 logements locatifs sociaux par an, déclinés en 69 000 PLUS, 33 000 PLAI et 48 000 PLS (soit 22 % de PLAI).</p> <p>Le pacte d'objectifs et de moyens 2013-2015 signé le 8 juillet 2013 entre l'État et le mouvement HLM traduit cette volonté partagée de dynamiser l'offre de logements sociaux afin de faciliter l'accès de nos concitoyens à un logement de qualité à coût abordable. Le mouvement HLM, qui produit chaque année de l'ordre de 80 % de la production nouvelle de logements locatifs sociaux, s'est donc inscrit dans cet objectif en s'engageant dans la production de 120 000 logements locatifs sociaux par an sur la durée du pacte.</p> <p>Des comités régionaux de suivi du pacte (associant la représentation locale d'Action Logement, les associations de bailleurs et la fédération des établissements publics locaux, les délégataires des aides à la pierre, les associations d'élus, la direction régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations, les professionnels du bâtiment...) sont prévus : ils seront chargés de la mise en œuvre et du suivi des objectifs contractualisés dans le pacte national.</p> <p>Lors du premier comité national de suivi du pacte, qui s'est réuni le 3 octobre, la Ministre a présenté le nouveau dispositif de programmation des objectifs en logements locatifs sociaux qui sera mis en place et expérimenté en 2014 : selon le principe du « <i>bottom-up</i> », les CRH (ou le cas échéant les instances régionales de suivi du pacte mentionnées ci-avant) sont chargés d'établir une pré-programmation des objectifs souhaités au niveau régional pour 2014 au cours du mois de décembre 2013¹⁴². Cette pré-programmation doit tenir compte des objectifs nationaux du pacte, déclinés dans les différentes régions au regard des besoins identifiés localement notamment dans les PLH, PDH, et PLUI, de la situation du marché de l'habitat et des possibilités</p>		

¹⁴² Note de la mission : fiche transmise le 12 novembre 2013.

des bailleurs, et des obligations des communes au titre de l'article 55 de la loi SRU. Le comité national de pilotage du mois de décembre doit examiner l'ensemble de ces propositions ; la notification définitive de la programmation de logements sociaux sur le territoire pour 2014 interviendra en janvier.

Par ailleurs, la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 permettra de stimuler la production par la mobilisation du foncier public à des conditions avantageuses et par le renforcement des obligations de production des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU et l'alourdissement des pénalités afférentes pour les communes ne respectant pas leurs obligations.

Sur le plan financier, l'enveloppe budgétaire destinée à la production d'une offre nouvelle de logement locatif social s'élève à 500 M€ en 2013. Elle est par ailleurs complétée par un ensemble d'aides fiscales et de prêts à très long terme à taux bonifiés. Elle s'élèvera en 2014 à 450 M€ avec des objectifs de production (150 000 logements dont 33 000 PLAI) qui ne seront pas pour autant modifiés. Toutefois, les dispositifs d'accompagnement financiers mis en place par le Gouvernement compensent très largement cette maîtrise des aides directes de l'Etat. En effet, l'abaissement du taux du livret A de 1,75 % à 1,25 % au 1er août 2013 va permettre aux bailleurs sociaux de réaliser une économie de 600 M€ par an (300 M€ sur six mois – soit la date de prochaine révision du taux du livret A), ce qui représente le montant des fonds propres nécessaires à la construction de plus de 30 000 logements sociaux supplémentaires.

Par ailleurs, la baisse du taux de TVA (à 5 % ou 5,5 % en fonction de l'issue des débats parlementaires en cours dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2014¹⁴³) pour la production de logements sociaux qui seront livrés après le 1er janvier 2014 permettra de baisser le prix de revient de ces opérations. A cela s'ajoutent les économies sur les opérations financées antérieurement, qui pourront être réinvesties dans de nouvelles opérations.

De même, le renforcement des efforts financiers d'Action Logement, dont le financement en faveur du logement locatif social est porté à 1 500 M€ pour 950 M€ d'équivalent subvention par an sur la période 2013-2015, conformément à la lettre d'engagement mutuel conclue avec l'Etat le 12 novembre 2012, contribuera également à doper la production.

Enfin, l'annonce du Président de la République du 18 juillet 2013 dernier, d'allouer une prime exceptionnelle de 120 M€ aux opérations de logements sociaux, va permettre d'accélérer la production de logements sociaux au cours des prochains mois.

2) Lancer un programme de logements à bas niveau de quittance dans le diffus ouvert aux bailleurs sociaux et aux associations investies sur la MOI

En sus de cet effort portant sur le développement de l'offre de logements locatifs sociaux en général, afin de développer une offre de nouvelle de logements à destination des ménages cumulant des difficultés financières et sociales, seront mobilisées à compter de 2014 des subventions exceptionnelles apportées par le Fonds national de développement de l'offre de logement locatifs très sociaux (FNODLLTS) créé par la loi du 18 janvier 2013 (dont les ressources, qui proviennent de la majoration des prélèvements SRU pour les communes carencées, ont été estimées à 6,4 M€ pour l'année 2013). Ces ressources permettront de financer la production annuelle de 3 000 logements financés en PLAI avec ce financement complémentaire, dont au moins 2 000 dès 2014. Un premier appel à projet a été lancé le 30 octobre 2013 pour sélectionner et financer les projets répondants aux critères du PLAI adapté.

Les opérations sélectionnées bénéficieront d'une subvention complémentaire prévue au nouvel article R. 331-25-1 du code de la construction et de l'habitation créé par le décret n° 2013-670 du 24 juillet 2013, pris pour l'application du titre II de la loi du 18 janvier 2013.

L'appel à projets peut concerner notamment les ménages reconnus prioritaires DALO ou répondant aux

¹⁴³ Note de la mission : discussions en cours au moment de la transmission de la fiche et de la rédaction du rapport.

critères d'éligibilité au DALO, les ménages identifiés dans les programmes d'action des PDALPD ou dans les accords collectifs. Il doit permettre d'offrir des réponses adaptées à ces situations. Notamment, le coût d'usage des logements doit être adapté aux ressources des ménages, au regard de la solvabilisation par l'APL et des coûts associés au loyer. La dépense de logement (loyer et charges, y compris énergie et eau) doit être inférieure au loyer plafond APL augmenté du forfait charges.

Afin d'assurer la cohérence du dispositif de l'appel à projets, la sélection des opérations au niveau national s'appuiera sur les propositions qui seront faites par les Préfets de région sur la base des remontées faites par les délégataires et les DDI, et la programmation des opérations sélectionnées s'inscrira dans le cadre des programmations existantes (subventions PLAI accordées par les préfets de département ou par les délégataires). La procédure prévoit une sélection des projets à fin janvier 2014.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Nombre de logements construits et répartition par type de logement social :

Le PLF prévoit un objectif de 150 000 logements sociaux, qui se répartissent en :

- 69 000 PLUS,
- 48 000 PLS,
- 33 000 PLAI.

Au cours des années précédentes, les objectifs étaient de¹⁴⁴ :

- En 2010, 59 000 PLUS, 32 000 PLS et 20 000 PLAI,
- En 2011, 55 500 PLUS, 42 000 PLS et 22 500 PLAI,
- En 2012, 33 000 PLUS, 42 500 PLS et 22 500 PLAI.

Impact budgétaire :

- 450M€ sont affectés au financement de la construction de logements sociaux pour l'année 2014,
- En ce qui concerne l'appel à projets spécifique PLAI financé par le FNDOLLTS, les ressources prévues se montent à 6,4 M€ pour l'année 2013. Ces opérations de PLAI adaptés sont par ailleurs cofinancées. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit en outre le doublement du forfait charges pour ces logements.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Cette mesure est un engagement fort, surtout si on le compare aux réalisations des années précédentes. En 2013, le nombre de logements sociaux construits devrait rester sensiblement inférieur à 150 000 – les chiffres seront définitivement disponibles au début de l'année 2014.

La mission ne dispose pas des compétences techniques pour évaluer *ex-ante* la cohérence des mesures prévues en PLF avec les objectifs affichés. Elle note que si l'objectif de construction PLAI augmente, le financement de chaque PLAI diminue néanmoins. En revanche, l'appel à projets spécifique « super-PLAI » est un élément de mobilisation positif.

Cette mesure du plan est, à l'évidence, l'une de celles sur lesquelles la mobilisation ne peut être que progressive. Il importe donc tout particulièrement de consacrer une grande vigilance à sa montée en charge au titre de l'année 2014.

¹⁴⁴ Sources : documents budgétaires – PAP (afin d'avoir des données comparables avec les données prévisionnelles pour 2014 – il est à noter que les objectifs de construction ont été dépassés quasiment chaque année: 129 908 contre 111 000 prévus en 2010 ; 116 128 contre 120 000 en 2011 ; 102 728 contre 98 000 en 2012.

Mesure n°1.3.2 : Réguler les excès dans le parc privé

Axe : 1.3 : Logement: disposer d'une offre de logements adaptée et prévenir les expulsions

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Encadrer les loyers	Réforme de la loi de 1989 sur les rapports locatifs - projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové	DHUP (à titre principal) DGCCRF, DG Trésor, Justice
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013/2014
		Loi et décrets d'application

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure

(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

1) Décret n°2013-689 du 30 juillet 2013 relatif à l'évolution de certains loyers :

La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, permet dans la zone géographique où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révéleraient une situation anormale du marché locatif, de fixer par décret un montant maximum d'évolution des loyers en cas de relocation d'un logement ou de renouvellement du bail.

En application de ces dispositions, le décret du 30 juillet 2013 fixe un montant maximum d'évolution des loyers des baux des logements remis en location ou dont le bail est renouvelé dans les communes mentionnées dans son annexe. Il prévoit des dérogations à ce dispositif d'encadrement : en cas de réalisation de travaux ou de loyer sous-évalué pour les relocations et en cas de loyer sous-évalué pour les renouvellements de bail. Dans ces cas, une augmentation, dont le niveau est lui-même encadré par le décret, peut être appliquée.

Le décret est annuel.

2) Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), adopté en première lecture à l'Assemblée Nationale le 17 septembre 2013 et au Sénat le 26 octobre 2013 :

Le projet de loi prévoit des mesures pérennes d'encadrement des loyers dans les zones définies à l'article 232 du code général des impôts (zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social) . Ce périmètre permettra l'observation de 4.6 millions de logements, soit 70 % du parc de logements locatifs privés.

Ces territoires devront être dotés d'un observatoire local des loyers, agréé par l'État et dont les méthodes de récolte et de traitement des données seront supervisées par un comité scientifique indépendant au niveau national. Cet outil permettra d'avoir une connaissance complète et précise du montant des loyers, par type de bien et par secteur géographique.

A partir des données représentatives des loyers pratiqués produites par les observatoires sur ces territoires et mises à disposition du public, le préfet de département prendra chaque année un arrêté qui fixera, pour chaque catégorie de logement et par quartier, trois indicateurs de loyers.

Sur les territoires concernés, le loyer hors charges fixé dans le contrat pour les nouvelles locations ou les relocations ne pourra excéder le « loyer élevé », correspondant aux caractéristiques du logement (surface et quartier). En deçà de ce plafond, le loyer sera fixé librement par les parties. Pour certains logements présentant des caractéristiques exceptionnelles (jugées exceptionnelles en comparaison des logements de même type situés dans le même secteur géographique) qu'il faudra justifier dans le bail, le contrat pourra déroger à ce plafond en imputant au loyer un complément de loyer exceptionnel, qui pourra lui-même être contesté par le locataire. Le dispositif prévoit également un mécanisme de réévaluation de loyer pour les loyers sur ou sous évalués au moment du renouvellement du bail.

La mise en œuvre effective de ce dispositif sera liée à la publication des arrêtés fixant les limites de loyer du territoire concerné.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Mise en place des observatoires - % de départements concernés :

N/A à ce stade

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Les travaux législatifs sont en cours : il n'est pas possible de proposer une évaluation de la mise en œuvre de la mesure à ce stade.

Mesure n°1.3.3 : Développer un programme de rénovation énergétique et de traitement des copropriétés dégradées

Axe : 1.3 : Logement: disposer d'une offre de logements adaptée et prévenir les expulsions

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Lutter contre la précarité énergétique, Identifier, prévenir et traiter les copropriétés dégradées.	ANAH et FART (rénovation énergétique), Dispositions dans le projet de loi cadre et mobilisation de l'ANAH.	DHUP (à titre principal) Justice, écologie, ville
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure

(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

1/ Lutter contre la précarité énergétique

La lutte contre la précarité énergétique a été intensifiée en 2013 et la dimension relative aux copropriétés dégradées mieux prise en compte. L'Etat agit notamment au travers de son opérateur, l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH), qui est particulièrement investi sur le sujet puisque la lutte contre la précarité énergétique ainsi que la prévention et le traitement des copropriétés dégradées font partie de ses priorités d'intervention.

Le plan d'investissement pour le logement et le plan de rénovation énergétique de l'habitat

Dans le cadre du plan d'investissement pour le logement et du plan de rénovation énergétique de l'habitat annoncés le 21 mars 2013, un redéploiement des aides apportées par le programme d'investissements d'avenir a été annoncé et inscrit par avenant n°1 à la convention relative au fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) en date du 26 juin 2013. Pour intensifier les efforts de rénovation du parc de logements et ainsi intensifier la lutte contre la précarité énergétique, il a notamment été décidé une revalorisation importante des aides apportées par le FART pour les propriétaires occupants aux revenus modestes (aide de solidarité écologique (ASE) passée d'un montant de 1 600 € à 3 000 € pouvant être majorée à 3 500 € en cas de participation d'une collectivité locale) ainsi que :

- la création d'une aide aux propriétaires bailleurs qui mènent des travaux améliorant la performance énergétique des logements qu'ils louent, dès lors qu'ils conventionnent ceux-ci avec l'Anah, avec une ASE d'un montant de 2 000 € si 35 % de gain énergétique est obtenu après travaux ;
- l'ouverture du programme « Habiter Mieux » aux copropriétés dégradées ;
- le financement durant deux ans d'une prime exceptionnelle pour les classes moyennes de 1 350 € pour financer des travaux de rénovation énergétique lourds (bouquet de travaux) de leurs logements distribuée par l'Agence de Services de Paiement (ASP).

Les nouvelles dispositions concernant le programme « Habiter Mieux » avec l'ouverture du programme à de nouveaux publics Anah et les aides aux travaux et à l'ingénierie sont inscrites dans le nouveau décret FART n°2013-610 du 10 juillet 2013. Toutes ces aides viennent s'ajouter aux deux dispositifs existant sans condition de ressources, le crédit d'impôt développement durable (CIDD) et l'éco-prêt à taux zéro pouvant financer des travaux de rénovation énergétique globale dont le montant qui peut atteindre 30.000 euros. Le cumul de ces deux derniers dispositifs est soumis à condition de ressources.

Les mesures spécifiques relatives à la rénovation énergétique des copropriétés dégradées

Dans le cadre de cette revalorisation générale des aides, le cas des copropriétés dégradées a fait l'objet d'une attention particulière avec la création d'une aide aux syndicats de copropriétaires de copropriétés en difficulté, avec une ASE d'un montant de 1 500 € par lot d'habitation principale si un gain énergétique de 35 % est obtenu après travaux

Les aides de l'Anah

Le 13 mars 2013 et en lien avec les mesures du plan d'investissement pour le logement, le conseil d'administration de l'Anah a voté un nouveau régime d'aides, en ayant revalorisé la plupart de ses aides aux travaux et à l'ingénierie pour une application à compter du 1er juin 2013. Parmi ces mesures, il convient de signaler :

- la revalorisation du taux de subvention Anah pour les travaux de lutte contre la précarité énergétique, revalorisés pour les propriétaires occupants à 35 et 50 % (si le gain énergétique minimum obtenu après travaux est de 25 %) ;
- la création de l'intervention spécifique des travaux de lutte contre la précarité énergétique pour les propriétaires bailleurs, financé par l'Anah à 25 % de taux de subvention (si gain énergétique minimum de 35 % obtenu après travaux).

Les mesures spécifiques à la rénovation énergétique des copropriétés dégradées :

Pour favoriser la réalisation de travaux, notamment d'économie d'énergie, l'Anah verse des aides aux syndicats et autorise depuis 2009 le cumul des aides au syndicat et de subventions individuelles. Cette possibilité a été introduite afin de répondre aux besoins des copropriétés pour lesquelles le principe de subvention unique allouée collectivement s'accompagne d'une trop forte « inégalité » dans le traitement des situations individuelles, tous les propriétaires - occupants comme bailleurs - se voyant attribuer un même taux de subvention quel que soit leur niveau de revenus. Les aides mixtes ont ainsi vocation à contribuer à une meilleure justice sociale en adaptant le taux réel de subvention au profil et aux engagements de chacun. Ce mécanisme doit permettre de conjuguer l'effet de levier propre à l'aide au syndicat (mobilisation générale) et une meilleure solvabilisation de certains copropriétaires, en vue de faciliter leur adhésion au projet.

Divers ajustements du régime des aides aux syndicats de copropriétés voté lors de ce même CA du 13 mars 2013 vont également permettre de faciliter l'accès aux régimes d'aides pour les syndicats de copropriétaires avec notamment un dé plafonnement possible des aides si le projet de réhabilitation thermique est particulièrement ambitieux (plus de 50% de gain énergétique), ce dans le cadre d'une OPAH « copropriétés dégradées » ou d'un volet « copropriétés dégradées » d'une opération programmée. Par ailleurs, la réalisation d'une évaluation énergétique avant/projetée après travaux est devenue obligatoire dans tous les cas (sauf tranches de travaux d'urgence lorsqu'ils ne peuvent pas avoir d'impact sur les performances énergétiques).

Le recours à l'emprunt collectif pour financer la rénovation énergétique des copropriétés

Afin de faciliter la réalisation des travaux en copropriété, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a organisé les modalités de recours à l'emprunt collectif par un syndicat de copropriétaires. Un décret d'application a été pris mais il devrait être suivi prochainement par un décret complémentaire relatif à l'éco-prêt à taux zéro collectif en copropriété, créé pour financer les travaux d'économies d'énergie sur les parties communes de la copropriété ou les travaux d'intérêt collectif sur les parties privatives.

2/ Identifier, prévenir et traiter les copropriétés dégradées.

Le sujet des copropriétés dégradées est un sujet de préoccupation majeure qui a donné lieu depuis plusieurs années à de nombreux travaux de réflexion. D'importantes mesures législatives et réglementaires ont été prises pour lever les principaux obstacles juridiques qui obéraient le redressement des copropriétés. Des

moyens financiers importants, dérogoires au droit commun, ont été mobilisés. Néanmoins, ces mesures n'ont pas permis de régler les problèmes récurrents posés qui restent à régler notamment dans la prévention des difficultés.

Parmi les travaux de réflexion qui se sont poursuivis suite à l'adoption en mars 2009 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, il convient de signaler en particulier :

- le rapport du directeur général de l'ANRU sur les copropriétés en grande difficulté du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois¹⁴⁵,
- le rapport majeur du président de l'Anah M. Dominique BRAYE remis en janvier 2012 et intitulé : « *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés – Une priorité des politiques de l'habitat* »,
- le rapport de M. Claude Dilain, Sénateur de Seine-Saint-Denis sur « *Les copropriétés très dégradées : pistes de réflexion législatives* » remis en avril 2013.

Le Projet de loi ALUR : la concrétisation de ces réflexions :

Le projet de loi ALUR, adopté en Conseil des Ministres le 26 juin 2013 et adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale (17 septembre 2013) et le Sénat (26 octobre 2013), s'inscrit dans la continuité de ces travaux.

Le projet de loi s'articule en deux volets :

1) Un volet préventif qui repose sur quatre axes majeurs :

- Développer la connaissance et l'information sur les copropriétés, avec la mise en place notamment d'un registre d'immatriculation, tant pour la définition et l'orientation des politiques publiques que pour la bonne information des acquéreurs avec la mise en place d'un registre d'immatriculation des copropriétés (articles 23, 24 et 25 du projet de loi);
- Améliorer la gouvernance et la gestion de la copropriété en responsabilisant davantage le syndic (article 26);
- Prévenir les dégradations en imposant, d'une part, la création d'un fonds de prévoyance obligatoire complété par deux mesures facultatives: la possibilité de faire diagnostic technique global de la copropriété et un plan pluriannuel de travaux facultatifs et, d'autre part, en facilitant les décisions de travaux (articles 27 et 28);
- Protéger les copropriétés contre les acquéreurs déstabilisateurs comme les marchands de sommeil (article 26 et article 42).

2) Un volet curatif destiné à traiter les difficultés des copropriétés prises dans une spirale de dégradation, et qui vise à :

- améliorer l'articulation entre les procédures judiciaires et l'intervention des collectivités territoriales en permettant l'implication des élus locaux et adapter les modalités de mise en œuvre du plan de sauvegarde pour traiter de façon plus efficace les copropriétés en difficulté (articles 29;30 et 35);
- mieux encadrer l'intervention des administrateurs provisoires et des mandataires ad hoc en clarifiant les compétences nécessaires (articles 29 et 30);
- développer de nouveaux outils à disposition de l'administrateur provisoire sous contrôle du juge pour apurer les dettes des copropriétés et redresser leur gestion (article 30).
- mettre en place un cadre d'intervention global pour les quartiers accueillant de nombreuses copropriétés en difficulté et permettant une intervention de l'Etat pour effectuer du portage massif de lots de copropriétés (articles 31 à 33) ;
- développer des outils permettant un démembrement de propriété ciblé par la réforme du bail à réhabilitation et du bail dans le cadre de la convention d'usufruit (article 34) ;
- réformer la procédure de carence (article 37 et 38).

¹⁴⁵ Signature d'un protocole en septembre 2012 liant notamment les Ministères de la Ville et du Logement, l'ANRU, l'Anah, le Conseil Régional et la Ville de Clichy-sous-Bois.

Les dispositifs opérationnels Anah déjà mis en place

Plusieurs actions opérationnelles ont d'ores et déjà été engagées par l'Anah :

- Pour renforcer son appui et son expertise auprès des acteurs locaux, l'Anah a décidé la mise en place d'un pôle national de connaissance, d'expertise et d'appui opérationnel sur les copropriétés. Il a pour mission l'accompagnement des démarches des territoires et l'apport d'expertise en fonction des besoins ;
- Pour accompagner les territoires dans la mise en œuvre d'actions sur des copropriétés en difficulté, l'Anah peut désormais apporter un appui direct ponctuel en expertise juridique et opérationnel par la mobilisation d'une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

Nombre de logements rénovés et nombre de copropriétés concernées :

N/A à ce stade pour l'année 2013 – l'objectif national de rénovation de logements est de 500 000 par an en 2017

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Sur des mesures d'une technicité réelle, l'évaluation que peut proposer la mission se borne nécessairement à des éléments de mise en œuvre, dont il faudrait qu'ils puissent être complétés par une analyse plus détaillée et spécialiste.

Sur le premier volet de cette mesure, la mission peut donc constater que plan d'investissement pour le logement et du plan de rénovation énergétique de l'habitat (mars 2013) s'est accompagné d'un ensemble de mesures visant à le mettre en œuvre (mobilisation de l'ANAH, etc.). La mission ne peut se prononcer sur le bien fondé de ces mesures et constate qu'il est trop tôt pour pouvoir en proposer une première évaluation. La mission a toutefois pu constater au cours des rencontres territoriales la faible connaissance que les acteurs de terrain peuvent avoir de l'ANAH et de ses outils. De plus, la question se pose souvent du reste à charge pour les ménages les plus modestes.

Sur le second volet, les travaux législatifs sont en cours et ne permettent pas de proposer une évaluation de la mesure à ce stade.

Mesure n°1.3.4 : Mettre en œuvre une garantie universelle des loyers <i>Axe : 1.3 : Logement: disposer d'une offre de logements adaptée et prévenir les expulsions</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Dispositions du projet de loi ALUR	DHUP
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013-2014 Loi et règlement
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>Évoqué par le Premier ministre lors de la clôture de la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, puis annoncé par le président de la République lors de ses vœux à la jeunesse, le 23 janvier 2013 à Grenoble, un dispositif de garantie universelle des loyers va être mis en place sur l'ensemble du parc privé (meublés compris) et dont bénéficieront tous les locataires et tous les propriétaires bailleurs (personnes physiques ou morales).</p> <p>Le projet de loi prévoit l'instauration d'une garantie universelle des loyers (Gul) destinée à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - protéger les propriétaires contre le risque d'impayés ; - encourager la mise en location de logements vacants ; - faciliter l'entrée des locataires dans le logement, en particulier pour les gens en situation de pouvoir payer un loyer mais disposant de revenus irréguliers ou modestes, - prévenir les expulsions. <p>La loi prévoit par ailleurs la création d'un nouvel établissement public administratif de l'État, « l'Agence de la garantie universelle des loyers » qui sera chargé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mettre en place le dispositif de garantie universelle, tant sur les modalités du régime de garantie que sur le processus opérationnel ; - administrer la Gul, directement ou indirectement, ainsi que d'en contrôler le bon fonctionnement, selon des modalités qui seront précisées par décret ; - définir les modalités d'organisation de l'accompagnement social des ménages en impayés de loyers, comme c'est actuellement le cas avec le dispositif de la GRL, en articulation étroite avec les dispositifs opérationnels aujourd'hui. <p>La mise en place de l'agence sera précédée d'une mission de préfiguration. Afin de garantir l'équilibre économique du dispositif et maximiser son efficacité, cette mission fera des propositions sur les modalités d'indemnisation des impayés des loyers (plafonds, seuils, etc.) et la mise à contribution financière des parties prenantes, bailleurs et locataires.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
Nombre de foyers concernés une fois la mesure effective : N/A à ce stade		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
Les travaux législatifs sont en cours et ne permettent pas de proposer une analyse des différentes mesures, et encore moins de leur mise en œuvre, à ce stade.		

Mesure n°1.3.5 : Développer la prévention des expulsions*Axe : 1.3 : Logement: disposer d'une offre de logements adaptée et prévenir les expulsions***Rappel du cadre du plan**

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Dispositions dans le projet de loi ALUR, Travail avec l'ADF pour l'articulation avec les FSL.	DHUP et DIHAL (à titre principal) Justice, intérieur
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure*(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)***1/ Projet de loi ALUR**

Dans la continuité des orientations du Plan pluriannuel, le Gouvernement a inclus dans le projet de loi ALUR un chapitre consacré à la prévention des expulsions locatives composé de deux sections :

- Article 10 : traiter les impayés le plus en amont possible,
- Article 11 : Renforcer le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), assurer une meilleure articulation avec les fonds de solidarité pour le logement (FSL), et redonner toute leur importance aux chartes de prévention des expulsions.

Les principales mesures prévues dans le projet de loi concernant la prévention des expulsions locatives sont les suivantes :

a/ Mieux protéger les ménages menacés d'expulsion tout au long de la procédure d'expulsion et grâce aux recours possibles dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable (DALO) :

- Extension de la trêve hivernale, qui prend fin non plus le 15 mars mais le 31 mars,
- Les délais de paiement que peut accorder le juge de l'expulsion sont portés à 3 ans maximum contre 2 ans actuellement,
- Les délais « de grâce » que peut accorder le juge de l'exécution sont portés à 2 ans maximum contre un an actuellement,
- Le fait d'expulser par la contrainte un ménage sans avoir obtenu le concours de l'Etat, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes, hors les cas où la loi le permet, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende,
- Les ménages sont mieux informés sur la possibilité de déposer un recours au titre du DALO, au stade du jugement et au stade du commandement de quitter les lieux,
- Le juge, lorsqu'il étudie une demande de délais « de grâce », tient compte d'un éventuel recours DALO.

b/ Renforcer le dispositif de prévention des expulsions

- Création d'un double dispositif, selon que le bailleur est une personne morale ou une personne physique, de signalement des impayés en amont de l'assignation (2 procédures différentes selon la typologie du bailleur).
- Préciser les missions de la CCAPEX, d'une part dans son rôle de coordination et de pilotage du dispositif, d'autre part dans son rôle de traitement des situations individuelles.
- Concernant les décisions de maintien ou de suspension des aides au logement, elle sera

systématiquement alertée par les CAF / MSA en vue de prévenir la suspension des aides personnelles au logement (APL et AL). La décision de maintien de l'aide par l'organisme payeur est réputée favorable pour les locataires de bonne foi.

- Un membre de la CCAPEX siègera à la commission du surendettement afin de renforcer les liens entre ces deux commissions.
- L'enquête sociale au stade de l'assignation, appelée désormais « diagnostic social et financier », devient systématique et l'organisme compétent pour la réaliser est désigné par le Plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, lequel doit organiser la répartition entre les autorités publiques du financement des missions de diagnostic et d'accompagnement social.

2/ Evaluation du dispositif de prévention des expulsions locatives dans la cadre de la Modernisation de l'Action Publique

Compte tenu des modifications très importantes prévues par le projet de loi ALUR et évoquée ci-dessus, cette évaluation a été lancée courant novembre 2013.

3/ Recherche d'une meilleure articulation de l'action de l'Etat avec celle des départements via les FSL

Les FSL, outil d'intervention des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, sont placés sous la responsabilité des Conseils Généraux depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ils permettent de mobiliser des aides financières pour le maintien des ménages en difficultés notamment en situation de dettes locatives pour prévenir l'expulsion ainsi que des mesures d'accompagnement social.

Il est souvent fait reproche aux FSL d'avoir une action insuffisante en la matière. C'est pourquoi il a été proposé à l'Assemblée des Départements de France (ADF) de conduire conjointement avec l'Etat un bilan approfondi de l'action des FSL. Le cahier des charges est rédigé et la consultation sera lancée prochainement.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) *D'après les données communiquées par l'administration*

N/A

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mise en œuvre de la mesure est largement conditionnée à des travaux législatifs en cours : il n'est pas possible d'en proposer une évaluation dès à présent. Les rencontres territoriales, lorsqu'elles ont conduit les participants à traiter du thème du logement, ont souvent porté sur le rôle de CCAPEX. Le lancement récent de la mission MAP évoquée ci-dessus fait donc écho à des préoccupations réelles sur le terrain, et porterait utilement sur la question des outils informatiques de gestion des procédures amont et aval (système d'information).

Mesure n°2.3.1 : Réformer les modalités d'attributions des logements sociaux

Axe : 2.3 : Logement, hébergement : créer les conditions d'une véritable politique d'accès au logement pour le plus grand nombre

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Dispositions dans le projet de loi ALUR	DHUP (à titre principal) Justice, intérieur
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013-2014
		Loi

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure

(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

Les dispositions relatives à la réforme sur les modalités d'attributions des logements sociaux, largement inspirées des conclusions de la vaste concertation lancée par la Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, qui s'est tenue du 15 janvier au 22 mai 2013, sont introduites par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui est actuellement en discussion au Parlement.

1) La simplification de la procédure de demande de logement social :

Les principales dispositions contenues actuellement dans le projet de loi ont pour objectif la simplification de la procédure de demande de logement social qui se traduit par la possibilité pour le demandeur de déposer sa demande sur Internet et la constitution d'un dossier unique de la demande de logement social (pour l'ensemble de réservataires et des bailleurs). La poursuite de cet objectif se traduit également par l'amélioration de la procédure d'enregistrement des demandes et du système national d'enregistrement.

2) L'amélioration de l'information du demandeur :

Le projet de loi confère à tout demandeur de logement social un droit à une information portant :

- sur les modalités de dépôt de sa demande et des pièces justificatives ;
- sur les données le concernant qui figurent dans le SNE ainsi que dans le futur dispositif de gestion de la demande ;
- sur les principales étapes de traitement de sa demande.

Il doit également disposer d'informations sur les caractéristiques du parc social et la demande exprimée sur le territoire.

Le contenu de cette information et les modalités de sa mise à disposition seront définis par le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandes élaboré au niveau intercommunal.

Pour rendre effectif ce nouveau droit, le projet de loi prévoit deux mesures complémentaires :

- d'une part, la mise en place d'un dispositif destiné à permettre la mise en commun des demandes de logement social et des pièces justificatives associées, des informations concernant la situation du demandeur issues de la gestion de sa demande et son évolution au cours des différentes étapes du traitement de la demande ;
- d'autre part, la création d'un service partagé d'information et d'accueil des demandeurs dont les

principes seront arrêtés au niveau intercommunal par l'ensemble des partenaires (Etat, collectivités, bailleurs, réservataires) et qui figurera dans le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandes.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

N/A – définition des indicateurs une fois la réforme opérée

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Les travaux législatifs sont en cours ; il n'est donc pas possible de proposer une évaluation de la mesure à ce stade.

Mesure n°2.3.2 : Remédier à l'effectivité partielle du DALO

Axe : 2.3 : Logement, hébergement : créer les conditions d'une véritable politique d'accès au logement pour le plus grand nombre

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
<p>Déployer un plan d'urgence pour reloger des ménages reconnus prioritaires au titre de la loi DALO par la mobilisation du parc privé, des contingents et un programme de logements à bas niveau de loyer,</p> <p>Conférences territoriales sur les territoires.</p>	<p>Montage d'un programme logements d'insertion sur le parc privé,</p> <p>Relance du conventionnement ANAH.</p>	DHUP et DIHAL (à titre principal)
		<p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>Circulaire</p>

Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure

(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

Actions menées vis-à-vis des préfets

Des lettres ont été adressées, le 4 juin 2013, aux préfets des régions les plus concernés par le DALO afin de leur demander de renforcer rapidement le dispositif de relogement des ménages déclarés prioritaires et urgents, en faisant porter l'effort tout particulièrement sur ceux qui attendent depuis plusieurs années sans pour autant négliger le flux des nouveaux ménages déclarés prioritaires.

La circulaire du Premier Ministre du 7 juin 2013 demande aux préfets :

- De développer une offre nouvelle de logement,
- De mobiliser l'ensemble des contingents de réservation de logements sociaux, en vérifiant que les conventions de réservation du contingent préfectoral sont bien opérationnelles et qu'un accord local a bien été passé avec Action Logement pour la mise en œuvre de la disposition qui réserve aux ménages DALO 25 % des attributions réalisées sur son contingent ; le PJJ ALUR rend de tels accords obligatoires,
- De mobiliser le parc privé via des dispositifs d'intermédiation locative,
- De développer l'offre d'accompagnement vers et dans le logement dans une approche coordonnée avec les autres types d'intervention sociale,
- De renforcer la prévention des expulsions et de reloger systématiquement les ménages DALO avant que le concours de la force publique soit effectif conformément à la circulaire interministérielle du 26 octobre 2012,

Le développement de l'offre de logement – voir sur ce point la fiche-mesure correspondante.

L'accompagnement vers et dans le logement

Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) créé par la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011, est consacré au financement d'actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence au sens de la loi DALO, ainsi que, depuis 2013, de toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, pour

accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. En outre, le FNAVDL peut financer la gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement. Les ressources du fonds proviennent du versement du produit d'astreintes prononcées à l'encontre de l'État et liquidées par le juge administratif dans le cadre des dispositions régissant le DALO liquidées par les tribunaux administratifs. En 2012, 26, 9 M€ d'astreintes ont été liquidées (18, 6 M€ astreintes 2012 + 8,3 M€ astreintes de Paris prononcées en 2011 et notifiées en 2012). Au 1er semestre 2013, 17,5 M€ d'astreintes ont été liquidées. Pour 2013, 11,78 M€ ont été affectés au financement d'actions réalisées au profit des ménages reconnus bénéficiaires du DALO, en exécution des conventions en cours, dans les régions Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Aquitaine.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Nombre de conférences territoriales effectivement réalisées :

La mission été destinataire d'informations lui permettant de renseigner cet indicateur.

Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation DALO et n'ayant pas refusé l'offre¹⁴⁶ :

2010 : 67 %,

2011 : 68 %,

2012 : 65 %.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Cette mesure fait partie des mesures prioritaires suivies par la mission. A ce titre, elle fait l'objet de développements dans le corps du rapport. Il y est proposé, au regard des difficultés rencontrées, d'en faire l'une des priorités pour l'année 2014.

¹⁴⁶ Sur cet indicateur : cf. PJ de la DREES.

Mesure n°2.3.3 : Mettre fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence et prioriser l'accès au logement

Axe : 2.3 : Logement, hébergement : créer les conditions d'une véritable politique d'accès au logement pour le plus grand nombre

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Création/pérennisation de 5 000 places d'hébergement d'urgence et de places en CADA (4000),		DGCS (à titre principal) DIHAL et ministère de l'intérieur
Réalisation de "projets territoriaux de sortie de l'hiver" et de diagnostics à 360°,		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
Poursuite de l'humanisation des structures d'hébergement,		2013 et tout au long du quinquennat
Examiner les conditions de mise en œuvre d'un statut unique.		Circulaire et règlement

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure
(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

La réalisation des **projets territoriaux de sortie de l'hiver** a donné lieu à la diffusion de la circulaire n°DGCS/SD1/DGALN/DHUP/DIHAL/2013/02 du 04 janvier 2013 relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et aux projets territoriaux de sortie de l'hiver. Les projets ont été élaborés sur la base d'un diagnostic partagé de la situation de leurs territoires en matière d'hébergement et de logement accompagné. Ils présentent les actions opérationnelles prévues afin de sortir d'une gestion saisonnière du dispositif d'urgence et d'éviter les remises à la rue à la fin de la période hivernale.

Les projets territoriaux de sortie de l'hiver ont été adressés à la Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement en février 2013. Ils mettent en avant les spécificités du public accueilli dans le dispositif qui rendent difficile l'accès au logement (séjour irrégulier, cumul de difficultés...). Ils relèvent également la part croissante des familles et des jeunes en situation de rupture dans les demandes de prise en charge. Par ailleurs, la croissance de la demande conjuguée à ces difficultés conduit à une saturation du dispositif. Face à ce constat, les projets prévoient la reconstitution de capacités d'hébergement d'urgence et le développement des alternatives à l'hébergement et des mesures d'accès au logement ou de logement accompagné.

Sur la base des propositions des services déconcentrés, les **crédits complémentaires** du plan pluriannuel ont été répartis entre les régions afin de leur permettre de mettre en œuvre les mesures identifiées dans les projets de manière équilibrée entre la réponse à l'urgence et le développement d'alternatives à l'hébergement.

Il ressort de la mise en œuvre de ces projets, la **création / pérennisation de plus de 7 000 places d'hébergement d'urgence**.

S'agissant de la **création des 4 000 places de centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA)**, 2 000 places ont été créées en juillet 2013. La circulaire n°NOR INTV1239047C du 9 novembre 2012 a précisé les modalités de lancement d'appels à projets départementaux. 1 000 places seront créées en avril 2014. Les appels à projets s'y rapportant se sont achevés et l'instruction des dossiers est en cours de finalisation. Enfin, 1000 places doivent être créées en décembre 2014.

S'agissant des leviers relevant du **logement accompagné et de l'accès au logement** (mobilisation des contingents par exemple), le développement des pensions de famille devrait être plus important que prévu à l'origine par le plan. Il n'en sera toutefois pas de même pour l'intermédiation locative¹⁴⁷ notamment en raison de la pression de l'urgence. Toutefois, une relance du programme d'intermédiation locative Solibail a été effectuée par la DIHAL : conception de nouveaux supports de communication en direction des propriétaires privés, mise à jour du site internet, mobilisation de l'Anil et des Adil pour répondre aux questions des propriétaires intéressés par Solibail, animation nationale des régions prioritaires.

S'agissant de l'hiver : pour mettre en œuvre l'engagement pris et annoncé par la Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement de « sortir de la gestion au thermomètre », il n'a pas été adressé de « circulaire hiver ».

La Ministre a confié à la DIHAL la mission de monter et animer un groupe de travail *ad hoc* avec les associations pour clarifier la notion de fin de gestion au thermomètre et identifier des pistes pour un accueil permanent des personnes recourant au dispositif d'hébergement et d'accès au logement. Le groupe s'est réuni plusieurs fois et ses conclusions feront très prochainement l'objet d'instructions spécifiques, qui seront envoyées aux préfets.

Pour autant, l'hiver représente un moment singulier qui requiert des actions particulières. C'est pour cela que la DGS, la DGOS, la DGCS, la DGT et la Direction la Sécurité Civile et de la Gestion des crises ont écrit et envoyé aux services déconcentrés un guide (qui est, pour l'hiver, le pendant du Plan Canicule) destiné à les aider à prévenir et gérer les risques médico-sociaux liés aux vagues de froid, lequel comprend un volet consacré aux personnes sans-abri.

Examiner les conditions de mise en œuvre d'un statut unique : l'Assemblée nationale a introduit dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové un nouvel article prévoyant la présentation dans un délai d'un an d'un rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

Impact budgétaire :

Les crédits dédiés au plan s'établissent à 112,7 millions d'euros environ.
L'expérimentation des diagnostics à 360° est évaluée à 1,6 millions d'euros.

Nombre de places créées en hébergement (objectif : 5000) et en CADA (objectif : 4000) :

Création ou pérennisation de plus de 7 000 places d'hébergement d'urgence.
Création de places de 2 000 places de CADA ; les 2000 autres sont programmées.

¹⁴⁷ Note de la mission : cf. fiche 2.3.4.

**Nombre de personnes hébergées à qui une solution de relogement a été proposée
(taux de sortie vers le logement) :**

Donnée non disponible pour les années récentes. En 2008, le taux de sortie vers le logement était de 34,2 %, le taux de sortie vers le logement par un tiers était de 2,1 % et les sorties vers d'autres destinations étaient de 28 %¹⁴⁸.

**Renforcement des capacités dédiées aux femmes victimes de violence
(1/3 des places réservées aux femmes victimes de violence) :**

Au 31 août 2013, près de 300 places dédiées aux femmes victimes de violence avaient été créées. Dans le cadre de l'appel à projet innovant prévu par le plan, sur les 20 dossiers retenus, 4 projets sont relatifs au public des femmes victimes de violences.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mission note une mobilisation réelle en vue de la mise en œuvre de cette mesure, mais des difficultés très fortes qui demeurent. Cette appréciation est développée dans le corps du rapport. Notamment, la mission souligne la nécessité d'une vision plus interministérielle de l'hébergement d'urgence ainsi que le pré-requis que constitue une avancée sur la gestion des demandeurs d'asile (notamment des déboutés).

Ainsi, en résumé, l'année 2014 doit permettre d'amplifier les efforts engagés à ce jour. Les diagnostics à 360° constitueront une étape importante.

¹⁴⁸ Sur cet indicateur, cf. PJ de la DREES.

Mesure n°2.3.4 : Développer des passerelles vers le logement (AVDL, Intermédiaire locative, résidences sociales...)

Axe : 2.3 : Logement, hébergement : créer les conditions d'une véritable politique d'accès au logement pour le plus grand nombre

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
<p>Logement adapté: création de places en maisons-relais et en intermédiation locative en alternative à l'hébergement,</p> <p>Renforcement de l'AGLS et de l'AVDL,</p> <p>Finalisation de l'ENC,</p> <p>Lancement d'un appel à projets centrés sur l'innovation sociale et les personnes en situation de rupture,</p> <p>Partenariat avec les SPIP afin d'ouvrir les possibilités d'accès au logement pour les sortants de prison.</p>		<p>DHUP et DIHAL (à titre principal)</p>
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		<p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>Circulaire</p>

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure
(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

Le développement de réponses alternatives à l'hébergement et de passerelles vers le logement est, avec la réponse à l'urgence, l'un des deux axes de la politique de prise en charge des personnes sans domicile et mal logées. Il se heurte toutefois à la pression de l'urgence qui ne permet pas de mobiliser à un niveau suffisant les crédits nécessaires à ce développement. Hors les pensions de famille, on constate en effet une réorientation des crédits vers la pérennisation / création de places d'urgence. Cette réorientation s'explique d'une part par le niveau de la demande et d'autre part par le fait que certaines des personnes et familles accueillies ne peuvent accéder aux solutions relevant du logement en raison de leur situation administrative.

Renforcement de l'AGLS et de l'AVDL

La circulaire DGCS/DIHAL/DHUP/2013/2019 du 30 mai 2013 relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS) des résidences sociales prévoit la revalorisation du barème de l'AGLS. Elle rappelle les missions financées par l'AGLS et prévoit de nouvelles modalités d'octroi de l'aide.

S'agissant de l'AVDL, des crédits ont été octroyés pour renforcer cet accompagnement en complément des nouvelles modalités de financement par le FNAVDL.

Appel à projet « innovation sociale »

L'appel à projet prévu dans le cadre de la première année du plan de lutte contre la pauvreté a été lancé avant l'été. Il visait prioritairement les réponses nouvelles à concevoir pour les publics suivants : femmes victimes de violence, jeunes en errance, personnes à la rue présentant des troubles psychiques, sortants de prison. 20

projets ont été retenus et bénéficient d'une enveloppe de 2,2 millions d'euros. Un rassemblement des porteurs de projets est prévu en décembre 2013¹⁴⁹ afin de les valoriser et un dispositif d'accompagnement va être mis en place.

Finalisation de l'ENC

L'année 2013 est marquée par l'informatisation de l'étude qui va permettre, en 2014, de réaliser une première campagne complète (décomposition de l'activité et retraitement des comptes) auprès de l'ensemble des établissements réalisant une activité d'hébergement. Cette campagne permettra de disposer d'une vision consolidée des missions réalisées à tous les niveaux du territoire et de repères de coûts et organisationnels.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Impact budgétaire :

Enveloppe de 2,2 millions d'euros pour l'appel à projet « innovation sociale ».

Nombre de places créées (14 000 prévues) :

7630 places créées dont 1500 places de pensions de familles

Nombre de personnes accompagnées dans le cadre des maisons-relais et en intermédiation locative :
donnée non disponible

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Le développement de telles passerelles est potentiellement l'un des éléments de réponse au desserrement de la situation de l'hébergement d'urgence. A cet égard, le nombre de places créées est inférieur aux objectifs : l'un des facteurs d'explication réside dans la sollicitation forte des moyens par l'hébergement d'urgence au cours de l'année 2013.

Ainsi, en 2014, il serait donc utile d'explorer les moyens à même d'amplifier les efforts.

¹⁴⁹ Note de la mission : fiche transmise le 12 novembre 2013.

Mesure n°2.3.5 : Mettre en place une politique à l'égard de l'habitat des Gens du voyage <i>Axe : 2.3 : Logement, hébergement : créer les conditions d'une véritable politique d'accès au logement pour le plus grand nombre</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Développement d'aires d'accueil et accompagnement social GDV, Réforme du statut, de la circulation et de l'obligation d'accueil des gens du voyage. Expérimentations : Lancement d'une étude-action sur les modes d'habiter des gens du voyage pour mieux appréhender la logique de sédentarisation à l'œuvre	DIHAL (à titre principal) DLPAJ / DGCL/ DHUP/PH <hr/> <u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Dispositions législatives
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>Le Conseil constitutionnel, dans sa décision QPC du 5 octobre 2012, a déclaré contraires à la Constitution certaines dispositions de la loi du 3 janvier 1969 relative aux Gens du voyage.</p> <p>Dans le cadre du plan, une dynamique interministérielle s'est engagée pour mettre fin au statut d'exception qui éloigne les Gens du voyage des dispositifs et services de droit commun :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le Premier ministre a confié une mission au Préfet Hubert DERACHE, dont le rapport « <i>Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage</i> », qui faisait suite au rapport de 2012 de la Cour des comptes sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, a été rendu public le 12 juillet 2013. - le cabinet du Ministre de l'Intérieur a coordonné, en lien avec les cabinets des ministres en charge du logement, des affaires sociales et de la lutte contre les exclusions, des travaux de réflexion et de concertation avec les associations des Gens du voyage. Ils ont débouché sur l'écriture d'un texte de loi. <p>Dès à présent, le projet de loi ALUR a pour ambition de sécuriser les projets d'implantation d'habitat léger, démontable et réversible en leur donnant une définition juridique et en précisant leurs conditions d'implantation. Il s'agit de diversifier les formes d'habitat choisi, dans le respect de l'environnement et de la biodiversité. L'objectif est de permettre la réalisation des projets de ceux qui souhaitent habiter dans des formes d'habitat alternatif.</p>		

Le PJJ contient des dispositions visant à :

- permettre l'implantation de terrains familiaux et d'aires d'accueil des gens du voyage dans des secteurs de taille et de capacité limitées en zone N ou en zone A du PLU (pastillage),
- rendre obligatoire dans les documents d'urbanisme la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat installés de façon permanente sur le territoire de la commune.

Enfin, des réflexions sont menées qui aboutiront à des dispositions législatives au cours de l'année 2014 sur les différents points abordés par le Préfet Derache. En matière d'habitat, elles portent sur :

- le renforcement des obligations des communes (ministère de l'intérieur),
- la prise en compte des besoins de sédentarisation des gens du voyage à travers l'inscription dans les schémas départementaux des besoins en terrains familiaux et en logements sociaux adaptés,
- l'inscription des besoins des gens du voyage dans les programmes locaux de l'habitat.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

N/A

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La remise du rapport de M. Derache a permis de stabiliser le diagnostic ainsi que les principaux axes de recommandation. Ce rapport n'a toutefois pas encore reçu de traduction législative, et il n'est donc pas possible de porter une appréciation quant à la mise en œuvre de cette mesure.

La DIHAL s'est vue confier une mission d'animation interministérielle de cette politique, dont l'animation de la commission nationale consultative des gens du voyage.

Mesure n°2.3.6 : Accompagner les personnes habitant des campements ou des squats <i>Axe : 2.3 : Logement, hébergement : créer les conditions d'une véritable politique d'accès au logement pour le plus grand nombre</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Mission d'animation confiée au Préfet Alain Régnier (DIHAL), Mission d'audit confiée aux inspections (IGAS, IGA, IGAENR, CGEDD), Montage de projets.	DIHAL
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Circulaire
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>La mission confiée par le Premier ministre au DIHAL s'est concrétisée par la mise en place au niveau national de différentes instances de pilotage et de concertation : avec l'ensemble des ministères concernés, avec les réseaux associatifs et les collectivités. Des outils ont été conçus et proposés aux acteurs, notamment un <i>vade-mecum</i> présentant les moyens et dispositifs mobilisables pour anticiper les démantèlements de campements, mettre à l'abri ou loger les personnes issues de ces campements. Des actions ont été menées dans les champs de l'emploi, de la santé, de la scolarisation. La délégation met également en œuvre des actions de sensibilisation afin de changer les regards portés sur les personnes concernées et valoriser leur culture.</p> <p>Près de 80 projets ont été examinés et 45 d'entre eux retenus, établis sur une quinzaine de régions, consommant la totalité de l'enveloppe dédiée de 4 millions d'euros.</p> <p>Les dossiers financés concernent la réalisation de différentes prestations, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>des diagnostics globaux et individualisés de la situation de chacune des familles</i> vivant dans un campement ou un grand squat, permettant notamment le repérage des personnes les plus fragiles, - <i>l'accompagnement social global et individualisé des personnes concernées</i> (accès aux droits, scolarisation des enfants, parcours de soins, accès à l'emploi et à la formation, mobilisation des dispositifs d'insertion etc.), - <i>l'accompagnement des personnes ou familles vers différentes formes d'habitat pérenne</i>, notamment via la mise en œuvre de Maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (Mous), - <i>Plusieurs effets positifs</i> de la mobilisation de ces crédits peuvent être soulignés : <ul style="list-style-type: none"> ▪ la construction de plusieurs projets territoriaux conformes à la circulaire du 26 août 2012. De nombreux diagnostics sont/seront ainsi engagés, ▪ une forte mobilisation de tous les acteurs à différentes échelles territoriales : Etat, collectivités et associations autour de l'accompagnement des personnes vivant dans les campements, ▪ un réel travail partenarial entre les divers acteurs et sur l'intégralité des champs (santé, scolarisation, emploi, logement), ▪ une amélioration de la connaissance partagée sur la réalité des campements et des bidonvilles en France, ▪ l'amorce d'un changement de regard et de représentation sur les personnes concernées. 		

Parmi les projets déposés par les préfets de région, on peut citer à titre d'exemple :

- en Ile de France, la réalisation de diagnostics sur une grande partie des campements franciliens (pour près de 10 000 personnes) et la mise en place de plateformes d'accueil, d'information et d'orientation dédiées,
- les actions d'accompagnement social et de réinstallation de familles sur des sites aménagés à Loos, Villeneuve d'Ascq, Roubaix, Lille,
- l'accompagnement et stabilisation de familles sur différents sites à Gardanne et Marseille ;
- la mise en place d'équipes projets dédiées au sein de villes de Strasbourg, Toulouse, Montpellier, Bordeaux et Grenoble sous la forme de Mous,
- des actions d'accompagnement et des Mous avec des opérateurs associatifs sur de nombreux territoires : Choisy-le-Roi, Triel-sur-Seine, Sucy-en-Brie, Ris-Orangis, Dijon, Alpes Maritimes etc. ;
- le programme « Andatu » dans le Rhône.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

Impact budgétaire :

4 millions d'euros

Nombre de projets financés :

La DIHAL a sélectionné 45 projets.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Cette mesure fait l'objet de développements dans le corps du rapport – cf. partie 2.3.3, p 45 et suivantes.

4 PAQUET « SANTE »

Mesure n°1.4.1 : Inscrire une priorité à la lutte contre les inégalités de soin dans la Loi de santé publique <i>Axe : 1.4 : Santé : prévenir les inégalités d'accès aux soins et progresser en matière de santé des enfants et des adolescents</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	1/ Inscrire cet objectif dans une loi de santé publique et dans la stratégie nationale de santé et travaux en lien avec la stratégie nationale de santé, 2/ Publication annuelle d'un indicateur d'inégalités sociales de santé, 3/ Promouvoir l'accès à la prévention et aux soins des gens du voyage à travers la mise en place et le développement de la médiation sanitaire.	DGS, SGMAS, DREES <u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>1/ La feuille de route de la stratégie nationale de santé (SNS) a été annoncée le 23 septembre 2013 par la Ministre des affaires sociales et de la santé. La lutte contre les inégalités de santé est un axe essentiel de cette SNS. Des chantiers visant à agir sur les principaux déterminants sociaux et environnementaux de la santé, à renforcer la prévention, à favoriser l'accessibilité financière aux soins et à développer des parcours de santé cohérents à partir du premier recours seront lancés dans les prochaines semaines. La SNS donnera lieu à l'organisation, par les ARS, dans les prochains mois, de forums en régions afin de mobiliser les citoyens, les élus, les partenaires sociaux, et l'ensemble des acteurs de la santé autour de la préparation de la loi de santé publique 2014 qui permettra de prendre les dispositions législatives correspondantes, en complément de celles inscrites dans la LFSS 2014.</p> <p>2/ La DREES a produit un tableau d'indicateurs pour lesquels des données (avec une périodicité variable) sont disponibles et permettent de décrire certaines inégalités sociales de santé. Ces données peuvent être complémentaires de celles relevant des indicateurs déjà retenus.</p> <p>3/ La convention quadriennale 2013–2016 établie entre la DGS et l'association ASAV, qui est chargée de coordonner le programme de médiation sanitaire au niveau national, prévoit pour le volet « Gens du voyage » de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réaliser l'état des lieux des actions menées sur le territoire national et repérer les bonnes pratiques 		

- visant à promouvoir la santé des gens du voyage,
- Adapter le programme de médiation sanitaire existant pour les populations Roms au public gens du voyage,
 - Identifier des structures menant ou souhaitant mener des actions de médiation sanitaire envers ce public,
 - Appuyer la mise en œuvre des actions locales de médiation sanitaire.

Les objectifs et indicateurs à atteindre sont fixés dans la convention et ses avenants annuels ; pour l'année 2013 et le volet « gens du voyage », il s'agit de produire un « document de synthèse des actions existantes et bonnes pratiques concernant la promotion de la santé des gens du voyage ».

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

Impact budgétaire de l'action 3 (médiation sanitaire) : 80 000 €(BOP 204)

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mise en œuvre de la stratégie nationale de santé sera un élément important qui concourra à la réalisation du plan, dans la mesure où les axes annoncés dans la stratégie nationale de santé et les objectifs du plan sont cohérents. Néanmoins, en l'état, il est difficile de faire un état des lieux précis de la mise en œuvre de certaines des mesures « santé », puisqu'elle est conditionnée au déploiement de la stratégie nationale. Il en est ainsi de la loi de santé publique, par exemple. Par ailleurs, il est précisé qu'il n'appartient pas à la mission de procéder à une évaluation de la stratégie nationale de santé en tant que telle.

En ce qui concerne la publication d'un indicateur annuel d'inégalités sociales de santé, elle pourrait être mise en œuvre par la loi de santé publique, au risque sinon d'être inaudible et invisible.

Enfin, il importe de poursuivre les efforts engagés en matière de médiation sanitaire à destination des gens du voyage et de développer, comme le plan le prévoit, une révision des politiques sanitaires dont bénéficient les personnes sous main de justice.

Mesure n°1.4.2 : Mettre en œuvre la priorité sur la santé des enfants et des adolescents		
<i>Axe : 1.4 : Santé : prévenir les inégalités d'accès aux soins et progresser en matière de santé des enfants et des adolescents</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	1/ Loi de santé publique, 2/ Plan enfant/adolescent/jeunesse – avec prise en compte particulière des problématiques ultra-marines, 3/ Travaux du CIJ, 4/ Doublement de classes bénéficiant de « M't dents ».	DGS, SGMAS, CNAMTS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre</u> : 2013/2014 Loi
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>1/ La feuille de route de la stratégie nationale de santé (SNS) a été annoncée le 23 septembre par la ministre des affaires sociales et de la santé. La ministre a mis en particulier l'accent sur la nécessité de renforcer la prévention et de travailler sur un nombre restreint de priorités de santé publique. Parmi celles-ci figure la santé des jeunes.</p> <p>C'est pourquoi, dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la stratégie nationale de santé, on trouve un chantier visant à élaborer un programme d'actions jeunesse, co-piloté par la DGS et la DGCS.</p> <p>Comme tous les chantiers de la SNS, ce chantier pourra préconiser des évolutions de nature législative qui pourraient figurer dans la future loi de santé publique. Il devra particulièrement s'articuler avec d'autres chantiers de la SNS tels que le renforcement des stratégies de prévention ou le développement de l'éducation pour la santé, ainsi qu'avec des plans ou programmes existants, tels que le nouveau plan gouvernemental de lutte contre la drogue et les conduites addictives.</p> <p>D'ores et déjà, afin d'alimenter les travaux des différents chantiers, des débats vont se tenir en région sur les divers thèmes de la SNS, à l'initiative des ARS. Plusieurs ARS ont déjà prévu d'aborder la question de la santé des jeunes.</p> <p>Le débat public qui sera lancé début décembre, à l'initiative de la conférence nationale de santé, sur le thème: « Comment être plus solidaire dans le domaine de la santé ? Le point de vue des jeunes » a également vocation à s'inscrire dans le cadre des travaux de la stratégie nationale de santé.</p> <p>Enfin, compte-tenu du nombre important de ministères impliqués sur les questions qui ont trait à la jeunesse, la création du comité interministériel sur la santé sera une opportunité très importante pour mieux coordonner, au niveau national, les diverses politiques susceptibles d'avoir un impact sur la santé des jeunes</p>		
2 et 3 / Le site internet du CNOUS a été, en partenariat avec la CNAMTS, réformé afin d'apporter une		

information plus lisible sur les dispositifs d'aide à la complémentaire santé : lien vers le simulateur de droit, information sur les avantages liés au bénéfice de l'ACS...

Une mesure permettant de simplifier l'accès à la CMU-c des étudiants en situation d'isolement figure dans la loi de financement de la sécurité sociale, afin de leur permettre de déposer une demande à titre individuel (article 45)¹⁵⁰.

Le nombre de centres de santé en université passera de 14 à 30 en 2015. Ils pourront ainsi réaliser des consultations et actes de soins curatifs (et non plus seulement préventifs) et prescrire dans ce cadre des produits et prestations remboursables. En tant que centres de santé, ils garantissent un accès aux soins à tarif opposable et en tiers-payant.

Une plateforme d'accompagnement a été créée pour aider à la montée en puissance du nombre de centres de santé opérationnels (20 centres existants aujourd'hui, 30 dès la rentrée 2014) et un guide pratique est en cours de rédaction à l'intention des présidents d'université.

4/ En ce qui concerne l'extension à 1000 classes de CP en ZEP du programme « MT' Dents », les actions prévues sur l'année scolaire 2013-2014 ont démarré. Des objectifs quantitatifs d'intervention en milieu scolaire ont été intégrés aux contrats pluriannuels de gestion avec les caisses pour permettre le déploiement de cette action sur au moins 1 000 classes. Des objectifs de résultats sont associés. Ils portent sur le taux de fréquentation du chirurgien-dentiste à l'issue de l'action (au moins égal à 60 % pour les enfants concernés).

Les résultats seront connus en mars 2014 pour le nombre de classes sensibilisées et novembre 2014 pour la mesure d'impact.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Nombre de classes et d'enfants concernés par le programme M t dents :

non disponible à ce jour (cf. ci-dessus)

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mise en œuvre de la mesure est globalement engagée. Elle dépend largement du déploiement de la stratégie nationale de santé et il n'est donc pas possible de dresser à ce jour un état des lieux précis. Parmi les sous-mesures dont la mise en œuvre a concrètement débuté, celle relative à la santé des étudiants est la plus avancée.

¹⁵⁰ Note de la mission : cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel pour un motif de procédure – voir à ce propos les développements dans le corps du rapport (partie relative à l'appréciation de la mise en œuvre du « paquet santé »).

Mesure n°2.4.1 : permettre l'accès à des complémentaires de qualité <i>Axe : 2.4 : Santé : des complémentaires pour tous et une offre de soin de proximité</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Revalorisation du plafond de ressources de la CMU-c au 1er juillet 2013, Paniers de soins : arrêtés de revalorisation des niveaux de prise en charge des biens optiques et audioprothèses, Contrats de complémentaires : dispositions pour PLFSS pour 2014.	DSS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013-2014, Loi et règlement.
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>1/ Revalorisation de 8,3 % du plafond de ressources de la CMU-c et de l'ACS : Elle a été effective dès le 1er juillet 2013 (1,3 % au titre de l'inflation et 7 % au titre de la mesure exceptionnelle).</p> <p>2/ Révision du panier de soins de la CMU-c : N/A en ce qui concerne les arrêtés de revalorisation du panier optique et du panier audioprothèse¹⁵¹.</p> <p>La révision du panier de soins dentaires prothétiques interviendra à la fin du 2nd semestre 2014, date de l'entrée en vigueur des dispositions de l'avenant à la convention avec les chirurgiens dentistes (transposant la CCAM), pour fixer les niveaux de prise en charge CMU-c correspondant aux tarifs maxima fixés pour ces soins dans la convention.</p> <p>3/Des contrats de complémentaires lisibles et de qualité : La LFSS comporte plusieurs mesures visant à faciliter l'accès à des contrats complémentaires de qualité (article 45).</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
<p>Effectivité de l'augmentation du plafond CMUC et à l'ACS et nombre de bénéficiaires potentiels : augmentation de 8,3 % au 1^{er} juillet 2013. Correspond à l'entrée potentielle de 750 000 personnes dans ces droits, sous réserve d'une augmentation effective du taux de recours.</p> <p>Nombre d'accords collectifs conclus en vue de l'extension des couvertures complémentaires collectives : N/A à ce stade</p>		

¹⁵¹ La mission n'a pas obtenu d'informations sur cette sous-mesure.

Taux de recours à l'ACS :

Sur la période (2010-2012), le taux de recours évolue d'une fourchette comprise en 45 et 64 % à une fourchette comprise entre 30 et 43 %. Le taux de recours à l'ACS est donc en diminution.

Impact budgétaire de la mesure :

Revalorisation du plafond de ressources de la CMUC : 250M€ en année pleine

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La sous-mesure la plus importante, relative à l'augmentation des plafonds de la CMUC et de l'ACS, a été mise en œuvre, de façon anticipée par rapport au plan. Celui prévoyait en effet une augmentation de 7 % en sus de l'inflation au 1^{er} septembre, la revalorisation en fonction de celle-ci intervenant au titre de la loi dès le 1^{er} juillet. Dès lors, la non-synchronisation des calendriers portait le risque d'un report de la revalorisation exceptionnelle au 1^{er} juillet 2014. Dans son bilan d'étape au Premier ministre, la mission a donc demandé que la mesure soit anticipée au 1^{er} juillet 2013, ce qui a été le cas.

En revanche, la revalorisation du panier de soins de la CMUC n'a pas eu lieu à ce jour, à la connaissance de la mission : les délais prévus sont donc dépassés.

Enfin, en ce qui concerne les mesures de la LFSS relatives à la qualité des contrats complémentaires, leur grande technicité ne permet pas à la mission d'en proposer une évaluation à ce stade de ces travaux.

Mesure n°2.4.2 : Dynamiser les structures de soin de proximité		
<i>Axe : 2.4 : Santé : des complémentaires pour tous et une offre de soin de proximité</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	<p>1/ Développement des maisons de santé pluri-professionnelles (MSP), des centres de santé, des équipes de soins de proximité en général,</p> <p>2/ Mise au point de rémunération pour les actions menées auprès des publics précaires par équipes de soins de proximité en rapport avec leur action,</p> <p>3/ Création de 10 PASS régionales,</p> <p>4/ Elaboration d'un plan d'amélioration des PASS.</p>	<p style="text-align: center;">DGS, SGMAS</p> <hr/> <p style="text-align: center;"><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p style="text-align: center;">2013 et années suivantes, PLFSS, circulaire budgétaire, instruction</p>
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure		
<i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>1/ Le travail en équipe effectué dans les maisons de santé pluri professionnelles et centres de santé, est favorable à la prise en charge des personnes en situation de précarité. Dans les centres de santé (environ 2000 à ce jour), la pratique du tiers payant, les tarifs opposables, les accompagnements dans l'accès aux droits, comme l'implantation d'un certain nombre d'entre eux dans des zones dépourvues d'autres offres de soins en font des lieux privilégiés d'accès. 349 MSP sont en fonctionnement, 65 (19 %) sont en zones prioritaires, 126 (36 %) sont en zone de revitalisation rurale et 17 (0,5 %) sont en zone sensible urbaine,</p> <p>2/ Il existe actuellement un coefficient de « sur précarité » dans le cadre des expérimentations des nouveaux modes de rémunération (ENMR) pour financer le surcoût de prise en charge des populations défavorisées dans le cadre de rémunération d'équipe. Mais un modèle plus général pour la rémunération des équipes de soins en général doit être développé et fera l'objet d'une négociation conventionnelle en 2014,</p> <p>3/ La circulaire budgétaire DGOS/R1/2013/144 du 29 mars 2013 relative à la campagne tarifaire 2013 des établissements de santé dote dix ARS pour la création des PASS régionales manquant pour compléter la couverture nationale,</p> <p>4/ L'instruction DGOS/R4/2013/246 du 18 juin 2013 relative à l'organisation et le fonctionnement des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) a pour objet de fournir un référentiel pour les permanences d'accès aux soins de santé et une base de recueil d'informations sur les PASS pour les agences régionales de santé.</p>		

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)*D'après les données communiquées par l'administration***Nombre de PASS créées :**

Création effective de 4 PASS, finalisation en cours pour 2 d'entre elles, 4 restent à créer.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mise en œuvre de la stratégie nationale de santé sera décisive pour dynamiser le développement de structures de soins de proximité. Il serait donc prématuré d'en proposer dès à présent une évaluation. Il en va de même pour le développement de nouveaux modes de rémunération, dont la mise en œuvre est liée à une négociation conventionnelle.

Les sous-mesures relatives aux PASS sont effectives ou en cours de réalisation. Elles font l'objet de développements dans le corps du rapport.

Mesure n°2.4.3 : Organiser une conférence de consensus sur le consentement aux soins et le libre-arbitre des personnes à la rue <i>Axe : 2.4 : Santé : des complémentaires pour tous et une offre de soin de proximité</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u> N/A	<u>Moyens :</u> Organisation de la conférence de consensus	<u>Administrations responsables :</u> DGS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013-2014 Règlement
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
La préparation de l'organisation de la conférence de consensus est entrée dans sa phase de concertation avec l'EHESP : l'opérateur a désigné un chef de projet. La fin de l'année 2013 devait être consacrée à l'établissement d'un mandat officiel de chefferie de projet et à la détermination d'une enveloppe budgétaire		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
<p>Au regard des informations communiquées à la mission, la mise en œuvre de cette mesure est en cours, bien qu'à un stade encore préparatoire. Le plan prévoit le déploiement de cette mesure sur 2013-2014, il conviendra donc d'avoir une attention au respect des délais.</p> <p>Le plan mentionne par ailleurs comme « à expertiser » deux mesures, relatives l'une à la saisine du Défenseur des droits sur la question des refus de soins, l'autre sur la simplification de l'accès à l'AME (au 1^{er} semestre 2013). La mission ne dispose pas d'éléments lui permettant de juger de la mise en œuvre de ces deux sous-mesures.</p>		

5 PAQUET « FAMILLES-ENFANCE »

<p>Mesure n°1.5.1 : Lancer une réflexion portant sur l'architecture des prestations familiales dans une optique de redistribution au profit des familles monoparentales et des familles nombreuses pauvres <i>Axe : 1.5 : Famille, enfance et réussite éducative : accentuer les efforts de redistribution envers les familles pauvres et renforcer leur lien avec les institutions éducatives</i></p>		
<p>Rappel du cadre du plan</p>		
<p><u>Sous-mesures / étapes :</u></p> <p>N/A</p>	<p><u>Moyens :</u></p> <p>Augmenter le niveau de prestations familiales des familles monoparentales,</p> <p>Assurer un meilleur recouvrement des pensions alimentaires (cadre COG).</p>	<p><u>Administrations responsables :</u></p> <p>DGCS</p>
		<p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>PLFSS et règlement</p>
<p>Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i></p>		
<p>A la suite de l'avis rendu par le HCF sur le rapport « Fragonard » le 9 avril 2013, plusieurs mesures ont été annoncées par le gouvernement le 13 juin 2013, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>en matière de réduction de la pauvreté :</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Majorer de 50 % du Complément familial (+ de 3 enfants de 3 à 21 ans, sous seuil de ressources), ▪ Revaloriser de 25 % de l'Allocation de soutien familial (ASF) (familles monoparentales sans PF). - <i>En matière de services aux familles :</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Développer modes d'accueil petite enfance au travers de la création de : <ul style="list-style-type: none"> • 100 000 places accueil collectif, • 100 000 places auprès d'assistantes maternelles, • 75 000 places en maternelle. ▪ Mieux soutenir les parents : les crédits CNAF qui y sont consacrés ont été doublés¹⁵² ; les services médiation familiale seront développés. - <i>En matière d'égalité homme-femme :</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Expérimenter la garantie contre les impayés de pension alimentaire. 		
<p>Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i></p>		

¹⁵² Note de la mission : ce doublement s'étale sur la période 2012-2017. Les crédits devraient passer sur la période de 51M€ à 100M€

Mesures d'augmentation des prestations familiales ciblées¹⁵³ :

1/ *En ce qui concerne la création d'un CF majoré* : la majoration à terme de 50 % devrait procurer une amélioration de ressources de 1080€ annuels pour les familles concernées (90€ par mois environ, le CF s'établissant aujourd'hui à environ 167€). La mesure concerne 385 000 familles, soit 2,5 millions d'enfants.

2/ *En ce qui concerne la revalorisation de l'ASF* : la revalorisation de 25 % devrait procurer une amélioration de ressources de l'ordre de 460€ annuels pour les familles concernées, qui sont au nombre de 735 000.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Dans l'ensemble des mesures signalées ci-dessus, toutes ne font pas partie du plan au sens strict, même si elles peuvent y concourir. Il n'entre néanmoins dans les attributions de la mission que de proposer une évaluation de la mise en œuvre des mesures du plan.

A cet égard, l'augmentation des minima sociaux a bien été réalisée, dans les calendriers prévus et sur des montants conformes aux engagements pris lors de la publication du plan.

La mesure relative aux pensions alimentaires est dépendante des travaux parlementaires sur le projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes. L'article 6 de ce projet de loi prévoit ainsi l'expérimentation, pendant trois ans, de plusieurs mesures de soutien et de conseil aux familles (information ciblée), un accompagnement à la fixation de la pension alimentaire par le juge aux affaires familiales, l'instauration d'un droit à un montant de pension alimentaire minimal pour les mères isolées, des mesures de renforcement des mécanismes de recouvrement. Les deux derniers points importent particulièrement : le premier repose sur l'ouverture d'un droit à une ASF différentielle, le second s'appuie sur des mécanismes déjà existants. Par ailleurs, la fiche n°7 de la COG¹⁵⁴ précise ainsi que seront engagées « des expérimentations pour développer l'activité des CAF en soutien des mères isolées afin de renforcer les garanties contre les impayés de pensions alimentaires. Les CAF associées à l'expérimentation seront amenées à proposer des mesures de soutien et de conseil aux familles concernées ». Cette mesure de la COG est donc à comprendre comme une mesure complétant et accompagnant la disposition législative précitée.

Ainsi, il convient d'attendre la fin du processus législatif avant de pouvoir proposer une évaluation de la mise en œuvre de cette sous-mesure.

¹⁵³ D'après données PLFSS et DREES.

¹⁵⁴ COG de la CNAF, p54.

Mesure n°1.5.2 : Améliorer l'accueil en structures collectives des enfants de moins de 3 ans issus des familles modestes

Axe : 1.5 : Famille, enfance et réussite éducative : accentuer les efforts de redistribution envers les familles pauvres et renforcer leur lien avec les institutions éducatives

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Objectif : accueillir, dans les structures collectives, au moins 10 % d'enfants de moins de 3 ans vivant sous le seuil de pauvreté et, à terme, une proportion égale à celle qu'ils représentent parmi les enfants du même âge sur le territoire concerné.	Négociation COG de la CNAF, Favoriser les modes de garde innovants. Adaptation des structures (DOM-TOM / ZEP)	Direction Générale de la Cohésion Sociale
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat, Règlement et convention d'objectifs et de gestion CNAF

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure
(*synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration*)

A la suite de l'annonce par le Premier ministre, conséquemment au rapport Fragonard, d'un développement de l'accueil des jeunes enfants (100 000 places d'accueil collectif, 100 000 places d'assistants maternels et 75 000 places en classes maternelle – cf. *supra*), a été établie la prévision d'une mise en œuvre en 2 temps pour l'objectif d'accueil de 10 % d'enfants pauvres :

1er temps :

- Etablir un état des lieux précis et se mettre en capacité de mesurer l'atteinte de l'objectif,
- Inciter et accompagner les communes et les établissements vers cet objectif,
- Expertiser et préparer la mise en place d'un objectif plus contraignant.

A cet égard, la COG Etat-CNAF 2013-2017 prévoit notamment un suivi des publics accueillis dans les EAJE à partir des données sur les participations familiales. Elle prévoit également l'harmonisation de l'application des règles de la PSU (lutte contre la facturation au forfait, fournitures de couches...) qui a pour but d'assurer l'accessibilité des établissements d'accueil à toutes les familles.

2ème temps : rendre l'objectif obligatoire, selon des modalités à déterminer à ce stade.

D'ores-et-déjà, la COG prévoit que les nouveaux contrats enfance-jeunesse (CEJ) à conclure avant 2016 intégreront l'objectif d'accueil d'au moins 10 % d'enfants pauvres.

Un groupe de suivi sera chargé de superviser l'ensemble des travaux, tant d'expérimentation que de préparation d'une mesure réglementaire. Il comprendra *a minima* la DGCS, la DSS, la CNAF, la MSA, l'AMF et des associations représentant les gestionnaires d'établissement.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

Déploiement territorial de la mesure :

La mesure sera dans un premier temps déployée sur 4 départements pilotes, ce qui ne permettra pas de disposer de cet indicateur.

% d'enfants accueillis par territoires :

Non disponible à ce stade. Le suivi de cet indicateur nécessite une évolution du système d'information de la CNAF, et il ne sera dans un premier temps disponible que pour 4 départements pilotes. La généralisation de l'indicateur n'est pas prévue avant 2017, ce qui signifie qu'il ne sera jusqu'à cette date disponible que pour les départements pilotes. La COG de la CNAF¹⁵⁵ fait mention de possibles indicateurs intermédiaires (nombre d'enfants inscrits pour lesquels la tarification appliquée est inférieure ou égale à 1€) dont un suivi plus rapproché serait utile.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La COG de la CNAF, signée pour la période 2013-2017, intègre cette mesure (voir fiche n°1 de la CNAF). Il convient donc désormais d'avoir désormais une vigilance sur son déploiement opérationnel, qui devra notamment faire face à des difficultés techniques (harmonisation de l'application de certaines règles) et statistiques (suivi de la mesure – cf. *supra*). La COG de la CNAF prévoit que le bilan de la mise en œuvre de cette mesure sera intégré chaque année au rapport annuel de l'observatoire de la petite enfance.

¹⁵⁵ COG de la CNAF, p145.

Mesure n°1.5.3 : Construire une école accueillante aux parents

Axe : 1.5 : Famille, enfance et réussite éducative : accentuer les efforts de redistribution envers les familles pauvres et renforcer leur lien avec les institutions éducatives

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	<p>Renforcement de la coopération entre les parents et l'école dans les territoires en particulier avec les parents les plus éloignés de l'institution scolaire pour construire l'école de la réussite de tous les élèves,</p> <p>Campagne de sensibilisation sur les parents vulnérables en faveur des référents parents,</p> <p>Encouragement du développement des associations de parents d'élèves en Outre-mer,</p> <p>Lutte contre la non-scolarisation des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs et intégration des élèves allophones arrivant en France.</p>	<p>DGESCO</p>
		<p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>Règlement</p>

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure
(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

1/ Renforcement de la coopération entre les parents et l'école dans les territoires en particulier avec les parents les plus éloignés de l'institution scolaire :

- *Rendre effectifs les droits d'information et d'expression des parents,*
- *Construire de nouvelles modalités de coopération avec les parents pour une école plus accueillante dans une perspective de coéducation :*

Echanges groupes de pairs-Universités populaires de parents-convention cadre ATD Quart monde,
 Formation des personnels à la communication avec les familles (diversité culturelle et sociale) : Ecoles Supérieures du Professorat et de l'Education – Plans Académiques de Formations,
 Expérimentation orientation fin 3^e.

- *Développer des actions d'accompagnement à la parentalité :*

Coordination des dispositifs et actions (MAP) : projet académique /schémas départementaux des services aux familles/Projet Educatifs Territoriaux,
 Développement d'actions dans le cadre des projets d'école et d'établissement.

2/ Campagne de sensibilisation sur les parents vulnérables en faveur des référents parents :

Regroupement national des référents académiques parents 1er trimestre 2014.

3/ Encouragement du développement des associations de parents d'élèves en OM :

98 % à 100 % des sièges de représentants des parents d'élèves aux conseils d'école et d'administration sont pourvus dans les DOM. 60 % le sont par des parents n'appartenant pas à une association ou adhérant à une association non affiliée,

Taux de participation aux élections compris entre 18 et 22 % en dessous de la moyenne nationale.

4/ Lutte contre la non scolarisation des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs et intégration des élèves allophones arrivant en France :

Appui des Centres Académiques pour la Scolarisation des enfants allophones Nouvellement Arrivés en France et des enfants issus de familles itinérantes et de Voyageurs (CASNAV).

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

N/A

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Cette mesure fait partie de celles dont la rédaction est peu prescriptive. Elle nécessiterait que soit défini un contenu plus opérationnel. La circulaire n° 2013-142 du 15 octobre 2013¹⁵⁶, « renforcer la coopération entre les parents et l'école dans les territoires », représente un tel cadre, dont il convient désormais de se saisir.

L'état des informations parvenues à la mission ne permet pas de juger de la mise en œuvre au cours des derniers mois, notamment pour la 4^{ème} sous-mesure. Ces informations laissent toutefois à entendre que la nécessité de certaines sous-mesures, notamment la 3^{ème}, pourraient être réévaluées.

¹⁵⁶ http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=74338

Mesure n°1.5.4 : Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non-discrimination

Axe : 1.5 : Famille, enfance et réussite éducative : accentuer les efforts de redistribution envers les familles pauvres et renforcer leur lien avec les institutions éducatives

Rappel du cadre du plan

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Travail avec les associations d'élus Pour le second degré, mobilisation des fonds sociaux En outre-mer, mobilisation des CAF	DGESCO
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		1er semestre 2013, Circulaire

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure
(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)

Les circulaires 2013 sur les bourses de collège et de lycée rappellent la déduction des frais de demi-pension sur le montant trimestriel de bourse accordé à la famille.

Une note de service aux recteurs est en cours de transmission pour une priorité à donner aux aides à la restauration sur les crédits alloués aux académies au titre des fonds sociaux pour 2013¹⁵⁷.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

Nombre de partenariats pour le 1^{er} degré / mobilisation des fonds sociaux pour le 2nd degré :
Non disponible en l'état des informations transmises à la mission

% d'enfants ayant accès aux services de restauration collective :
Non disponible en l'état des informations transmises à la mission

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Les informations transmises à la mission ne permettent pas de dire que cette mesure a fait l'objet d'une mobilisation particulière au cours de l'année passée : sa mise en œuvre est donc un axe de progrès pour l'année 2014. Il importera particulièrement d'engager un travail partenarial avec l'AMF, ce qui semble n'avoir pas été le cas jusqu'à présent.

Certains documents, pourtant, sans être exhaustifs, laissent à penser que la situation pourrait être améliorée : c'est le cas notamment du rapport du Défenseur des droits relatif à la restauration scolaire (*L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire*, mars 2013). Ces considérations font l'objet de plus amples développements dans le corps du rapport. Il est également à noter la situation particulière de l'Outre-mer : des actions spécifiques ont notamment été menées en Guyane.

¹⁵⁷ Note de la mission : fiche transmise en novembre 2013.

<p>Mesure n°1.5.5 : Améliorer l'accès à l'école pour les enfants issus de campements ou bidonvilles <i>Axe : 1.5 : Famille, enfance et réussite éducative : accentuer les efforts de redistribution envers les familles pauvres et renforcer leur lien avec les institutions éducatives</i></p>		
<p>Rappel du cadre du plan</p>		
<p><u>Sous-mesures / étapes :</u></p> <p>N/A</p>	<p><u>Moyens :</u></p> <p>N/A</p>	<p><u>Administrations responsables :</u></p> <p>DIHAL</p>
		<p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p>1er semestre 2013</p> <p>Circulaire de rentrée</p>
<p>Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i></p>		
<p>Pour rendre possible l'atteinte des objectifs de scolarisation prévus par la circulaire du 26 août 2012, <u>trois nouvelles circulaires publiées le 11 octobre 2012</u> formulent une série de préconisations concernant les modalités de scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, le pilotage des dispositifs, la lutte contre l'absentéisme et la non scolarisation, la prise en charge pédagogique et l'acquisition des savoirs fondamentaux.</p> <p>Un <u>réseau national</u> coordonné de centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) a été mis en place pour aider à mettre en œuvre les orientations nationales, améliorer les conditions générales de scolarisation de ces élèves et faciliter la mutualisation des expériences académiques. Le ministère de l'Education nationale pilote l'ensemble du dispositif prévu par les circulaires d'octobre 2012. Un groupe de travail s'est réuni fin novembre 2012 pour la première fois avec des responsables académiques et départementaux ainsi que des universitaires afin d'organiser un réseau national d'échanges des CASNAV, mettre en place une enquête nationale sur le suivi des enfants concernés par les circulaires et proposer des démarches pertinentes sur certaines thématiques dont l'absentéisme, l'évaluation et l'orientation des élèves, la prise en compte du plurilinguisme et de l'inter culturalité.</p> <p>Le CASNAV assure une <u>coopération active et permanente entre les services</u> académiques, départementaux, les communes et les services sociaux afin de lutter contre la non-scolarisation et l'absentéisme et développe des actions de médiation auprès des familles afin de faire évoluer leurs comportements. Cette coopération doit conduire à l'application de procédures administratives simplifiées garantissant un accueil en classe rapide, à une plus grande réactivité dans les procédures d'inscription aux services qui l'accompagnent (cantine, ramassage scolaire, etc.) ainsi qu'à une gestion immédiate des refus d'inscription et des dissuasions par une action conjointe des différents services académiques.</p> <p>Des unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPEAA) permettent un accueil personnalisé. Cependant, l'inclusion dans les classes ordinaires est le but à atteindre même lorsqu'elle nécessite temporairement un passage en UPEAA. Ainsi, les UPEAA organisent des liens avec la classe ordinaire et y prévoient des temps de présence de l'élève. L'objectif légal d'inclusion scolaire et d'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture est celui du droit commun. Il s'applique naturellement à ces élèves sur le territoire de la République.</p>		

Afin d'obtenir de la continuité dans la fréquentation scolaire, un travail de proximité avec les familles s'avère nécessaire au travers d'une contractualisation. L'enseignant d'une UPEAA fait signer aux familles habitant les bidonvilles un contrat d'assiduité traduit en roumain qui prévoit une sortie du dispositif UPEAA (ce qui ne signifie pas une sortie de l'école) lorsque les absences sont renouvelées et injustifiées. Il s'agit d'expliciter auprès des familles les attentes de l'école en matière d'assiduité et de distinguer l'absentéisme dû au manque de moyens de celui dû au manque de motivation.

La démarche se fait dans un formalisme ténu : l'objectif est bien de partager avec les familles les attentes de l'école, qui n'ont rien d'évident pour elles. La contractualisation de l'assiduité n'est pas une fin en soi mais un moyen : il s'agit d'instaurer un rapport de confiance.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Nombre d'enfants accueillis (estimation) :

L'interdiction de tenir des statistiques sur un fondement « ethnique » ou discriminant en fonction de la nationalité ne permet pas un suivi précis cet indicateur. Il existe néanmoins des indications plus lâches selon lesquelles le nombre d'enfants en âge de scolarisation se situe actuellement aux alentours de 2500. Seul 1/3 d'entre eux seraient scolarisés

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Telle qu'elle est prévue dans le plan, cette mesure est mise en œuvre.

On peut toutefois regretter que la rédaction retenue dans le plan soit peu contraignante : « il s'agit de rappeler les obligations en matière de scolarisation applicables aux enfants issus de campements ou de bidonvilles ». Les modalités de mise en œuvre prévues, par voie de circulaire, ne permettent pas de dépasser une appréciation strictement formelle de cette mesure.

Mesure n°1.5.6 : Améliorer l'accès à l'école pour les enfants sous main de justice <i>Axe : 1.5 : Famille, enfance et réussite éducative : accentuer les efforts de redistribution envers les familles pauvres et renforcer leur lien avec les institutions éducatives</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
<p>Améliorer l'accès aux dispositifs de droit commun par la réactualisation d'une circulaire conjointe de 1985 avec l'éducation nationale</p> <p>Pérenniser les dispositifs transitoires visant à évaluer, remobiliser puis accompagner les mineurs vers des dispositifs de droit commun</p>	<p>Dispositifs transitoires,</p> <p>Partenariat avec l'EN.</p>	<p>DPJJ</p>
		<p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p>2013 et tout au long du quinquennat,</p> <p>Circulaire</p>
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>1/ Améliorer l'accès aux dispositifs de droit commun par la réactualisation d'une circulaire conjointe de 1985 avec l'éducation nationale</p> <p>La DPJJ et la DGESCO travaillent à l'élaboration d'une nouvelle circulaire qui rassemblerait tous les champs de collaboration institutionnelle faisant l'objet de textes et d'organisation spécifiques. L'ambition de cette nouvelle circulaire conjointe DGESCO-DPJJ est de mettre en cohérence l'ensemble des partenariats et de pouvoir constituer un document d'appui aux professionnels des champs éducatif et scolaire.</p> <p>Plusieurs réunions conjointes DGESCO-DPJJ ont déjà été réalisées (mars, septembre, octobre). De même, les deux administrations ont co-animé un groupe de travail national impliquant 15 professionnels de terrain de chacune des administrations (25 juin, 17 septembre, 16 octobre). Ce groupe de travail a eu pour objectif transversal d'alimenter les travaux en cours (contenu des partenariats, modalités de transmission de l'information entre les deux institutions, champs de compétence des différents niveaux territoriaux, etc.). L'échéance de ce travail est prévue au mois de décembre 2013.</p>		
<p>2/ Pérenniser les dispositifs transitoires visant à évaluer, remobiliser puis accompagner les mineurs vers des dispositifs de droit commun</p> <p>Un travail de réactualisation de la circulaire relative aux dispositifs relais est en cours. Fruit d'un travail conjoint entre la DPJJ et la DGESCO, cette circulaire vise à refonder l'ensemble de ces dispositifs : ateliers relais, classes relais et ERS (Etablissements de Réinsertion Scolaire), qui sont appelés à être refondés en internats relais. Cette circulaire a vocation à être signée conjointement (DGESCO-DPJJ) dans les prochaines semaines et a vocation à réaffirmer les modalités partenariales d'accompagnement de ces mineurs en grande difficulté d'insertion.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		

Nombre d'enfants sous main de justice ayant accès à un dispositif de prise en charge adapté :

Durant l'année scolaire 2011-2012, sur les 9000 élèves accueillis en dispositifs relais, 2 % étaient suivis dans un cadre exclusivement pénal et 3,8 % des élèves accueillis étaient suivis dans le cadre d'un double suivi judiciaire civil et pénal ; 6,5 % des élèves accueillis étaient suivis dans le cadre d'une mesure judiciaire civile ; 10,5 % des élèves accueillis étaient suivis dans le cadre d'une mesure administrative.

De manière globale, 23 % des mineurs pris en charge dans ces dispositifs bénéficient en parallèle d'un accompagnement éducatif.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Les travaux prévus étaient en cours d'achèvement simultanément à la rédaction du présent rapport, ce qui ne permet pas d'en proposer dès à présent une appréciation.

Mesure n°2.5.1 : Créer un statut de centre parental		
<i>Axe : 2.5 : Familles, enfance : Accompagner les jeunes parents et jeunes majeurs en difficulté</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	<p>Expertise des expérimentations en cours regroupées dans un collectif, créé en 2011 par « Aire de famille ». Il regroupe 5 centres parentaux, certains créés avant la loi de 2007 (Aire de famille en 2003),</p> <p>Prises de contact avec différentes parties prenantes : associations gestionnaires, collectivités locales en vue de proposer différentes hypothèses de mise en œuvre opérationnelles de l'objectif.</p> <p>Expérimentations : Phase de territoires pilotes à déterminer.</p>	<p style="text-align: center;">DGCS</p> <hr/> <p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p style="text-align: center;">2013</p> <p>Loi ou règlement dans le cas d'une extension des possibilités actuelles</p>
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure		
<i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>La création d'un statut de centre parental, retenue lors du CILE 2013, est possible en modifiant la loi mais ne semble pas être la solution la plus pertinente pour atteindre l'objectif poursuivi qui est de faciliter, chaque fois que nécessaire, la prise en charge en commun des deux parents.</p> <p>En effet, le CASF ne mentionne plus, depuis 2002, les catégories d'établissements dans le champ de la protection de l'enfance (centre maternel, maison d'enfants à caractère social, foyer de l'enfance...) mais fait globalement référence aux ESSMS qui prennent en charge les publics au titre de l'aide sociale à l'enfance. Il serait donc paradoxal que la loi identifie explicitement les centres parentaux comme une catégorie spécifique d'ESSMS alors même que les autres établissements du champ ne sont plus spécifiés.</p> <p>Une autre solution consisterait à modifier l'article L. 222-5 du CASF relatif aux publics pris en charge par le conseil général, au titre de l'aide sociale à l'enfance, pour y intégrer les pères. Si cette compétence est obligatoire, cette modification constituerait une extension de compétences des conseils généraux qui auraient l'obligation de développer une offre pour répondre à ce besoin. Elle devrait donner lieu à compensation financière par l'Etat.</p> <p>En revanche, si cette compétence est obligatoire pour les conseils généraux, mais non contraignante, cette solution ouvre la possibilité d'un accueil du père, sans l'imposer.</p> <p>A ce stade, il a été arrêté le scénario suivant : il s'agit de rappeler aux départements et aux services de l'Etat l'intérêt de telles structures et la possibilité de les mettre en place à droit constant dès lors que des besoins sont identifiés, dans le cadre de la double autorisation, de l'autorisation expérimentale, ou d'une autorisation unique du CG, ce au terme de la procédure d'appel à projet.</p>		

Un guide méthodologique au soutien au montage de projets sera réalisé, avec le concours de l'ADF et du collectif des centres parentaux, et diffusé aux départements pour les sensibiliser à cette problématique. Un suivi pourra être organisé par l'ONED de l'évolution de ce dispositif dans le temps, avec la rédaction d'un document de valorisation des projets et une rencontre nationale.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Nombre de centres parentaux créés dont ceux par transformation de centres maternels :
non pertinent et non disponible à ce stade de la mise en œuvre.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Ce sujet fait l'objet de développements dans le corps du rapport. La mission n'est pas en mesure de déterminer si l'absence de mobilisation particulière autour de cette mesure tient à son inadéquation effective aux besoins, ou plutôt à une absence de promotion adéquate. Elle recommande que ce sujet fasse l'objet de travaux complémentaires en 2014.

Mesure n°2.5.2 : Mieux accompagner les jeunes sortants de l'ASE <i>Axe : 2.5 : Familles, enfance : Accompagner les jeunes parents et jeunes majeurs en difficulté</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	<p>Expertises de pratiques en cours intéressantes dans un certain nombre de départements,</p> <p>Prises de contact avec les parties prenantes : associations, collectivités locales, Services de l'Etat en charge de l'emploi, du logement...,</p> <p>Expertise des résultats d'études sur les parcours de jeunes sortants d'ASE (étude ELAP).</p> <p style="text-align: center;">Expérimentations : Phase de territoires pilotes à déterminer.</p>	<p>DGCS et DPJJ</p> <hr/> <p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>Identification des bonnes pratiques et mobilisation du droit commun. Règlement si besoin</p>
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>L'expérimentation est intitulée « <i>Pratiques territoriales favorisant l'autonomie des jeunes sortant de la protection de l'enfance, sous main de justice ou sortant d'une mesure judiciaire : impulser, repérer, capitaliser et valoriser</i> ».</p> <p>Elle s'inscrit dans la concrétisation des objectifs du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en affirmant sa transversalité à la mise en œuvre de plusieurs de ses mesures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mieux accompagner les jeunes sortants de l'ASE, - Créer une « garantie jeunes » assurant aux jeunes les plus en difficultés des propositions d'emploi ou de formation et un soutien financier, - Expérimenter des parcours d'insertion autour des emplois d'avenir pour les jeunes les plus fragiles¹⁵⁸. <p>Cette démarche s'inscrit au bénéfice des jeunes de 16 à 25 ans, pris en charge ou sortants de l'ASE, sous main de justice ou en sortie de mesure judiciaire, et comprend les jeunes en détention ou en sortie de détention. Elle vise à améliorer l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes, en capitalisant les pratiques d'accompagnement et modalités de partenariat développées dans ce cadre, et en promouvant leur déploiement. Les mineurs isolés étrangers comme ceux devenus majeurs feront l'objet d'une attention particulière.</p> <p>La démarche a été lancée le 6 septembre 2013 par la sollicitation de 7 présidents de conseils généraux (Seine Maritime, Meurthe et Moselle, Essonne, Pas de Calais, Loiret, Finistère et Paris), l'information des préfets de département et des directeurs d'administration centrale concernés.</p>		

¹⁵⁸ Note de la mission : voir fiche 2.2.4.

L'expérimentation s'étend sur une durée prévisionnelle d'un an. Mise en œuvre dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques de gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion, elle est pilotée par le Ministère des affaires sociales et de la santé.

Un comité de pilotage local, co-présidé par le président du conseil général et le préfet de département, est composé de l'ensemble des acteurs concernés (les services du département, de l'administration pénitentiaire, les services de l'Etat dont la DTPJJ et la DDCS, le secteur associatif intervenant dans les domaines de l'insertion, de l'emploi, de l'hébergement, de la santé ...). Il a pour missions de définir les objectifs poursuivis et les modalités de leur atteinte, assurer le suivi de la démarche, élaborer le bilan des expérimentations avec l'appui des évaluateurs.

Le comité de pilotage national, alimenté par les éléments transmis par les COPIL locaux, est présidé par la DGCS et la DPJJ, et associe l'ensemble des ministères concernés ainsi que l'ADF et des représentants des territoires impliqués. Il aura pour mission de préciser les modalités de mise en œuvre de la démarche, en assurer le suivi, recueillir les bonnes pratiques et recommandations, en proposer leur diffusion.

Le comité de pilotage national devrait être installé d'ici la fin de l'année¹⁵⁹. A l'occasion de cette réunion, la note de cadrage sera validée et les projets locaux présentés.

Enfin, cette mesure comprend également la réalisation d'une revue de littérature sur les études relatives aux sortants ASE, qui sera conduite par la mission d'appui.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

A définir dans le cadre de l'expérimentation, qui est en cours de déploiement

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

L'expérimentation est en cours de finalisation. Les travaux sont donc globalement lancés – il importe d'assurer le lien entre celle-ci et les autres travaux en cours, particulièrement la « garantie jeune ». Par ailleurs, il importe de définir rapidement les éléments qui permettront une évaluation solide du dispositif.

¹⁵⁹ Note de la mission : fiche transmise le 21 novembre 2013.

Mesure n°2.5.3 : Mieux accompagner les mineurs isolés étrangers <i>Axe : 2.5 : Familles, enfance : Accompagner les jeunes parents et jeunes majeurs en difficulté</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Signature d'un protocole relatif à la prise en charge des mineurs isolés étrangers Expérimentations Une première expérimentation de ce mode de fonctionnement se déroule en Seine-St-Denis depuis l'automne 2011. Dans une très grande majorité de cas, la prise en charge des enfants par le département où ils ont été réorientés se déroule dans des conditions satisfaisantes.	DPJJ <hr/> <u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat, Règlement.
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>1/ Sur la redéfinition de l'accueil et de l'accompagnement des mineurs isolés étrangers (MIE) :</p> <p>Le ministère de la justice a été investi en décembre 2010 par le Premier ministre de la coordination de l'action de l'Etat, en lien avec les conseils généraux, en direction des jeunes étrangers isolés, mineurs et jeunes majeurs. Cette mission s'est traduite par la mise en place à la DPJJ d'une direction de projet. Cette dernière a entrepris un travail de concertation au niveau national et territorial, et a engagé une réflexion sur les aspects financiers de la prise en charge des mineurs isolés étrangers dans le sens d'une meilleure répartition de la charge des conseils généraux.</p> <p>Dans ce cadre, les actions suivantes ont été menées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le protocole d'accord signé le 31/05/13 entre l'Etat et les départements, afin de déterminer des solutions pérennes de prise en charge, suite à des échanges entre l'Etat et l'Assemblée des départements de France (ADF) dans le cadre d'un groupe de travail piloté par le ministère de la Justice, - La circulaire du 31 mai 2013 adressée aux parquets pour la mise en œuvre de ce dispositif, - Le protocole d'évaluation de l'âge et de l'isolement, - Une note du DPJJ aux directions interrégionales. <p>Ces textes édictent de nouvelles modalités d'organisation sous la forme de la mise en place d'un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, visant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - limiter les disparités entre les départements, s'agissant des flux d'arrivée des jeunes ; - apporter aux jeunes toutes les garanties liées à la nécessaire protection de leur intérêt et au respect de leurs droits, et pour sécuriser leur statut ; - homogénéiser les pratiques des départements lors de la période de la mise à l'abri, évaluation et orientation des jeunes, cette période étant destinée à s'assurer de leur minorité et de leur situation d'isolement sur le territoire français, qui constituent les conditions de leur prise en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. 		

Le rôle de coordination de la DPJJ s'est également traduit par la mise en place d'une cellule nationale placée auprès de celle-ci, et chargée du suivi des flux d'arrivée de jeunes étrangers isolés, du recueil des éléments relatifs aux placements effectués, et de mettre à disposition des parquets toute information actualisée leur permettant de savoir dans quel département il sera opportun de placer le mineur.

Un comité de suivi a été mis en place.

2/ Sur la formation :

N/A¹⁶⁰

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) *D'après les données communiquées par l'administration*

Nombre de MEI bénéficiant d'une formation :
indicateur non suivi et donc non disponible,

Nombre de MEI bénéficiant d'une prise en charge sanitaire spécifique :
indicateur non suivi et donc non disponible.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Le thème de la prise en charge de ces mineurs isolés étrangers fait l'objet de crispations réelles sur les territoires – les recours administratifs contre la circulaire en témoignent. De fait, malgré la signature de ce protocole, le rythme d'arrivée des mineurs dépasse les prévisions initiales, ce qui met en difficulté l'ensemble du dispositif.

Ainsi, il serait certainement opportun d'avancer la mission IGAS-IGA-IGSJ initialement prévue après un an de mise en œuvre de la circulaire pour évaluer le dispositif, afin de bénéficier d'une évaluation anticipée compte tenu des difficultés rencontrées.

Ce sujet fait l'objet de développements dans le corps du rapport.

¹⁶⁰ Note de la mission : les informations reçues sur cette sous-mesure ont fait l'objet d'une confusion : elles portaient sur la formation des professionnels quand le plan vise la formation des jeunes. La mission n'est donc pas en situation de proposer d'appréciation.

6 PAQUET « INCLUSION BANCAIRE – SURENDETTEMENT »

Mesure n°1.6.1 : Mieux connaître les processus menant au surendettement des ménages <i>Axe : 1.6 Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : prévenir les difficultés des ménages modestes</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Etude qualitative et quantitative sous l'égide de la Banque de France	Etude BDF - comité scientifique regroupant plusieurs experts	DG Trésor
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat / fév. 2013 - fév. 2014 pour l'étude Lettre de Mission - étude qualitative et quantitative BDF
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>La lettre de mission à l'attention du Gouverneur de la Banque de France a été signée par le Ministre de l'Economie et des Finances en date du 2 mai 2013.</p> <p>Les premières réunions du comité de pilotage de l'étude se sont tenues en juillet et septembre 2013, de même qu'une réunion du comité de suivi dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier élargi début octobre 2013.</p> <p>La Banque de France élabore le cahier des charges pour le prestataire extérieur qui sera chargé de mener les enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de personnes surendettées et d'un échantillon de référence.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
La mesure est en cours de mise en œuvre – il convient d'avoir une attention aux délais pour éviter un dépassement de ceux-ci.		

Mesure n°1.6.2 : Mettre en place des mécanismes de détection des difficultés financières <i>Axe : 1.6 Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : prévenir les difficultés des ménages modestes</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Mise en place d'un dispositif de prévention et d'accompagnement	Charte professionnelle homologuée par arrêté du ministre chargé de l'économie	DG Trésor
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>La loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires prévoit qu'une charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement adoptée par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI) et homologuée par arrêté du ministre chargé de l'économie précise notamment les conditions dans lesquelles les établissements de crédit se dotent de dispositifs de détection précoce des difficultés de leurs clients et apportent des réponses adaptées.</p> <p>Des discussions sont en cours au sein de l'AFECEI en vue de l'élaboration du projet de charte. Une fois validée par les instances de l'AFECEI, ce projet de charte sera soumis au Ministre de l'Economie et des Finances qui l'homologuera par arrêté, éventuellement après échanges avec l'AEFECEI si le projet initial n'apparaît pas totalement satisfaisant.</p> <p>Calendrier prévu : publication de l'arrêté d'homologation avant la fin de l'année 2013¹⁶¹.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
<p>Au travers de l'article 55 de la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, la mesure est en cours de mise en œuvre. Il convient désormais de veiller à sa bonne traduction réglementaire, dans des délais raisonnables. Il importe également de veiller à ce que le contenu de la charte soumise à homologation permette la mise en place d'une réponse ambitieuse.</p>		

¹⁶¹ Note de la mission : au moment de la rédaction du présent rapport, l'arrêté d'homologation n'était pas paru.

Mesure n°1.6.3 : Lutter contre l'accumulation des frais bancaires		
<i>Axe : 1.6 Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : prévenir les difficultés des ménages modestes</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Dispositions de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (plafonnement des commissions d'intervention), Déclinaison en OM.	DG Trésor
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013/2014 Loi et décrets
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>La loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 prévoit plusieurs mesures relatives aux frais bancaires afin de lutter contre leur accumulation notamment pour les populations les plus fragiles et renforcer la protection des clients des banques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un plafonnement des commissions d'intervention pour toutes les clientèles des banques et avec un plafonnement spécifiques pour les personnes souscrivant à l'offre spécifique de moyens et services de paiements destinés aux populations les plus fragiles ou les bénéficiaires des services bancaires de base, - une obligation d'information préalable de la part des banques quant au prélèvement des frais sur les comptes des particuliers (14 jours minimum), - l'adoption du décret établissant une dénomination commune des principaux frais et services bancaires. <p>Plusieurs textes d'application de la loi bancaire sont prévus sur ces sujets,</p> <ul style="list-style-type: none"> - décret (CE) de définition de l'offre spécifique à destination des populations en situation de fragilité financière (art. 52) ; - décret (CE) définissant l'information préalable 14 jours avant le prélèvement des frais d'incidents (art. 66) ; - décret après avis du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) établissant une dénomination commune des principaux frais bancaires (art. 67). <p>Le décret relatif au plafonnement des commissions d'intervention a été publié le 17 octobre 2013 et sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2014¹⁶².</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
<p>La loi a permis l'adoption des éléments prévus par le plan. Le décret d'application relatif au plafonnement des interventions a été publié. Il est désormais nécessaire de veiller à la bonne mise en œuvre de cette mesure, qui est applicable depuis le 1^{er} janvier 2014 : cela passe tant par sa connaissance par les acteurs du secteur bancaire que, pour certains articles, par des développements informatiques au sein des établissements de crédit (ex : article 66). Il convient de viser une adoption des autres textes règlementaires dans les meilleurs délais.</p>		

¹⁶² Décret n°2013-931 relatif au plafonnement des commissions d'intervention : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028090270&dateTexte=&categorieLien=id>

Mesure n°1.6.4 : Mettre en place un registre national des crédits à la consommation <i>Axe : 1.6 Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : prévenir les difficultés des ménages modestes</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Projet de loi « consommation »	DG Trésor
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013/2014
		Loi et décrets.
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>Les dispositions législatives relatives à la création d'un registre national des crédits aux particuliers ont été introduites par amendement du Gouvernement lors de la première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la consommation. Ces dispositions ont été adoptées et complétées par les députés (juin 2013) puis par les sénateurs (septembre 2013). Le projet de texte sera discuté en deuxième lecture à l'Assemblée nationale en décembre 2013 et au Sénat début 2014. Parallèlement, à la demande du Ministre de l'Economie et des Finances, un groupe de travail sur la question de l'identification des personnes inscrites dans le registre a été mis en place sous l'égide de la Banque de France.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
<p>Sous réserve du processus législatif en cours au moment de la rédaction du présent rapport, la mesure pourra être mise en œuvre à l'issue de l'adoption de la loi. Il faut ensuite anticiper des délais de mise en place effective du registre national des crédits aux particuliers.</p>		

Mesure n°2.6.1 : Consolider le droit au compte		
<i>Axe : 1.6 Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : prévenir les difficultés des ménages modestes</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Mesures prévues dans la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires	DG Trésor
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013
		Loi et décrets
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>La loi n°2013- 672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires comporte les mesures suivantes relatives à l'amélioration du droit au compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - obligation pour les établissements de crédit de remettre au demandeur une attestation de refus d'ouverture de compte (dans la loi elle-même et non plus simplement au niveau de la charte d'accessibilité bancaire comme c'était le cas auparavant), - délai de trois jours ouvrés après réception des pièces requises pour l'ouverture d'un compte par l'établissement désigné par la Banque de France, - possibilité de saisine de la Banque de France par le Conseil général, la caisse d'allocations familiales, le centre communal ou intercommunal d'action sociale dont le demandeur dépend ou une association familiale, une association de consommateurs ou une association de lutte contre l'exclusion. <p>Un décret d'application définissant les conditions dans lesquelles les associations peuvent agir est en cours de préparation.</p> <p>Calendrier prévu : publication du décret avant la fin de l'année.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A à ce stade		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
L'article 64 de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a permis l'adoption des éléments prévus par le plan. Sous réserve de la publication à venir des textes réglementaires, la mesure est donc en cours de mise en œuvre.		

Mesure n°2.6.2 : Développer un réseau de "Points Conseils budget"*Axe : 1.6 Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : prévenir les difficultés des ménages modestes***Rappel du cadre du plan**

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	1/ Groupe de travail préfigurateur de la gouvernance nationale - conclusions opérationnelles fin 2013,	DGCS (responsable) DG Trésor
	2/ Groupe de travail CCSF sur l'éducation budgétaire et l'apprentissage des outils bancaires.	<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013-2014 Loi et règlement

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure*(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)***1/ Points conseil budget :**

La mise en place d'un réseau de Points Conseil Budget constitue l'une des mesures du plan pluriannuel visant à favoriser la prévention des difficultés budgétaires des ménages et à lutter contre le surendettement. Ces points d'accueil ont en effet été identifiés comme des outils susceptibles de permettre aux personnes connaissant des difficultés de bénéficier de conseils, d'une orientation vers les structures compétentes et, le cas échéant, d'une médiation avec leurs créanciers.

La démarche de préfiguration de ce réseau a été initiée depuis le mois de juillet 2013. La gouvernance de celle-ci repose sur :

- Un groupe de travail, associant à la fois des représentants du secteur bancaire, de l'habitat social et des fournisseurs d'énergie, des associations de consommateurs et de lutte contre les exclusions, des usagers, de l'Unccas et de l'Andass. Cette entité, dont la présidence a été confiée à MM. Comolet (ancien directeur de la CE d'Ile-de-France) et Lhuissier (Directeur de l'observation et de l'intervention sociales du CCAS de Grenoble), est chargée de formaliser des recommandations opérationnelles, qui feront l'objet d'un rapport remis aux ministres,
- Un groupe technique, ayant vocation à analyser différents sujets et à formaliser un ensemble de propositions soumises à la validation du groupe de travail. Les thématiques explorées par ce groupe technique devront permettre ainsi de formaliser des préconisations relatives aux publics ciblés par les PCB, à l'offre de services du dispositif, aux outils et compétences qu'il conviendra de mobiliser, aux modalités de structuration et de déploiement du réseau et aux moyens nécessaires,
- un programme d'auditions,
- l'élaboration par l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) d'un « état des lieux des dispositifs existants » afin d'alimenter les réflexions du groupe technique et de tirer les enseignements de mesures préalablement déployées sur les territoires.

Par ailleurs, afin de garantir la participation des personnes concernées par des problématiques budgétaires et financières à la formalisation du dispositif, trois usagers ont été associés dès l'origine aux travaux menés. Un groupe-ressource composé d'une dizaine de personnes (et intégrant ces derniers) réuni par l'ANSA, dans la perspective de pouvoir vérifier auprès de celles-ci l'opportunité et la faisabilité des préconisations formalisées.

Les travaux menés jusqu'à ce jour ont permis d'identifier un ensemble de recommandations qui ont été entérinées par le groupe de travail, lors de la séance du 24 octobre 2013. Le rapport sera remis au début de l'année 2014.

2/ Groupe de travail sur l'éducation budgétaire :

Il s'est réuni à plusieurs reprises à ce jour.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Maillage (y compris recensement des points déjà existant) :

Le recensement des points existant a été réalisé par l'ANSA. Le déploiement de la mesure étant dépendant des arbitrages à venir ; l'indicateur sera donc construit à compter de cette décision.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mesure est en cours de mise en œuvre au moment de la rédaction du présent rapport, dans les calendriers prévus. A compter de la remise du rapport du groupe de travail (début 2014), il s'agira d'engager des travaux opérationnels. Il en va de même pour le groupe de travail sur l'éducation budgétaire, pour lequel un point d'étape est prévu au premier trimestre 2014.

Mesure n°2.6.3 : Améliorer la procédure de traitement du surendettement*Axe : 1.6 Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : prévenir les difficultés des ménages modestes***Rappel du cadre du plan**

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Mesures visant à favoriser le maintien des personnes surendettées dans leur logement, Mesures visant à accélérer la procédure et à mieux protéger les personnes surendettées.	Loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires et textes d'application	DG Trésor en lien avec les Ministère de la Justice, Ministère des Affaires Sociales et de la Santé et Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013/début 2014 Loi et décrets

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure*(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)*

La loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires comporte les mesures suivantes relatives à l'amélioration de la procédure de surendettement :

1. Mesures destinées à favoriser le maintien des personnes surendettées dans leur logement :

- Eligibilité des personnes surendettées propriétaires de leur résidence principale à la procédure de traitement des situations de surendettement, y compris si la valeur estimée de leur logement est supérieure à l'ensemble de leurs dettes,
- Possibilité d'adapter les modalités de calcul de la capacité de remboursement pour les débiteurs propriétaires de leur résidence principale afin d'éviter la cession de leur logement
- Rétablissement des aides au logement (aide familiale au logement et aide sociale au logement) lorsque le dossier de surendettement a été déclaré recevable (actuellement seule l'aide personnalisée au logement était rétablie),
- Meilleure articulation de la procédure de surendettement avec le dispositif relatif aux protocoles de cohésion sociale qui prévoient un plan d'apurement des impayés de loyers pour éviter l'expulsion d'un logement social,
- Suspension du remboursement des loyers impayés à la recevabilité du dossier de surendettement, les mesures de traitement du surendettement se substituant ensuite aux modalités de remboursement prévues dans le protocole de cohésion sociale en ayant les mêmes effets sur le maintien dans le logement.

2. Mesures destinées à faciliter l'accompagnement social des personnes surendettées qui en ont besoin :

- Désignation dans chaque département, par le conseil général et par la CAF, d'un correspondant spécifique pour faciliter la coordination avec la commission départementale de surendettement,
- Possibilité pour la commission, en cas de redépôt d'un dossier après une première procédure de rétablissement personnel, si elle estime que la personne surendettée est à nouveau éligible à une procédure de rétablissement personnel, de recommander au juge que la mesure d'effacement des dettes soit assorties de la mise en place d'un suivi budgétaire ou social.

3. Mesures protectrices de la personne surendettée pendant la procédure :

- Extension à deux ans, au lieu d'un an actuellement, de la durée de suspension et d'interdiction des procédures d'exécution et suspension de la procédure d'expulsion initiées par les créanciers, dans

- l'attente de la mise en place des mesures de traitement,
- Information obligatoire par les créanciers des personnes qu'ils ont chargées d'actions de recouvrement, de la recevabilité de la demande et de ses conséquences sur les procédures d'exécution,
 - Suppression des intérêts et pénalités de retard sur les créances figurant dans le dossier de surendettement à compter de la date de recevabilité et non plus, comme c'est actuellement le cas, à compter de l'arrêté définitif du passif qui intervient quelques semaines plus tard,
 - Impossibilité pour l'assureur de résilier le contrat d'assurance des crédits immobiliers qui figurent dans le dossier de surendettement pendant la durée de suspension et d'interdiction des procédures d'exécution,
 - Allongement de 30 à 120 jours de la durée pendant laquelle la couverture par l'assurance est maintenue avant suspension du contrat en cas de cotisations impayées pour les personnes dont le dossier de surendettement est recevable.

4. Mesures destinées à simplifier et accélérer la procédure :

- Fusion des recours contre les décisions de recevabilité et d'orientation,
- Suppression de l'obligation de passer par une phase de négociation amiable lorsque celle-ci est manifestement vouée à l'échec compte tenu notamment de la très faible capacité de remboursement du débiteur,
- Réexamen de la situation du débiteur après une suspension d'exigibilité imposée uniquement si le débiteur estime que c'est nécessaire et le demande et non plus automatiquement.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Délai moyen de traitement d'un dossier à la Banque de France :

2011 : 4,1 mois
 2012 : 3,77 mois
 2013 : 3,81 mois

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mise en œuvre de cette mesure s'opère au travers des articles 68 à 71 de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. Il importe désormais d'en assurer la transcription réglementaire et la mise en œuvre opérationnelle.

7 PAQUET « GOUVERNANCE »

Mesure n°3.1.1 : Renforcer l'interministérialité des politiques de solidarité <i>Axe 3.1 : Renforcer l'interministérialité des politiques de solidarité.</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
<p>Animer l'action du gouvernement pour l'inclusion sociale au niveau interministériel,</p> <p>Mettre en œuvre une mission d'évaluation et de territorialisation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.</p>	<p>Convocation annuelle du Cile,</p> <p>Mission confiée à l'IGAS (François Chérèque),</p> <p>Mobilisation des préfets,</p> <p>Consultation régulière du CNLE.</p>	<p>DGCS et ensemble des administrations participant à la mise en œuvre du plan</p>
		<p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>Règlement</p>
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>Il est prévu de réunir le CILE fin janvier 2014 au terme d'une première année de mise en œuvre du plan. Entre temps, des réunions interministérielles – 4 au total – se sont tenues permettant de faire un point sur l'avancement des mesures avec l'ensemble des ministères.</p> <p>La mission confiée à François Chérèque et Simon Vanackere (IGAS) a commencé ses travaux rapidement après le 1er CILE du 21 janvier 2013 et présenté une méthodologie de suivi et d'évaluation du plan fin mars 2013 au Premier Ministre et au CNLE. Cette méthodologie s'est attachée d'une part à identifier des indicateurs de mise en œuvre opérationnelle, de mobilisation et d'impact et performance. Elle a également défini les conditions de déploiement territorial du plan. A ce titre, la mission a réalisé 30 déplacements sur les territoires mobilisant ainsi plus de 6000 personnes (collectivités locales, services de l'Etat, associations, partenaires sociaux, usagers).</p> <p>La mission a rencontré régulièrement le CNLE d'une part pour lui exposer sa méthode de travail et d'autre part engager un échange au regard des enseignements issus de ses déplacements et des éléments dont elle disposait.</p> <p>Enfin, la mission a réuni l'ensemble des administrations centrales concernées afin d'établir une méthode commune de remontée d'informations sur la mise en œuvre des mesures.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
<p>Réunion annuelle du CILE : Pour l'année 2014, cet objectif sera atteint.</p>		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
<p>Hors les développements relatifs à la mission de l'IGAS, sur lesquels celle-ci n'a naturellement pas à se prononcer, le travail déployé est à ce stade positif, même si des difficultés demeurent sur le travail opérationnel relatif à certaines mesures précises requérant une forte interministérialité (notamment les mesures ciblant spécifiquement certains publics en difficulté cf. supra et corps du rapport).</p> <p>Ce sujet fait l'objet de développements dans le corps du rapport.</p>		

Mesure n°3.2.1 : Mieux articuler les différents niveaux de compétence <i>Axe 3.2 : Accentuer la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Dans le cadre de la MAP, évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion	1/ Cadre financier maîtrisé des allocations de solidarité, 2/ Clarification des compétences et de leur articulation, Conférences territoriales du développement social, Passation de contrats territoriaux de développement social entre département, communes et intercommunalités, Inventer de nouveaux outils de coordination fonctionnelle sur le terrain. Expérimentations : expérimenter des Conseils départementaux du développement social.	DGCS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre</u> : 2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>1/ Le pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les départements annoncé par le Premier ministre en juillet 2013 permet aux départements d'envisager jusqu'à 2,1 milliards d'euros de ressources nouvelles (notamment par la modulation des droits de mutation à titre onéreux) afin de faire face aux dépenses d'allocations individuelles de solidarité (APA, PCH et RSA).</p> <p>2/ L'amélioration de l'articulation entre les différents niveaux de compétence est un axe de transformation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion issu du diagnostic approfondi réalisé dans le cadre de l'évaluation de cette politique publique. Ce diagnostic réalisé dans quatre départements pilotes a permis de mettre en évidence les difficultés et freins à la coordination mais aussi l'intérêt des initiatives prises par les territoires pour définir des mécanismes de coordination entre les acteurs des politiques d'insertion. La « démarche intégrée » proposée aux territoires pour améliorer la gouvernance territoriale des politiques d'insertion demande aux acteurs de s'engager à travailler ensemble à l'amélioration de la gouvernance.</p>		

Il s'agit concrètement d'**expérimenter de nouveaux mécanismes de coordination stratégique** :

- des instances de coordination du développement social local ;
- une instance de coordination stratégique de développement social au niveau du département.

La territorialisation doit permettre d'intégrer des initiatives locales dans la stratégie de développement dans une logique ascendante. Il s'agit aussi de décloisonner les stratégies des différentes politiques et acteurs en identifiant une instance de coordination au niveau départemental (par extension ou fusion d'instances existantes).

L'amélioration de l'articulation entre les différents niveaux de compétence par une amélioration de la coordination stratégique se double d'un volet relatif à la mise en réseau des travailleurs sociaux au contact des usagers. La démarche va être présentée dans différentes instances afin de susciter un maximum d'adhésion de la part des collectivités.

Dans le cadre de l'expérimentation en Loire-Atlantique et en Seine-et-Marne conduite par le SGMAP, toutes les parties prenantes de l'accès aux droits des personnes pauvres se sont réunies sous l'égide du préfet de département afin de trouver des solutions innovantes, articulées et complémentaires d'accompagnement des personnes vers leurs droits et leur exercice effectif. Le rendez-vous des droits prévus dans la COG peut également donner lieu à l'élaboration de nouveaux outils de coopération fonctionnelle (partenariats CAF-partenaires).

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Maillage territorial en termes de conférences territoriales et contrats territoriaux de développement social :

N/A à ce stade.

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Les sous-mesures prévues dans le cadre de ces travaux relatifs à l'articulation des niveaux de compétence font l'objet de développements dans le corps du rapport.

En ce qui concerne la mise en place d'un cadre financier maîtrisé pour les allocations de solidarité, la mission signale que l'effort qui a été réalisé est apprécié, mais risque de s'avérer insuffisant, notamment en raison du dynamisme de ces prestations. Ainsi, il n'est pas exclu que la question se pose à nouveau au cours des prochains mois.

En ce qui concerne la recherche, par une action de terrain, de nouveaux outils de coopération fonctionnelle, les travaux du SGMAP ont permis de lancer utilement la démarche, au travers d'un état des lieux et de la définition d'une méthodologie de travail. Il convient désormais de faire connaître ces travaux et de favoriser l'engagement de collectivités, sur la base du volontariat, dans la démarche. C'est l'un des enjeux forts pour 2014. 5 à 8 départements s'engageraient dans la démarche « intégrée », un nombre à déterminer dans la démarche « progressive ». Il conviendra de suivre particulièrement le maillage territorial et d'assurer les conditions d'une évaluation solide de cette expérimentation. A l'issue de l'année 2014, et sous réserve des choix opérés par le gouvernement, ces travaux, s'ils sont conclusifs, pourront nourrir les débats sur une nouvelle étape de la décentralisation.

Mesure n°3.2.2 : mobiliser les fonds européens <i>Axe 3.2 : Accentuer la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Accord de partenariat France - Commission européenne	DGCS
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Règlement
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>Les règlements des fonds structurels européens et leurs programmations 2014-2020 sont actuellement en cours d'élaboration mais les engagements pris par le Premier Ministre en avril 2013 traduisent une volonté forte de territorialiser leur mise en œuvre.</p> <p>La gestion des fonds structurels européens (FEDER et FSE) et du FEADER actuellement confiée aux services de l'Etat et à ses services déconcentrés sera dorénavant en partie décentralisée.</p> <p>La circulaire du Premier Ministre du 19 avril 2013 et celle du 10 juin 2013 de la DGEFP précisent les nouvelles modalités de gestion mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2014. Ainsi les Conseils régionaux deviennent autorité de gestion de la quasi-totalité du FEDER et de 35 % de l'enveloppe nationale FSE. Par ailleurs, dans le cadre de la gestion FSE par les services de l'Etat, des délégations de gestion pourront être accordées aux Conseils généraux dans le cadre d'un accord cadre national.</p> <p>Ces mesures vont donc permettre une meilleure articulation territoriale entre les dispositifs qui ont vocation à lutter contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale par une mobilisation cohérente de tous les acteurs.</p> <p>Afin de préparer la mise en œuvre de ces fonds européens en France pour la période 2014-2020, un « Accord de Partenariat » entre la France et la Commission européenne doit fixer les orientations stratégiques visant à atteindre les objectifs de la stratégie européenne « pour une croissance intelligente, durable et inclusive ».</p> <p>Dans le cadre de la préparation de l'Accord Partenariat, une concertation nationale a été menée avec les différents acteurs, parmi lesquels figurent ceux actifs dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et ceux de l'économie sociale et solidaire. L'objectif thématique n°9 « promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté », qui est listé dans les textes européens, a été retenu dans le cadre de l'accord de partenariat et sera décliné au sein du Programme national FSE et des Programmes régionaux plurifonds.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A		

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mesure est en cours de mise en œuvre et sera déployée sur le calendrier 2014-2020. L'enjeu des nouvelles modalités de gestion des fonds européens va résider dans l'articulation des différents niveaux de programmes opérationnels : programmes nationaux et régionaux.

Mesure n°3.2.3 : Logement, hébergement: donner un nouveau souffle aux SIAO*Axe 3.2 : Accentuer la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté***Rappel du cadre du plan**

<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Clarifier le rôle du SIAO et ses relations avec ses partenaires, Faire progresser la question du système d'information équipant les SIAO, Fusionner les PDALPD et les PDAHI, Projet de circulaire SPIP-SIAO afin de formaliser le partenariat.	Projet de loi cadre logement-urbanisme, Action SPIP et PJJ, Action DGCS et DIHAL.	DGCS, DIHAL et DAP
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 / 2014 Loi et règlement

Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure*(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)***Clarifier le rôle du SIAO et ses relations avec ses partenaires**

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové inscrit dans la loi le service intégré d'accueil et d'orientation, précise ses missions et ses relations avec ses partenaires. L'article 12 du projet de loi liste ainsi l'ensemble des personnes participant à la politique de prise en charge des personnes sans domicile avec lesquelles le SIAO peut conclure des conventions.

Au-delà des aspects législatifs, la DIHAL et la DGCS poursuivent l'animation du club des SIAO, lieu d'échanges de réflexions et de bonnes pratiques. Il est prévu d'ici à la fin de l'année de redéfinir les modalités d'animation des SIAO : rôle et composition du club, programme de travail annuel, poursuite de l'édition d'un bulletin de liaison, mise à jour de l'annuaire des SIAO.

S'agissant des personnes sortant de prison, le travail avec le Ministère de la justice sera repris à la suite de la tenue d'un atelier sur la prise en charge des personnes sortant de prison pour développer les liens entre SPIP et SIAO. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont des acteurs incontournables dans la définition des besoins de ce public et doivent être reconnus comme des partenaires des SIAO dans chaque département. Le Sénat a adopté un amendement à l'article 12 du projet de loi relatif à l'accès au logement et à un urbanisme rénové mentionnant explicitement les SPIP parmi les organismes ou personnes avec lesquels le SIAO est susceptible de conventionner.

En outre, s'agissant de la prise en charge des femmes victimes de violences, le travail va se poursuivre avec le Ministère des droits des femmes. Il s'agira notamment de poursuivre le suivi de la mise en œuvre de la circulaire du 12 avril 2013 relative à la prise en charge des femmes victimes de violences.

Faire progresser la question du système d'information équipant les SIAO

Les développements du système d'information des SIAO porté par l'Etat se poursuivent. Une nouvelle version a été mise à disposition des utilisateurs en juillet et deux nouvelles versions devraient être disponibles en 2014. Dès le début de l'année, l'application permettra de répondre aux besoins des SIAO en matière

d'insertion. Au second semestre, la version disponible permettra de couvrir l'ensemble des missions du SIAO, y compris la gestion du 115 et de la veille sociale.

Les conditions d'intégration des SPIP dans l'outil informatique national qui sera mis en place seront examinées.

Fusionner les PDALPD et les PDAHI

Comme pour le SIAO, cette mesure est prévue par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (l'article 14 prévoit la création des PDLHPD : identification des besoins en logement, en hébergement, mesures d'accompagnement, répartition des responsabilités entre l'Etat et le conseil général). Le caractère partenarial de ces PDLHPD est également rappelé.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) *D'après les données communiquées par l'administration*

Nombre de départements dotés d'un SIAO unique :
61 départements au 31 décembre 2012

Nombre départements dans lesquels les SI sont interopérables :
donnée non disponible

Nombre de départements dans lesquels les fusions PDALPD et PDAHI ont eu lieu :
N/A à ce stade de la mise en œuvre du plan

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mise en œuvre de la mesure est en cours, notamment au travers des deux articles de la loi ALUR cités ci-dessus et relatifs pour l'un aux SIAO, pour l'autre à la fusion des PDAHI et des PDALPD. En ce qui concerne le travail sur le public spécifique des sortants de prison, l'année 2014 doit être l'occasion de concrétiser les travaux engagés. Enfin, en ce qui concerne la question des SI des SIAO, la technicité et la sensibilité de cette question doivent être notées : si les éléments mentionnés ci-dessus sont positifs, ils ne permettent toutefois pas d'apporter une solution pérenne à la question du rapprochement des deux SI existant. Il importe donc de poursuivre les travaux dans cette voie, comme le prévoit le plan.

Mesure n°3.2.4 : Santé: mieux coordonner l'offre de soins <i>Axe 3.2 : Accentuer la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Concertation doit aboutir d'ici à fin 2013 pour mise en œuvre en 2014 Expérimentations : Démarches « d'aller vers » : équipes pluridisciplinaires, sanitaires et sociales	SGMAS <u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Loi
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>1- Dans le cadre de la MAP, la DGCS et le SGMAS ont lancé une EPP sur la gouvernance territoriale des politiques de lutte contre l'exclusion¹⁶³.</p> <p>2- Lors du comité interministériel des villes (CIV) du 9 février 2013, le Gouvernement a pris 27 décisions pour améliorer la situation des habitants des quartiers populaires. La décision n°9 concerne le champ de la santé et de la cohésion sociale. En application de la circulaire n°5619/SG du Premier ministre du 30 novembre 2012 relative à l'élaboration de conventions d'objectifs pour les quartiers populaires, la ministre des affaires sociales et de la santé, la ministre déléguée aux personnes âgées et à l'autonomie, la ministre déléguée à la famille, la ministre déléguée aux personnes handicapées et à l'exclusion et le ministre délégué chargé de la ville ont signé, le 19 avril 2013, une convention triennale 2013-2015 comportant un volet sur l'accès aux soins dans les quartiers populaires. Cette convention vise à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préciser les mesures figurant dans la décision n°9 du CIV ainsi que les résultats à atteindre ; - Définir les dispositifs et les moyens à mobiliser pour les mettre en œuvre ; - Adapter le partenariat local aux enjeux des territoires prioritaires ; - Assurer la cohérence avec les autres politiques publiques du champ sanitaire et social ; - Préciser les méthodes de travail et de collaboration des deux ministères afin de garantir la cohésion de l'action publique. <p>La mise en œuvre des mesures de la convention est liée au renouvellement de deux outils de la politique de la ville :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La révision de la géographie de la politique de la ville ; l'objectif étant de passer de 2350 quartiers PDV à 1300 quartiers prioritaires, pour concentrer l'effort - Le renouvellement des CUCS qui deviendront des contrats urbains globaux, 2014-2020, situés au niveau intercommunal et dont les maires devraient être les opérateurs principaux. <p>Ces modifications sont mises en œuvre par le projet de loi présenté en CM le 07/07 et actuellement en cours d'examen au Parlement. Des textes d'application seront ensuite nécessaires, notamment pour lister les nouveaux quartiers. Le Gouvernement a cependant décidé de préfigurer les nouveaux contrats sur 12 sites qui ont été annoncés fin avril aux Préfets par le ministre de la Ville : Amiens (80), Evry (91), Plaine Commune</p>		

¹⁶³ Note de la mission : cf. développements dans le corps du rapport et fiches précédentes

(93), Rennes (35), Lille (59), Nîmes (30), Auch (32), Dijon (21), Mulhouse (68), Arras (62), Toulouse (31) et Fort-de-France (972).

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)
D'après les données communiquées par l'administration

Nombre de personnes prises en charge dans les expérimentations et nombre d'équipes pluridisciplinaires mises en place :
N/A à ce stade

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

La mise en œuvre de cette mesure dépend en grande partie de la stratégie nationale de santé et de différents travaux législatifs. Il n'est donc pas possible d'en proposer une évaluation à ce stade.

Mesure n°3.3.1 : L'appui aux initiatives associatives et à l'engagement citoyen <i>Axe 3.3 : Reconnaître le droit à l'initiative sociale</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Elaborer une nouvelle charte de l'engagement réciproque Etat/Associations/Collectivités locales, Créer un congé d'engagement bénévole, Accompagner la montée en charge du service civique, Développer l'entraide civile.	N/A	DJEPVA
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>1/ Elaborer une nouvelle charte de l'engagement réciproque Etat/Associations/Collectivités locales</p> <p>Le sénateur Claude Dilain et Jean-Pierre Dupont, préfet honoraire, ont à la demande de la ministre chargée de la vie associative, présidé un groupe de travail pour élaborer une nouvelle charte d'engagements entre les pouvoirs publics élargis et les associations. Les présidents ont remis leur rapport le 18 juillet 2013 en formulant un certain nombre de préconisations. Depuis fin septembre, chaque partenaire signataire, État, collectivités territoriales, associations, finalise sa contribution. L'ensemble des parties de la Charte a fait ensuite l'objet d'une réunion interministérielle en décembre 2013 avant la signature par le Premier ministre, les associations, les collectivités territoriales et la Conférence permanente des coordinations associatives. Chaque ministère sera invité à préparer en 2014 une déclinaison de cette charte pour son secteur avec les associations concernées et notamment la ou les coordinations associatives quand elles existent.</p>		
<p>2/ Créer un congé d'engagement bénévole</p> <p>Dans un avis rendu en novembre 2012, le Haut conseil à la vie associative a constaté l'impossibilité de procéder à une évaluation de l'utilisation qui est faite des congés existants (congé individuel de formation, congé de formation économique, sociale et syndicale, congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse, congé de représentation), en l'absence de données chiffrées. Il a souligné en conséquence la nécessité de diligenter une enquête. Le ministère chargé de la vie associative a lancé une première enquête auprès des services déconcentrés et des fédérations et associations nationales pourvues d'un grand nombre de bénévoles. Compte tenu de la faiblesse des réponses analysées avant l'été 2013, le ministère a lancé un marché public en octobre pour faire effectuer une nouvelle enquête. Elle vise à recueillir et analyser la connaissance, les pratiques et les attentes des personnes salariées ou fonctionnaires concernant des dispositifs d'aménagement de temps de travail qui facilitent la pratique d'activités bénévoles. Un groupe de travail a été constitué pour auditionner des représentants des organismes syndicaux patronaux et salariés, des responsables de ressources humaines, des associations et d'autres acteurs experts. Sa mission est de donner son avis, sur la base de l'enquête conduite en parallèle et des auditions entendues, sur l'opportunité de créer un nouveau dispositif. Les travaux du groupe prendront fin au printemps 2014.</p>		

3/ Accompagner la montée en charge du service civique

La circulaire du 7 février 2013 de l'Agence du service civique a prévu les modalités de montée en charge du service civique dans chaque région. En 2012, 29 851 contrats de service civique ont été comptabilisés. Le nombre de missions de service civique réalisées en 2013 devrait être sensiblement supérieur à 30 000. En effet, compte-tenu du nombre de missions agréées, une nouvelle circulaire du 26 août 2013 a suspendu temporairement les nouveaux agréments. Avec un objectif d'atteindre à terme 15 % d'une classe d'âge en service civique, soit près de 100 000 jeunes par an, le service civique devrait concerner plus de 31 000 jeunes en 2014.

4/ Développer l'entraide civile

Entendue comme la réalisation d'une activité pour le compte d'autrui en dehors du cercle familial ou amical, l'entraide civile est très réglementée. En matière de facturation, de prix et de pratiques concurrentielles, elle relève des articles L420-5, L441-3, L442-2 et suivants du code de commerce. En outre, considérée comme une prestation commerciale ou artisanale, elle suppose une inscription, soit au registre du commerce prévue par l'article L123-1-1 du code de commerce, soit au répertoire des métiers prévue par l'article 19-1 de la loi n°96-603 du 5 juillet 1996. Par ailleurs, l'entraide civile est sans doute susceptible d'une qualification en travail dissimulé dans le cadre d'une organisation d'échange de services préétablie conformément aux articles L8221-3 et L8221-4 du code du travail. Le ministère chargé de la vie associative a donc constitué un groupe de travail associant les ministères chargés du travail, du commerce et de l'artisanat pour examiner les conditions d'exercice de l'entraide civile exempte de requalification et d'obligations contraignant son développement.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

Nombre de jeunes engagés du service civique :

Le nombre de missions de service civique réalisées en 2013 devrait être supérieur à 30 000¹⁶⁴.

Traduction budgétaire de la mesure :

Prévues dans le cadre du programme 163, les dépenses afférentes au service civique représentaient en 2013 145M€(et 15M€complémentaires au titre du FEJ). Pour 2014, le PLF prévoyait des dépenses à hauteur de 146M€(et 3M€au titre du FEJ).

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Les travaux préparatoires aux différentes sous-mesures ont été engagés et, au moment de la rédaction du présent rapport, étaient pour certains sur le point d'aboutir (cf. charte d'engagement réciproque). Pour la majorité, il reste toutefois nécessaire de passer à une phase opérationnelle (ex : entraide civile).

Ces différents sujets font l'objet d'attentes réelles, sur le terrain : ils ont ainsi été évoqués à plusieurs reprises lors des rencontres territoriales. Aussi, il serait certainement opportun d'en accroître la visibilité.

¹⁶⁴ Note de la mission : ces chiffres sont en « stock », ce qui conduit à comptabiliser certains contrats signés en année « n » sur l'année « n+1 ».

Mesure n°3.3.2 : Veiller en particulier à une organisation efficace avec les différents acteurs qui contribuent au retour à l'emploi <i>Axe 3.3 : Reconnaître le droit à l'initiative sociale</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	Gouvernance SPED, Mise en place de conférences de financeurs, Stabilisation du volume de contrats aidés avec certains partenaires ayant eu des résultats probants. Expérimentations : Mise en place dans plusieurs départements, courant 2013, d'une commission de fluidification des parcours.	DGEFP <u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u> 2013 et tout au long du quinquennat Règlement
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>Gouvernance SPED : La DGEFP a engagé, avec Pôle emploi, une réflexion sur le SPE à ses différents échelons, dont le SPED. A ce stade de ces travaux, le SPED est identifié comme l'instance de suivi de la mise en œuvre de l'emploi dans le département et de coordination des acteurs au niveau départemental. Il associe, outre l'Etat (préfet et DIRECCTE / UT), les principaux opérateurs du SPE (Pôle emploi, représentation des missions locales et des Cap emploi) ainsi que le Conseil général. Il aurait dans ce cadre vocation à connaître des interventions partagées entre l'Etat et le Conseil général (CAOM, IAE, TH, etc.).</p> <p>Conférences de financeurs ou commissions de fluidification des parcours : expérimentations à développer dans le cadre de la MAP territorialisation des politiques de cohésion sociale.</p> <p>Stabilisation d'un volume socle de contrats aidés et mise en place de conventions pluriannuelles avec les employeurs partenaires : cf. mesure 2.2.1</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A à ce stade		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
<p>La mise en œuvre de cette mesure est globalement en cours, bien qu'à des stades encore préparatoires et à l'exception de la mesure prévoyant d'expérimenter des volumes socles de contrats aidés et la mise en place de conventions pluriannuelles, en raison du lien entre cette dernière et la réforme de l'IAE.</p>		

Mesure n°3.4.1 : Développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité		
<i>Axe 3.4 : Développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
<p>Pérenniser le 8eme collège du CNLE, le CCPA et les CCRPA,</p> <p>Etendre le principe de la participation à de nouveaux conseils (cese et ceser, cstts, cnml, hclpd, cnv, cniae, hci...),</p> <p>Porter le principe de participation au niveau des services déconcentrés, des caisses de sécurité sociale et des collectivités locales,</p> <p>Favoriser l'émergence d'associations émanant de groupes de personnes en situation de précarité,</p> <p>Etendre la pratique des comités de liaison,</p> <p>Promouvoir la participation au sein des associations de solidarité.</p>	N/A	DGCS et administrations pertinentes
		<p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre</u></p> <p>⋮</p> <p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>Loi et règlement</p>
<p>Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i></p>		
<p>1°/ Pérenniser le 8eme collège du CNLE :</p> <p>Le mandat des membres du CNLE est arrivé à son terme le 19 décembre 2013. Le renouvellement du CNLE constituait l'occasion de revoir la composition de ce Conseil afin notamment d'institutionnaliser, à l'issue de 18 mois d'expérimentation, la création d'un collège composé de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. Le décret le permettant a été publié le 18 décembre 2013. La désignation de ces personnes se fera par l'intermédiaire d'associations œuvrant dans le champ de l'inclusion et de la lutte contre la pauvreté, et bénéficiant d'une expérience dans la participation afin de pouvoir pourvoir au remplacement des membres démissionnaires le cas échéant.</p> <p>2°/ Etendre le principe de la participation :</p> <p>La Circulaire du 27 juin 2013 relative aux modalités du renouvellement des CESER de 2013 incite à associer les personnes en situation de pauvreté et de précarité aux travaux des futures assemblées.</p> <p>À cet égard :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la convention d'objectifs et de gestion de la CNAF intègre le principe de la participation des allocataires dans la production d'information qui leur est destinée (courriers, diffusion sur le site), - le projet de loi « politique de la ville » prévoit la participation systématique des habitants à l'élaboration des contrats de villes. 		

3°/ Modernisation de l'action publique :

Dans le cadre de l'EPP « gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion », il est prévu des expérimentations sur la coordination stratégique avec mise en place d'une instance départementale de développement social pour laquelle est prévue une participation des usagers. Il est également prévu au niveau national la constitution d'un pôle national d'expertise pour l'essaimage des pratiques de participation des usagers dans les territoires et l'appui aux projets des territoires. De même, il est prévu la constitution d'un réseau d'usagers pouvant être mobilisés au niveau national à partir des réseaux déjà existants dans les territoires.

4°/ Généraliser la participation des usagers dans le secteur de l'hébergement:

Le projet de loi ALUR intègre des mesures visant à étendre la participation des personnes à l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. Le projet de loi comprend donc deux dispositions qui établissent :

- le principe de la participation des personnes à la définition, au suivi et à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile (les instances de concertation permettant d'assurer cette participation seront précisées par décret) ;
- une extension des règles de participation existantes dans les établissements autorisés de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CHRS) à l'ensemble des établissements du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ne relevant pas du régime de cet article.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

N/A à ce stade

Impact budgétaire : Crédits programmés pour la pérennisation du 8^e collège à hauteur de 120 000 euros

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Cette mesure fait l'objet de développements dans le corps du rapport. Elle fait l'objet d'une mise en œuvre progressive, globalement satisfaisante à ce stade :

- décret pérennisant l'existence du 8^{ème} collège du CNLE publié en décembre 2013,
- prise en compte du sujet dans la COG de la CNAF et dans les thèmes de réflexion de la CNSA,
- la circulaire du 27 juin concernant le renouvellement des CESER prend également le sujet en compte – la mission n'a pas toutefois d'éléments permettant de juger de sa mise en œuvre,
- les rencontres territoriales ont également permis, bien que de façon inégale, d'associer directement les bénéficiaires.

Le développement de la participation se heurte toutefois à des difficultés tant pratiques que de principe, qui sont examinées dans le corps du rapport.

Mesure n°3.5.1 : Refonder le travail social <i>Axe 3.5 : refonder le travail social</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
<p>1/ Organiser des Etats Généraux du travail social,</p> <p>2/ Améliorer la coordination des acteurs,</p> <p>3/ Promouvoir les métiers du travail social (campagne de communication - 2013),</p> <p>4/ Moderniser l'appareil de formation : Expertiser le modèle des "hautes écoles professionnelles de la formation sociale" et Proposer un « New Deal » pour les formations en travail social,</p> <p>5/ Engager une concertation sur la formation continue des travailleurs sociaux,</p> <p>6/ Améliorer la formation des travailleurs sociaux aux questions budgétaires et bancaires.</p>	<p>Variables en fonction des sous-mesures :</p> <p>1/ mesures législatives / réglementaires / dialogue social,</p> <p>2/ Action intégrée dans la mise en œuvre de l'EPP MAP « Gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion »,</p> <p>3/ N/A,</p> <p>4/ Travail sur les diplômés / Diversifier les lieux de stage / Renouveler les modes d'évaluation des étudiants en travail social / Améliorer la formation des formateurs,</p> <p>5/ Dialogue social,</p> <p>6/ N/A.</p>	<p style="text-align: center;">DGCS</p> <hr/> <p><u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u></p> <p style="text-align: center;">Le calendrier et modalités de mise en œuvre sont variables en fonction des étapes mentionnées.</p>
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>L'ensemble des actions et sous-actions de cet axe du plan est ordonné à la conduite de la démarche des Etats généraux du travail social qui doit permettre de répondre à un triple objectif :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un objectif d'amélioration de la qualité de service rendu à l'utilisateur, en redéfinissant les missions du travail social pour qu'il réponde mieux aux besoins des personnes concernées ; - un objectif de politique de l'emploi, en facilitant l'embauche dans un secteur qui peine à recruter alors que les besoins sont là ; - enfin, un objectif de valorisation de ces métiers et de leur expertise propre, pour redonner du sens au travail de ces différents professionnels. <p>L'organisation des travaux repose sur une démarche la plus ascendante et la plus partenariale possible pour la construction du diagnostic et des pistes d'action, en partant des besoins des usagers et de l'examen concret des pratiques des professionnels, dans les territoires.</p>		

La période mars 2013 – septembre 2013 a été pour l'essentiel une phase de cadrage national de la démarche, tant au fond que du point de vue de la méthode de travail :

- le comité de pilotage d'installation du 28 mai 2013, puis les entretiens bilatéraux avec les membres du comité de pilotage et une série d'entretiens collectifs avec des professionnels et des usagers ont permis d'*identifier les thématiques de travail*, qui peuvent se classer selon deux angles d'attaque : une approche qui consiste à examiner les modalités particulières d'exercice du travail social dans le cadre des différentes politiques publiques de cohésion sociale (exclusion, accès aux droits et insertion / hébergement et accès au logement / protection de l'enfance et services aux familles / autonomie des personnes âgées et handicapées / égalité entre les femmes et les hommes) et une approche plus thématique permettant de travailler sur les problématiques transversales rencontrées par le travail social, quelle que soit la politique publique au sein de laquelle il s'incarne (place des usagers / métiers et complémentarités / coordination des acteurs institutionnels / organisation du travail, management et parcours professionnels / formation initiale et continue / développement social et interventions collectives) ;
- cette période a également été mise à profit pour bâtir de façon partenariale (entretiens bilatéraux et réunions de travail notamment avec l'ARF, l'ADF, l'ANDASS, le collège des DRSJSCS) une *méthode de travail* :
 - à l'issue d'une période d'échanges avec les DRSJSCS chefs de projet au niveau territorial, la répartition des thématiques entre les territoires a été arrêtée (une thématique de politique publique et une thématique transverse par territoire) ;
 - les assises territoriales seront organisées sur une base interrégionale, échelon de synthèse des travaux qui seront conduits sur le territoire. Ces travaux doivent cependant être suscités au plus près du terrain, et animés / coordonnés par une équipe projet territoriale reposant impérativement sur le triptyque « conseils généraux (légitimes en tant que principaux employeurs et financeurs du travail social et comme chefs de file des politiques sociales) / conseils régionaux (légitimes compte tenu de leurs compétences de planification et de structuration de l'appareil de formation en travail social) / Etat (légitime en tant que garant de la qualité des professionnels mis à la disposition des politiques sociales pour leur mise en œuvre) ». Autour de ce noyau dur, les équipes projets territoriales seront invitées à associer les partenaires incontournables en fonction des thématiques dont elles auront la responsabilité. Cette méthode de travail sera expérimentée dans deux interrégions pilotes : Sud (regroupant PACA, Languedoc-Roussillon et Corse) et Sud-est (regroupant Rhône-Alpes et Auvergne) ;
 - les travaux territoriaux seront repris et mis en perspective par des groupes de travail nationaux par thématique afin d'aboutir à une synthèse nationale et à une proposition de plan d'action en vue des Etats généraux.

Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant)

D'après les données communiquées par l'administration

N/A

Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission

Ce thème est développé dans le corps du rapport (cf. partie 2.3.7). La mission propose de faire des EGTS l'une des mesures prioritaires de l'année 2014.

Mesure n°3.6.1 : Faire de l'observation et de l'évaluation des pratiques habituelles de l'action sociale <i>Axe 3.6 : Observer les besoins ; évaluer et capitaliser les pratiques</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
Le plan formule des pistes de réflexions plus que des étapes opérationnelles	N/A	DREES (à titre principal) DGCS et ONPES
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013 et tout au long du quinquennat, Loi et règlement.
Éléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>Niveau national :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participation à la construction des indicateurs d'impact, - Poursuite du travail DREES/INSEE sur les indicateurs sociaux départementaux, - Refonte de la composition du conseil de l'ONPES (élargissement à la DGCS et à des représentants des collectivités territoriales). <p>Niveau territorial :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Financement par la DREES des plates-formes régionales d'observation sociale, - Mise à disposition par la DREES de statisticiens et de crédits d'études aux DRJSCS, - Animation de ces deux réseaux par la DREES (réunions, séminaires d'échanges, espace collaboratif, mise à disposition de données), - Participation des DR et des plates-formes aux diagnostics présentés lors des assises territoriales. 		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A à stade		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
<p>Les rencontres territoriales ont permis de souligner la richesse potentielle de l'information statistique existante. La mission fait toutefois le constat d'un défaut fréquent d'appropriation de ces informations de la part, par exemple, des décideurs. Ces thèmes sont développés dans le corps du rapport, où figurent également des préconisations.</p>		

Mesure n°3.6.2 : Créer un observatoire de l'inclusion bancaire <i>Axe 3.6 : Observer les besoins ; évaluer et capitaliser les pratiques</i>		
Rappel du cadre du plan		
<u>Sous-mesures / étapes :</u>	<u>Moyens :</u>	<u>Administrations responsables :</u>
N/A	NA	DG Trésor
		<u>Calendrier et modalités de mise en œuvre :</u>
		2013/2014 Loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013 et décret
Eléments de synthèse relatifs à la mise en œuvre de la mesure <i>(synthèse par la mission des informations communiquées par l'administration)</i>		
<p>La loi n°2013- 672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires prévoit la création, sous l'égide de la Banque de France, d'un observatoire de l'inclusion bancaire chargé de suivre les pratiques des établissements de crédit, en particulier à l'égard des populations en situation de fragilité financière, et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de collecter des informations sur l'accès aux services bancaires des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, sur l'usage que ces personnes font de ces services et sur les initiatives des établissements de crédit en matière d'inclusion bancaire ; - de définir, produire et analyser des indicateurs d'inclusion bancaire, ces indicateurs visant notamment à évaluer l'évolution des pratiques des établissements de crédit en la matière ; - de publier un rapport annuel, qui comportera notamment une analyse des indicateurs d'inclusion bancaire et de leur évolution, une évaluation des pratiques des établissements de crédit et des préconisations éventuelles afin d'améliorer l'inclusion bancaire. <p>Le projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Observatoire de l'inclusion bancaire est en cours d'élaboration.</p> <p>Calendrier prévu : publication du décret et nomination des membres de l'Observatoire avant la fin de l'année 2013.</p>		
Indicateurs de mobilisation associés (le cas échéant) <i>D'après les données communiquées par l'administration</i>		
N/A		
Synthèse de l'appréciation de la mise en œuvre par la mission		
Au moment de la rédaction du présent rapport, le décret d'application n'était pas encore paru.		

ANNEXE 2 : SYNTHÈSE VISUELLE DE L'AVANCEMENT DES MESURES EXPERIMENTALES OU PROGRESSIVES DU PLAN

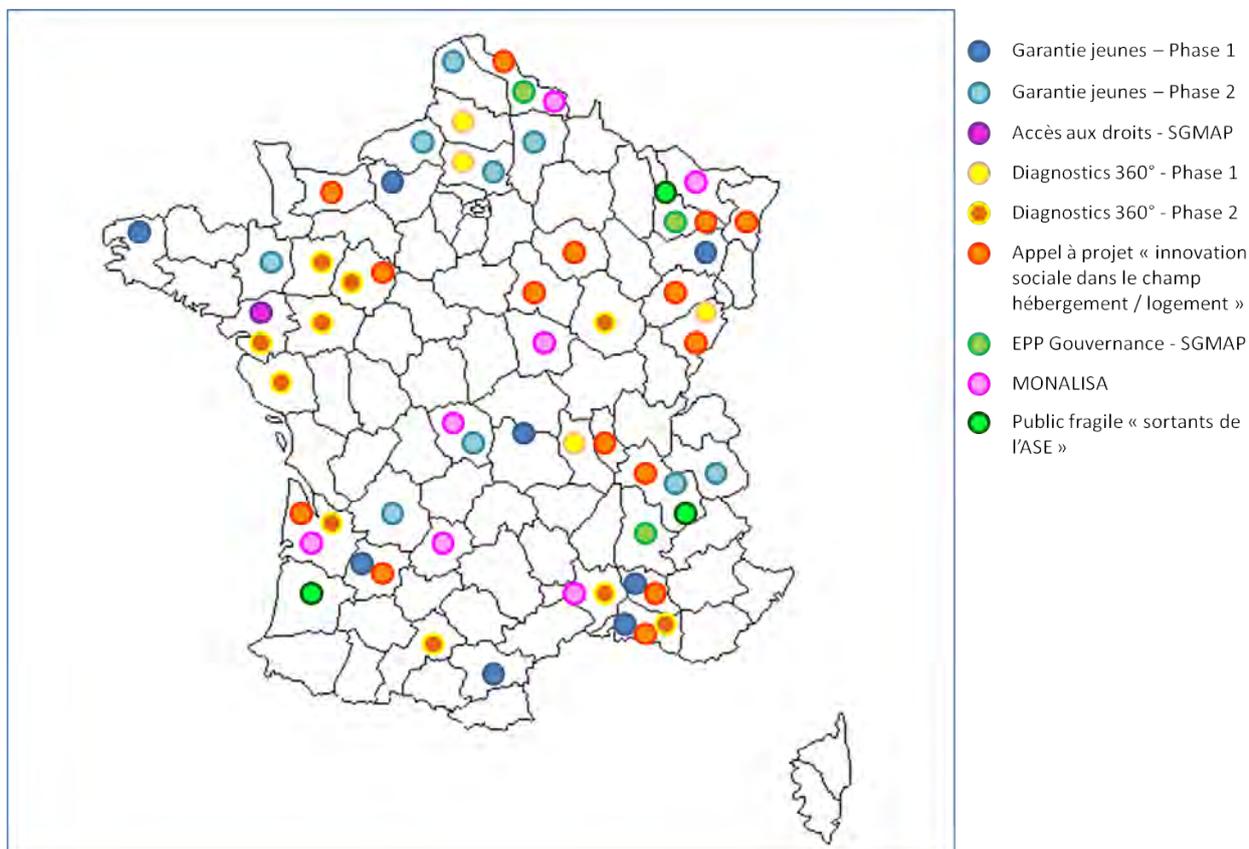
Les deux cartes présentées ci-dessous entendent proposer une synthèse visuelle du déploiement territorial :

- des expérimentations prévues par le plan (accès aux droits dans le cadre de la démarche conduite par le SGMAP),
- des démarches progressivement mises en œuvre (« garantie jeunes », MONALISA, ...).

Il convient également de noter que deux de ces mesures se déploient à la Réunion : la 1^{ère} phase-pilote de la « garantie jeunes » et l'appel à projets « innovation sociale » en matière d'hébergement et de logement).

1 MAILLAGE DES EXPERIMENTATIONS – FRANCE METROPOLITAINE HORS ILE DE FRANCE

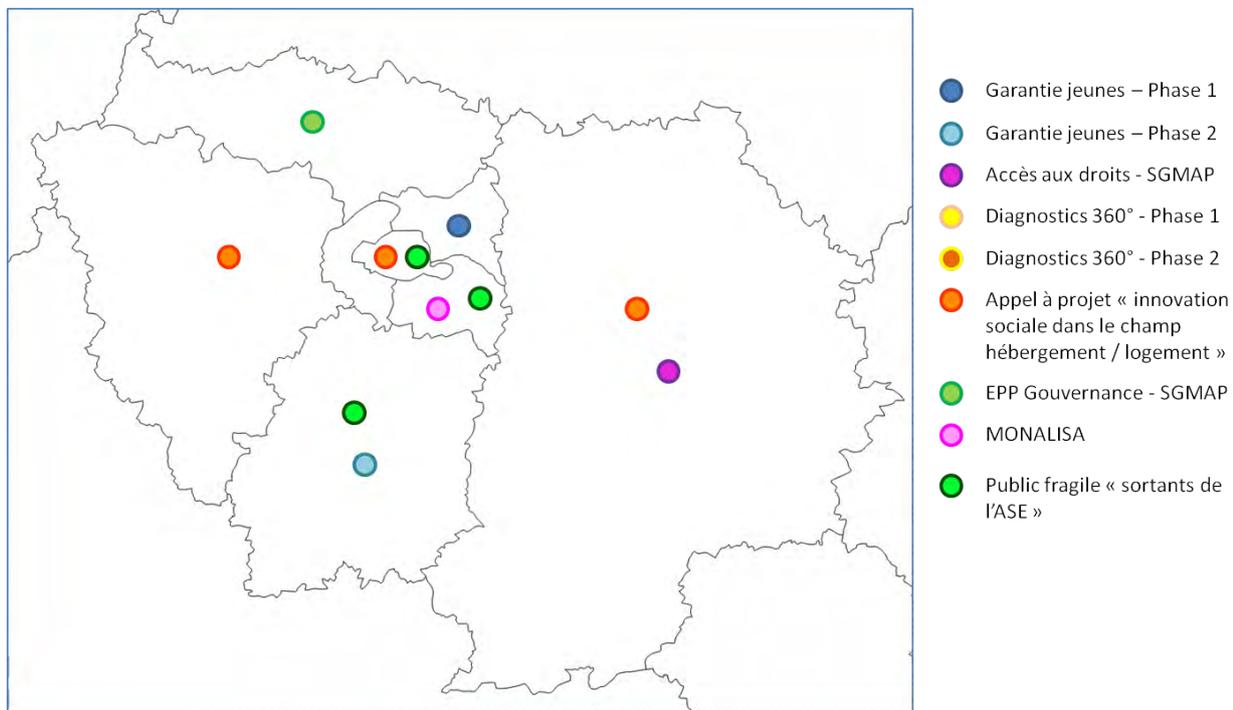
Graphique 10 : Synthèse visuelle du déploiement des mesures expérimentales ou progressives – France métropolitaine hors Ile-de-France



Source : IGAS d'après données DGCS

2 MAILLAGE DES EXPERIMENTATIONS – ILE DE FRANCE

Graphique 11 : Synthèse visuelle du déploiement des mesures expérimentales ou progressives –Ile-de-France



Source : IGAS d'après DGCS

ANNEXE 3 : ELEMENTS DE SYNTHESE DU DEPLOIEMENT TERRITORIAL¹⁶⁵

1 CALENDRIER DES RENCONTRES REALISEES

	Date	Cadre territorial¹⁶⁶
1	11 juin	Martinique
2	13 juin	Guadeloupe
3	28 juin	Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Bouches-du-Rhône et Vaucluse)
4	11 juillet	Midi-Pyrénées
5	20 septembre	Franche-Comté
6	24 septembre	Centre
7	3 octobre	Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Alpes-Maritimes et Var)
8	4 octobre	Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Alpes de Haute-Provence et Hautes-Alpes)
9	7 octobre	Limousin
10	8 octobre	Poitou-Charentes
11	11 octobre	Auvergne
12	14 octobre	Aquitaine
13	15 octobre	Picardie
14	16 octobre	Basse-Normandie
15	17 octobre	Rhône-Alpes (Ardèche, Drôme, Isère, Savoie et Haute-Savoie)
16	18 octobre	Rhône-Alpes (Ain, Loire et Rhône)
17	22 octobre	Corse
18	25 octobre	Pays-de-la-Loire (Maine-et-Loire, Mayenne et Sarthe)
19	29 octobre	La Réunion
20	4 novembre	Alsace
21	6 novembre	Nord-Pas-de-Calais
22	8 novembre	Lorraine
23	19 novembre	Bretagne
24	20 novembre	Ile-de-France
25	21 novembre	Languedoc-Roussillon
26	26 novembre	Haute-Normandie
27	5 décembre	Pays-de-la-Loire (Loire-Atlantique et Vendée)
28¹⁶⁷	9 décembre	Essonne
29	10 décembre	Bourgogne
30	13 décembre	Champagne-Ardenne

Source : IGAS

¹⁶⁵ La note de synthèse a été élaborée par la DGCS (MASSP) à partir des synthèses territoriales renseignées par les DRJSCS ou les SGAR chargés du pilotage territorial du plan.

¹⁶⁶ Pour les régions dans lesquelles plusieurs rencontres ont été réalisées, le ressort territorial est précisé.

¹⁶⁷ Rencontre spécifique puisque que monodépartementale : cette matinée faisait suite à la demi-journée de lancement de la démarche en Ile-de-France.

2 CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE DU 7 JUIN 2013



Le Premier Ministre

Paris, le - 7 JUIN 2013

1057/13/sg

à

Madame et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et Messieurs les préfets de
département,
Mesdames et Messieurs les directeurs généraux
d'agences régionales de santé,
Mesdames et Messieurs les recteurs d'académie

Objet : Mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Le 21 janvier 2013, le Gouvernement a adopté un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Ce plan traduit la conviction du Gouvernement que la France ne pourra redresser le niveau de ses performances économiques sans renforcer la solidarité, envers les plus démunis comme envers ceux qui travaillent mais connaissent cependant de grandes difficultés. C'est tout le sens du nouveau modèle français.

Ce plan appelle la mobilisation de tous – élus, administrations, collectivités publiques, partenaires sociaux, associations et citoyens – au plan national comme au plan territorial.

Parce qu'il est indispensable de veiller à l'efficacité de l'action ainsi engagée, une mission de suivi et d'appropriation territoriale du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été confiée à François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales. Cette mission a à la fois pour objet de favoriser l'appropriation de la politique de solidarité du Gouvernement par les acteurs de terrain et de conduire une évaluation rigoureuse de la mise en œuvre et de l'impact des mesures du plan, en associant l'ensemble des partenaires. La déclinaison territoriale de ce plan constitue une forte attente exprimée par l'ensemble des acteurs.

Je souhaite une importante mobilisation de votre part sur ce plan ambitieux, qui permettra sa mise en œuvre effective et favorisera l'adaptation des mesures à la réalité des territoires.

Relais opérationnels des nouveaux principes qui doivent désormais guider la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, vous aurez, d'une part, à assurer la mise en œuvre de mesures pour lesquelles vous êtes chefs de file et d'autre part, à veiller à la bonne mise en place d'une gouvernance renouvelée permettant une pleine appropriation au niveau des territoires des actions à conduire.

1/ Faire connaître les nouveaux grands principes de l'approche privilégiée par le plan

Le plan s'appuie sur des principes renouvelés d'intervention, qu'il vous revient d'expliquer :

- Le **principe d'objectivité** : la société dans laquelle nous vivons a changé, la pauvreté et la précarité gagnent du terrain, les personnes confrontées à des difficultés sociales ne peuvent plus être considérées comme une minorité marginale, peu ou prou responsable de sa situation.
- Le **principe de non-stigmatisation** : c'en est fini de la dénonciation de la paresse ou de la malhonnêteté des ménages modestes ; les personnes en situation de pauvreté ou de précarité veulent surmonter leurs difficultés et c'est la société toute entière qui a intérêt à ce que nul ne soit abandonné.
- Le **principe de participation** des personnes en situation de pauvreté ou de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques.
- Le **principe de juste droit** : luttant contre le « non-recours » qui fait que certains n'accèdent pas aux prestations auxquelles ils ont droit tout autant que contre la fraude sociale, le Gouvernement entend s'assurer que chacun de nos concitoyens bénéficie de ce à quoi il a droit.
- Le **principe de décloisonnement** des politiques sociales. Ce principe va de pair, sur le terrain, avec un changement des pratiques, dans le sens d'une meilleure coordination des acteurs publics, associatifs et privés, pour l'accompagnement des personnes jusqu'à leur insertion réussie, au-delà d'une stricte logique de dispositifs.

2/ Assurer la mise en œuvre des mesures pour lesquelles vous êtes chefs de file

Le plan comporte des dispositions qui relèvent de votre responsabilité directe.

Je souhaite attirer dès à présent votre attention sur les mesures principales qui composent ce plan ainsi que sur sa dynamique interministérielle, qu'il convient de décliner au niveau territorial.

a. Dans le domaine de l'accès aux droits, vous aurez une responsabilité particulière dans l'atteinte de l'objectif de réduction du « non-recours », qui constitue un enjeu majeur de réduction des phénomènes d'exclusion sociale et de légitimation des politiques de solidarité.

Au-delà de la coordination des actions de lutte contre la fraude, vous développerez des synergies entre les différents services accueillant des personnes en situation de précarité, en particulier les organismes de sécurité sociale, les services du département, les centres communaux d'action sociale, Pôle emploi et les associations, afin d'identifier les populations les plus exposées au non-recours et les freins dans l'accès aux droits, d'organiser le repérage des personnes en difficulté et leur accompagnement vers l'ouverture de leurs droits, ainsi que le ciblage des actions de communication en direction des personnes faisant le moins valoir leurs droits. Les actions menées devront être suivies et évaluées.

Par ailleurs, vous apporterez une attention particulière à la bonne application de la prochaine réforme de la domiciliation. Sans attendre l'entrée en vigueur de cette réforme, vous mettrez dès à présent à jour la liste des organismes agréés. Vous veillerez à la coordination de l'action des structures chargées de la domiciliation et réaliserez les schémas de domiciliation départementaux. Ce schéma définira une couverture territoriale complète et en assurera le suivi annuel. Afin d'anticiper ces démarches, je vous invite à établir dans les meilleurs délais un diagnostic de l'offre réelle de services de domiciliation de votre département.

Vous encouragerez la capitalisation de bonnes pratiques et d'initiatives innovantes dans le domaine du conseil budgétaire aux personnes les plus en difficultés, dans la perspective de la mise en place d'un réseau de points conseil « budget et finances ».

b. Dans le domaine du logement et de l'hébergement, vous veillerez, comme je vous y avais invités dans la circulaire du 17 octobre 2012 (n° 5609/SG), à mettre fin à la gestion saisonnière en mettant en œuvre les projets territoriaux de sortie de l'hiver.

Vous mettrez en place les différentes mesures permettant d'améliorer et de structurer l'offre d'hébergement, de renforcer l'accès au logement et de favoriser le développement d'une démarche partenariale globale pour l'accompagnement des ménages en difficulté, incluant :

- la création d'une offre nouvelle de logements, en vous appuyant sur la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;
- la mobilisation du parc locatif social existant ; sans attendre la réforme des attributions de logement sociaux en cours de discussion avec les partenaires concernés, vous mobiliserez l'ensemble des contingents de logements sociaux réservés en veillant au respect des engagements fixés par les conventions de réservation du contingent préfectoral et en contrôlant que les attributions effectuées correspondent bien aux publics cibles définis, en passant, si cela n'a pas déjà été fait, un accord local avec Action Logement ;
- le développement de l'offre de logement accompagné (intermédiation locative en alternative à l'hébergement et mobilisation du parc privé à des fins sociales pour du logement pérenne via le mandat de gestion ou la location / sous-location) ;
- le développement de l'accompagnement vers et dans le logement, dans une approche coordonnée entre les différents champs de l'inclusion sociale, en vous appuyant sur l'offre de service existante (actions portées par les conseils généraux et les fonds de solidarité logement (FSL), les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou encore les interventions relevant du champ sanitaire, avec les ARS) ;
- la prévention des expulsions locatives, en vous appuyant sur les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, afin qu'elles interviennent en amont de la procédure judiciaire d'expulsion. Conformément à l'instruction du 26 octobre 2012 du ministre de l'intérieur et de la ministre chargée du

logement, vous mettrez en œuvre systématiquement le relogement effectif des ménages dont la demande est reconnue prioritaire et urgente au titre du droit au logement opposable (DALO), afin qu'il intervienne avant la date à laquelle le concours de la force publique devrait être mis en œuvre ; vous veillerez à ce que toute personne faisant l'objet d'un commandement de quitter les lieux soit informée par vos services de la possibilité de déposer un recours DALO en vue d'obtenir un relogement, ainsi que des coordonnées des services et organismes susceptibles de l'assister dans cette démarche ;

- la réalisation de diagnostics territoriaux portant sur toutes les situations à prendre en charge, des sans abri aux mal logés, et sur les solutions existantes sur le territoire. Ces diagnostics seront établis après concertation avec l'ensemble des acteurs concernés et constitueront une vision d'ensemble des besoins constatés sur le terrain et des réponses à y apporter à long terme.

c. Dans le domaine de l'emploi, facteur premier d'insertion et de prévention de la pauvreté, il est essentiel d'orienter la mise en œuvre des politiques vers une logique d'investissement dans les personnes. Cette logique reposera sur la mobilisation des contrats aidés, des structures de l'insertion par l'activité économique et, plus largement, de tous les employeurs susceptibles d'offrir des situations de travail de qualité et un accompagnement personnalisé.

Vous contribuerez en particulier à l'utilisation qualitative des contrats aidés, en vous appuyant sur la circulaire du 22 février 2013¹ qui vous incite à allonger leur durée à douze mois en moyenne, ce qui autorise la conclusion de contrats d'une durée supérieure pour certaines personnes et certains employeurs, afin d'accroître les chances des personnes d'accéder ensuite à l'emploi. Les conditions de mise en œuvre de cette circulaire et les résultats obtenus dans ce cadre nourriront l'expérimentation qui sera mise en œuvre à partir de l'automne 2013 sur quelques territoires, pour un volume limité de contrats aidés longs assortis d'un accompagnement renforcé.

S'agissant des structures de l'insertion par l'activité économique, le Gouvernement entend sécuriser leurs financements et mieux coordonner les aides qui leur sont apportées par les différentes collectivités publiques, au vu des difficultés des personnes accueillies, du travail d'insertion accompli et des résultats constatés en termes d'insertion durable dans l'emploi. Cette orientation générale se traduira localement par la mise en place de conférences de financeurs et au niveau national par une simplification des nombreuses aides existantes.

En ce qui concerne la sécurisation des parcours d'insertion des jeunes et en complément du programme des emplois d'avenir, vous serez attentifs aux conditions de mise en œuvre de la « garantie jeunes » résultant des propositions d'un groupe de travail et d'une expérimentation prévue pour l'automne 2013,

¹ Circulaire n° 2013-02 du 22 février 2013 relative à la mise en œuvre de l'allongement de la durée des nouveaux contrats d'accompagnement dans l'emploi (ETSD1305209C).

d. Dans le domaine de l'enfance et de la famille, l'objectif de réduire les inégalités d'accès à l'accueil de la petite enfance et de développer le soutien à la parentalité suppose l'implication de la branche famille de la sécurité sociale, dans des conditions que précisera la future convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la caisse nationale des allocations familiales. L'ensemble des acteurs présents à l'échelon territorial doivent également être mobilisés. Vous contribuerez à la mise en place des modalités de coordination entre ces acteurs qui seront arrêtées à l'issue de l'évaluation en cours, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, de la gouvernance des politiques d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité.

e. Dans le domaine de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme, le label « grande cause nationale » pour l'année 2013 constitue une occasion unique d'amplifier la dynamique engagée depuis de nombreuses années sur le terrain.

Ce contexte particulier sera marqué par l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale - par l'Etat, les partenaires sociaux et les régions - dans le cadre du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie et de la tenue d'assises régionales de la lutte contre l'illettrisme sur un grand nombre de territoires. Vous vous appuyerez sur les chargés de mission régionaux de l'Agence nationale de la lutte contre l'illettrisme (ANLCI) pour réaliser un bilan d'étape du plan régional de prévention et de lutte contre l'illettrisme et y apporter des améliorations, en concertation avec l'ensemble des acteurs.

Vous aurez à cœur de valoriser la dimension interministérielle de l'action de l'Etat et d'utiliser, en lien avec les collectivités territoriales compétentes et les partenaires sociaux, les différentes approches et les différents outils disponibles pour ce combat : accueil de la petite enfance, éducation, formation continue des demandeurs d'emploi et des salariés, lutte contre l'exclusion, action culturelle.

Pour le volet éducatif, vous engagerez dans chaque académie des actions destinées à promouvoir la lutte contre le décrochage scolaire, favoriser l'accès aux livres et à la lecture et le rapprochement de l'écrit pour les publics qui sont le plus éloignés des compétences de base. Ainsi, vous encouragerez les actions éducatives familiales (AEF) en faveur des parents en situation d'illettrisme ou de grande fragilité linguistique. Conduites en partenariat avec l'ANLCI, leur déploiement dans 50 départements en 2013 devra permettre à ces adultes de se rapprocher de l'écrit, d'acquérir des compétences de base et de changer leur regard sur l'École, tandis qu'il offrira dans le même temps à leurs enfants la possibilité de prendre confiance en eux et de se sentir soutenus et accompagnés dans leur travail scolaire.

f. Dans le domaine de l'éducation, l'implication des parents dans le suivi de la scolarité, leur participation à la vie des établissements, leur bonne compréhension du fonctionnement de l'institution scolaire et de ses enjeux sont déterminants pour la réussite scolaire des enfants. Afin de soutenir la parentalité, vous veillerez à favoriser la mise en œuvre d'actions éducatives et partenariales, dans une perspective d'« alliance » entre l'école et les parents, notamment ceux issus des familles les plus vulnérables.

Vous favoriserez la mise à disposition des parents, au sein des locaux scolaires, « d'espaces parents », lieux dédiés aux rencontres individuelles ou collectives entre les équipes éducatives et les parents ou entre parents, ainsi que d'espaces numériques de travail.

Plus généralement, en prenant dès maintenant appui sur la circulaire interministérielle du 7 février 2012 relative à la coordination des dispositifs de soutien à la parentalité dans les départements, et ultérieurement dans les conditions qui seront précisées à l'issue de l'évaluation de politique publique mentionnée plus haut, vous faciliterez la mise en place d'actions de soutien à la parentalité. Le projet éducatif territorial, qui associe l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation, pourra être l'un des cadres de collaboration locale pertinents pour développer des actions en direction des parents.

La circulaire interministérielle « l'École et les parents dans les territoires » précisera les modalités de mise en œuvre envisageables pour construire une école accueillante pour les familles, dans une perspective de coéducation.

g. Dans le domaine de la santé, la réduction des inégalités sociales et territoriales est une priorité de la stratégie nationale de santé que j'ai annoncée le 8 février dernier. Cette préoccupation doit irriguer l'ensemble des politiques de santé et d'organisation des soins. Elle doit aussi s'appuyer sur une action forte en faveur d'une meilleure connaissance des déterminants sociaux de la santé.

Dans le cadre notamment des orientations et actions déjà prévus dans les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS), l'approche « parcours de soins » qui sous-tend les travaux de la stratégie nationale de santé devra être particulièrement développée car elle permet de mieux répondre aux besoins et de faciliter le cheminement des personnes dans un système de santé souvent complexe pour elles et source d'inefficacité et d'inefficience.

La question de l'accès aux droits reste cependant une condition essentielle à l'inscription dans un tel parcours. Vous vous engagerez donc à lutter contre le non-recours à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et à l'aide pour une complémentaire santé (ACS), en facilitant la mise en synergie des différents opérateurs concernés.

En lien avec la déclinaison du « pacte territoires santé », vous appuierez les démarches visant à faciliter l'accès aux soins de premier recours pour les personnes les plus démunies, notamment en renforçant l'activité des permanences d'accès aux soins de santé et en soutenant l'exercice pluriprofessionnel de proximité par le développement de maisons de santé ou de centres de santé.

Vous encouragerez le développement d'initiatives fondées sur une approche intégrée permettant de croiser les dimensions sociale, éducative, environnementale et territoriale et faciliterez ainsi le décloisonnement des politiques publiques qui participent à la lutte contre les inégalités de santé. Les deux commissions de coordination des politiques publiques, placées auprès des directeurs généraux des ARS, seront à ce titre mobilisées. Les contrats locaux de santé sont également à même de faciliter le partenariat entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales pour agir sur les déterminants de la santé et de l'accès aux soins, au plus près du cadre de vie des personnes.

Vous accorderez également une attention particulière à la santé des enfants et des jeunes en difficulté ainsi qu'aux initiatives qui visent à promouvoir la santé mentale et à améliorer la prise en charge psychiatrique de nos concitoyens les plus vulnérables.

Vous soutiendrez le déploiement d'actions de nature à répondre aux besoins spécifiques de certains publics, tels que les personnes placées sous main de justice ou les gens du voyage et appuierez la mise en place de programmes de médiation sanitaire.

Vous assurerez également la promotion de la réalisation d'études d'impact en santé sur votre territoire.

Enfin, vous appuierez les initiatives visant à améliorer l'observation et l'évaluation des politiques sur les territoires, en vue de la formalisation d'indicateurs de mesure.

3/ Favoriser la meilleure coordination des acteurs et l'appropriation du plan au niveau des territoires

➤ L'appropriation du plan au niveau des territoires

Tout au long de l'année 2013, François Chérèque viendra présenter le plan dans les territoires, en s'appuyant sur des acteurs volontaires pour participer à sa diffusion. Cette présentation réunira l'ensemble des acteurs : collectivités locales, associations, partenaires sociaux, services de l'Etat ...

Afin de faciliter cette démarche, je vous remercie de mettre à disposition les moyens nécessaires, conformément à la méthode décrite en **annexe 1**.

Le plan encourage le **recours à l'expérimentation** avant de mettre en place de nouvelles mesures. Il s'agit notamment de rechercher les modalités les plus appropriées de mise en œuvre et de s'adapter à la diversité des territoires. Ainsi, différentes expérimentations (voir **annexe 2**) viendront compléter la déclinaison territoriale du plan. Chaque ministre précisera les modalités de mise en œuvre de ces expérimentations. Vous faciliterez la mobilisation et la coordination des initiatives pour l'ensemble de ces expérimentations. Vous veillerez à leur bon déroulement et à leur suivi.

La mission pilotée par François Chérèque développera en outre une logique « **d'appels à territoires** », ce qui impliquera un travail en amont de la présentation du plan. Ces « appels à territoires » doivent permettre d'identifier les collectivités et acteurs qui souhaitent mener une action volontariste pour la mise en œuvre des mesures du plan qui relèvent de leur champ d'intervention. Vous veillerez à favoriser cette logique.

Vous porterez une attention particulière aux territoires confrontés à des problématiques ou des difficultés spécifiques, comme les départements d'outre-mer, les territoires de la politique de la ville ou les zones rurales isolées.

Vous encouragerez les initiatives permettant de répondre aux besoins spécifiques de certains publics (familles monoparentales, jeunes, personnes sous main de justice, gens du voyage ...), en cohérence avec les mesures annoncées dans le cadre de la Grande conférence sociale, de la conférence environnementale, du comité interministériel des droits des femmes, du comité interministériel de la jeunesse et du comité interministériel des villes (dont les décisions seront précisées par la signature de conventions d'objectifs entre le ministre chargé de la ville et les départements ministériels concernés en application de la circulaire n° 5619/SG du 30 novembre 2012).

➤ **La coordination et la valorisation des acteurs**

Porteurs du renouvellement de la gouvernance des politiques sociales au plan local, entre acteurs publics, avec les associations mais également avec les citoyens, vous faciliterez la concertation et la recherche de solutions innovantes permettant d'améliorer le service rendu aux bénéficiaires.

Ce renouvellement doit être présent dans les différentes politiques contribuant à la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et passer par une évolution dans les modalités de coordination et de participation. Vous serez parties prenantes de l'instauration d'une nouvelle relation de confiance, de partenariat et de co-construction de la mise en œuvre des politiques, entre l'Etat et la société civile et plus particulièrement les associations.

La participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité est un élément essentiel dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques. Expérimentée à l'échelon national au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et pour la préparation de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, cette participation doit constituer un principe d'action dans les territoires également.

A cette fin, vous pourrez vous appuyer sur les outils élaborés par la direction générale de la cohésion sociale pour encourager les initiatives des responsables politiques et administratifs visant à la participation des personnes en situation de pauvreté ou de précarité, aussi bien dans l'élaboration des schémas que dans les instances de concertation ou encore dans la gestion des dispositifs.

Je vous remercie pour votre implication personnelle dans la mise en œuvre territoriale du plan et pour la réussite de la démarche nouvelle de solidarité envers les plus démunis qu'il traduit.



Jean-Marc AYRAULT

*Annexe 1 : Schéma type d'organisation des rencontres territoriales
prévues par François Chérèque (la mission)*

Schéma type d'organisation des rencontres territoriales

La lettre de mission de François Chérèque lui demande de définir une « méthode pour la mise en œuvre du plan au niveau territorial, permettant l'appropriation et la conduite efficace de ses mesures par les acteurs de terrain ». Cette méthode doit notamment comprendre des « **débats en région** ».

Il s'agit notamment de susciter des initiatives partagées entre les acteurs au niveau territorial, suivant la même méthode que celle déployée lors de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : la co-construction. Ces rencontres pourront être prolongées, tout au long de la mise en œuvre du plan, par de nouvelles rencontres destinées à assurer un suivi qualitatif des mesures mises en œuvre.

La présente annexe propose un cadre pour ce déploiement territorial du plan.

* * *

LE CADRE GENERAL : DES RENCONTRES PARTENARIALES, DANS LES TERRITOIRES, ORIENTEES VERS UNE FINALITE OPERATIONNELLE

Les rencontres territoriales sont essentielles pour assurer le déploiement d'une partie du plan

Le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale comporte 61 mesures, que l'on peut classer en trois grandes catégories :

- Les mesures qui sont du ressort de l'Etat et ont vocation à s'appliquer de façon homogène et immédiate sur l'ensemble du territoire national (ex : augmentation du RSA socle) ;
- Les mesures dont la mise en œuvre est conditionnée dans un premier temps à une expérimentation et pour lesquelles un cadre national a été déterminé (ex : « garantie jeunes ») ;
- Les mesures dont la mise en œuvre dépend, en tout ou partie, des initiatives locales qui pourront émerger (ex : lutte contre la discrimination dans l'accès des enfants à la restauration scolaire pour le 1^{er} degré).

Au regard du nombre de mesures appartenant à cette dernière catégorie, **la force d'initiative et de création des territoires est à la fois l'une des conditions de réussite du plan et un atout considérable.**

Les rencontres territoriales, partenariales, poursuivent le double objectif d'appropriation du plan par les acteurs locaux et de lancement du déploiement opérationnel du plan

Ces rencontres territoriales doivent fonder des dynamiques partenariales.

Dans la droite ligne de la conférence nationale de 2012, **ces rencontres doivent être partenariales et ouvertes**. En effet, le plan doit être l'occasion de porter un nouveau regard sur les situations de pauvreté et de repenser les changements structurels sur le long terme (transversalité, prévention, décloisonnement des politiques, proximité des actions...) : il est donc important que cette étape associe **l'ensemble des acteurs des politiques de lutte contre la pauvreté** (services de l'Etat et administrations compétentes, collectivités territoriales, associations, partenaires sociaux). De même, des représentants des bénéficiaires des mesures du plan devront pouvoir participer aux travaux et s'exprimer.

L'acceptation de la démarche de co-construction du déploiement du plan par les élus des collectivités territoriales est indispensable. Pour cela, des contacts préalables à ces rencontres devront être organisés entre les préfets de régions, en liaison avec les préfets de département et les présidents des conseils généraux concernés, afin de favoriser l'engagement de ces derniers dans la démarche, en particulier dans le cadre des « appels à territoires » dont le cadre est précisé ci-dessous.

Un double objectif d'information et de déploiement opérationnel

Les rencontres territoriales ont un double enjeu :

- **assurer la bonne connaissance du plan par les acteurs de terrain**, ainsi que de **permettre son appropriation**. A cet égard, la mission proposera une présentation synthétique du plan et de son rôle dans le suivi de la mise en œuvre de celui-ci.
- **poser les jalons de son déploiement opérationnel** dans les territoires, ce qui suppose une solide préparation en amont, tant en matière de diagnostic que de perspectives opérationnelles.

La façon dont ces deux objectifs peuvent être remplis est détaillée ci-dessous.

POUR L'ORGANISATION DES RENCONTRES, LA MISSION S'APPUIERA SUR LES PREFECTURES ET SUR LA DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE

Trois phases doivent être distinguées : la phase de préparation amont, la rencontre elle-même, les suites données à la rencontre et le suivi des mesures décidées.

La mission pourra s'appuyer sur les services déconcentrés de l'Etat afin d'assurer le bon déroulement des rencontres

La mission doit pouvoir compter sur la mobilisation des services de l'Etat. Dans cette optique, la mission a rencontré les préfets de région le 21 mars 2013, afin de leur exposer sa démarche et son rôle.

Les services déconcentrés de l'Etat joueront un rôle clé dans la préparation, le déroulement et le suivi des rencontres territoriales. Le préfet de région et les préfets de département, par l'intermédiaire des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions départementales en charge de la cohésion sociale (DDCS et DDCSPP), assureront la liaison avec les élus territoriaux. La DRJSCS sera chargée d'un rôle d'animation et de pilotage, les services départementaux en charge de la cohésion sociale seront chargés du travail opérationnel. Les services de l'Etat prendront utilement l'attache des interlocuteurs compétents sur ce sujet (autres services de l'Etat – ARS, rectorat, PJJ –, opérateurs – CAF, MSA, Pôle Emploi –, services des collectivités territoriales ...).

⇒ **En ce qui concerne la phase de préparation des rencontres :**

Afin d'assurer la réussite des rencontres territoriales, il est nécessaire d'**adapter le programme aux spécificités des territoires**. Cette exigence suppose une préparation des rencontres aussi en amont que possible, avec les parties prenantes concernées.

En premier lieu, une **étape de diagnostic** doit permettre de dresser un état des lieux des réalités sociales des territoires, afin que les participants aux rencontres disposent d'une vision globale. Ce travail de diagnostic peut être réalisé à partir des outils existants (travaux des collectivités territoriales tels que les plans départementaux et régionaux existants, plans d'action stratégique de l'Etat en région, travaux des observatoires statistiques locaux ...). Une attention particulière sera portée aux quartiers bénéficiant de la politique de la ville et aux zones rurales isolées, ainsi qu'aux jeunes adultes, aux familles monoparentales, aux personnes sans domicile fixe et sous main de justice. Ces diagnostics auront vocation à être présentés au cours des rencontres, par les DRJSCS, en association avec les services départementaux en charge de la cohésion sociale.

Ensuite, la définition de priorités territoriales communes, ou de pistes d'actions opérationnelles, passe par le **recensement des initiatives existantes** correspondant à des orientations du plan et des **marges de progrès possibles**. Cette phase « amont » doit permettre aux préfets (à travers les DRJSCS) de **relayer des « appels à territoires »**, en assurant auprès des élus, et notamment des présidents des conseils généraux, une publicité adéquate des mesures dont la mise en œuvre est du ressort des collectivités territoriales et qui correspondent à des besoins identifiés.

⇒ **En ce qui concerne le déroulement des rencontres :**

En liaison avec la mission, les services de l'Etat seront en charge de l'organisation matérielle des rencontres.

Les rencontres se dérouleront en deux parties. Le matin, après présentation du plan par la mission et du diagnostic par la DRJSCS et les services départementaux, un débat sera organisé sur le contenu du plan, le diagnostic et les attentes des uns et des autres.

L'après-midi pourrait prendre la forme d'ateliers réunissant les acteurs d'un même département, afin de leur permettre d'élaborer une réflexion commune sur les priorités territoriales et les mesures opérationnelles à même d'y répondre.

Ces discussions doivent avoir un **objectif opérationnel**. Afin de respecter l'esprit de co-construction du déploiement du plan, il est proposé qu'elles soient animées conjointement par des représentants du préfet et du président du conseil général.

Au travers de ces rencontres, l'objectif du second semestre 2013 doit être la mise en place d'un **maillage territorial significatif**, qui permette ensuite une diffusion du plan et un effet d'entraînement sur l'ensemble du territoire.

⇒ **En ce qui concerne les suites données aux rencontres et le suivi des priorités et mesures arrêtées :**

Il paraît pertinent de confier aux préfets, au travers des DRJSCS, un rôle de suivi du plan, et notamment de la mise en œuvre des mesures décidées au cours de la rencontre territoriale. Le DRJSCS pourrait ainsi se voir confier un rôle de référent. En liaison avec la mission, il s'agira notamment de proposer aux collectivités volontaires des grilles d'évaluation et de suivi des actions, afin de faciliter le travail de suivi.

Le format des rencontres :

Afin de favoriser le caractère opérationnel des rencontres, il est proposé qu'elles réunissent **au maximum quatre départements d'une même région** (ce qui amènera éventuellement la mission à réaliser plusieurs rencontres dans une même région).

Certains territoires ayant déjà programmé des rencontres dans un avenir proche, souvent sous la forme « d'assises sociales », la mission pourra s'appuyer sur ces initiatives.

FORMAT D'UNE RENCONTRE-TYPE

Moment	Thème	Préparation préalable	Animation
<i>Matinée</i>	Phase de présentation du plan et de la mission	Mission	Mission
<i>Matinée</i>	Présentation d'un diagnostic territorial, régional et départemental	DRJSCS, DDCSPP	Un représentant de ces structures
<i>Matinée</i>	Réactions et expression des parties prenantes	/	François Chérèque
<i>Repas</i>			
<i>Après-midi</i>	Travail en ateliers départementaux - définition d'axes prioritaires – travail autour du déploiement opérationnel des mesures	DRJSCS, DDCSPP et départements	Co-animation Préfecture et département
<i>Après-midi</i>	Restitution en séance plénière des résultats des ateliers	/	Un rapporteur par atelier
<i>Après-midi</i>	Conclusion des travaux - perspectives	/	François Chérèque

CALENDRIER DES RENCONTRES

La mission évalue le nombre de réunions à organiser entre 30 et 35, dont un certain nombre outre-mer. De premières rencontres seront organisées avant l'été 2013 ; elles reprendront ensuite à la rentrée et se poursuivront tout au long du second semestre 2013.

PARTICIPANTS AUX RENCONTRES

Les rencontres territoriales pourront notamment réunir des représentants des institutions et entités citées ci-dessous. Il reviendra aux services de l'Etat d'identifier et de solliciter les interlocuteurs pertinents.

Collectivités territoriales :

- Conseil régional
- Conseils généraux
- Communes
- Représentants des CCAS et CIAS.

Services de l'Etat et opérateurs :

- Préfecture
- DRJSCS
- DDPP / DDCS / DDCSPP
- ARS
- Rectorat
- CAF et MSA
- Pôle Emploi
- Banque de France
- Représentants des missions locales
- Représentants des bailleurs sociaux (ex : ARHLM).

Représentants des partenaires sociaux, des réseaux consulaires, des professions de santé et du monde associatif

Représentants des bénéficiaires.

Annexe 2 : Expérimentations à venir dans le cadre de la mise en œuvre du plan

- * Mise en place de la « garantie jeunes »
- * Mise en place de réseaux fonctionnels de coordination d'intervenants sociaux
- * Contrats aidés longs assortis d'un accompagnement renforcé
- * Mise en place des centres parentaux
- * Parcours d'insertion des jeunes sortant de l'ASE et sous main de justice
- * Dispositifs sur l'accès à la culture
- * Isolement des personnes âgées
- * Extension d'un dispositif d'évaluation de l'employabilité pour les personnes handicapées éloignées de l'emploi
- * Amélioration de la gouvernance dans le cadre de la démarche d'évaluation de la gouvernance territoriale des politiques de lutte contre l'exclusion (intégrée à la démarche de Modernisation de l'action publique - MAP)
- * Construction de logements locatifs sociaux adaptés (PLAI adaptés) - Appels à projets
- * Nouvelles solutions d'accompagnement de publics sans abri ou risquant de l'être (tout particulièrement les jeunes en errance qui cumulent divers types de vulnérabilités, les grands exclus qui présentent des troubles de santé mentale, les femmes victimes de violence, les personnes sortant d'établissement pénitentiaire sans solution connue de logement ou d'hébergement) – Appels à projets.

3 LETTRE CONJOINTE DU PREMIER MINISTRE ET DU PRÉSIDENT DE L'ADF



Paris, le - 7 JUIN 2013

1 0 5 6 / 1 3 / SG

Le Premier ministre

Le Président de l'Assemblée des départements de France

à

Mesdames et Messieurs les Présidents de conseils généraux

Le 21 janvier 2013, le Gouvernement a adopté un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Elaboré à partir d'une large concertation, avec le concours de l'Assemblée des départements de France et de nombreux représentants des conseils généraux, ce plan illustre notre conviction commune que la France ne pourra regagner en performance économique et sociale sans renforcer la solidarité, envers les plus démunis comme envers ceux qui travaillent mais rencontrent néanmoins de grandes difficultés. Ce plan appelle la mobilisation de tous : élus, collectivités et administrations publiques, partenaires sociaux, associations et citoyens, au plan national comme au plan territorial.

Parce qu'il est indispensable de veiller à l'efficacité de l'action engagée, une mission de suivi de la mise en œuvre du plan a été confiée à François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales. Cette mission doit d'abord conduire une évaluation rigoureuse de la mise en œuvre et de l'impact des mesures adoptées. Cette évaluation fera l'objet d'un rapport annuel en vue de la réunion du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE). La mission doit, par ailleurs, contribuer à l'appropriation du plan sur le terrain, en associant l'ensemble des acteurs concernés. Ce déploiement territorial, qui correspond à une attente forte exprimée par l'ensemble des participants à la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, constitue un élément original du plan ; sa réussite contribuera de façon décisive au succès de la mise en œuvre du plan.

En tant que « chefs de file » de l'action sociale territoriale, nous vous sollicitons pour apporter votre soutien à la mission de François Chérèque, qui viendra, au cours des prochains

mois, présenter le plan dans les départements afin de favoriser son déploiement et son appropriation par l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité.

Plus généralement, nous comptons sur votre mobilisation pour la mise en œuvre concrète des mesures du plan.

Au-delà des aspects sectoriels, le plan comporte des éléments relatifs à la gouvernance de l'action sociale sur le terrain, issus des recommandations du groupe de travail coprésidé par Michel Dinet et Michel Thierry, notamment :

- Clarifier l'articulation des responsabilités du département, « chef de file » en matière d'action sociale territoriale, et des interventions de l'État, des régions, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, dans une logique d'identification de « chefs de file » sectoriels ;
- Expérimenter des « conseils départementaux du développement social », intégrant l'ensemble des institutions intervenant dans le champ de l'action sociale ;
- Organiser des « conférences territoriales du développement social », réunissant sur des territoires infra-départementaux les élus départementaux et communaux, l'État et les acteurs associatifs et socioéconomiques du développement social ;
- Encourager la passation de « contrats territoriaux de développement social » entre département, communes et établissements publics de coopération intercommunale ;
- Inventer et mutualiser de nouveaux outils de coordination fonctionnelle sur le terrain : appui à des réseaux de coopération, mise en cohérence des offres d'accompagnement et d'insertion.

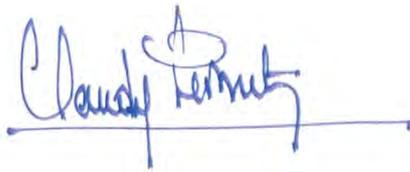
En coopération étroite avec les services déconcentrés de l'Etat, votre rôle et votre engagement seront également déterminants en ce qui concerne les axes structurants du plan que sont l'accès aux droits, l'appui aux initiatives associatives et à l'engagement citoyen, le développement de la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques, ainsi que la refondation du travail social.

Enfin, dans le cadre d'un pilotage défini au niveau national, il vous sera possible de participer aux expérimentations proposées dans le cadre de la mise en œuvre du plan (garantie jeunes, réseaux de coordination d'intervenants sociaux, centres parentaux et parcours d'insertion des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance et sous main de justice). Les initiatives sont déjà nombreuses dans ces domaines au niveau local et la mise en œuvre du plan doit permettre de partager et d'étendre les bonnes pratiques.

Les Français tiennent à leur modèle social. En cette période de crise, ils soutiennent nos efforts pour préserver la dignité de chacun. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale est porteur d'un profond changement de regard sur les personnes en difficulté : loin de toute forme de stigmatisation, il vise à les soutenir et à les accompagner résolument vers le droit commun auquel elles aspirent. Il apporte aussi un éclairage nouveau

sur l'action sociale : enjeu central des politiques publiques, elle doit faire notre force et notre fierté.

Convaincus de votre engagement au quotidien auprès de nos concitoyens en difficulté, nous vous prions de croire, Mesdames et Messieurs les Présidents de conseils généraux, en l'assurance de toute notre considération.



Claudy LEBRETON



Jean-Marc AYRAULT

Copie : préfets de régions, préfets de départements

LISTE DES PIÈCES JOINTES

« TOME II »

Sont jointes à ce rapport les pièces suivantes :

- Pièce jointe n°1 : contribution de la DREES
- Pièce jointe n°2 : contribution de la DGCS
- Pièce jointe n°3 : contribution du CGSP

SIGLES UTILISES

AAH	Allocation adulte handicapé
ACS	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
ADF	Assemblée des départements de France
ALUR	(projet de loi pour) l'amélioration du logement et un urbanisme rénové
AME	Aide médicale d'Etat
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APRE	Aide personnalisée de retour à l'emploi
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS	Allocation de solidarité spécifique
BOP	Budget opérationnel de programme
CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CAR	Comité d'administration régionale
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCAS	Centre communal d'action sociale
CC(R)PA	Comité consultatif (régional) des personnes accueillies
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CGSP	Commissariat Général à la stratégie et à la prospective
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CIH	Conseil interministériel du handicap
CILE	Conseil interministériel de lutte contre les exclusions
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique

CMU(C)	Couverture maladie universelle (complémentaire)
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CVS	Conseil de vie sociale
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DDCS(PP)	Direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations)
DGCS	Direction Générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGS	Direction générale de la santé
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DNO	Directive nationale d'orientations
DPJJ	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
ENRJ	Enquête nationale sur les ressources des jeunes
EPP	Evaluation de politiques publiques
FNDOLLTS	Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux
GUL	Garantie universelle des loyers
IAE	Insertion par l'activité économique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
MAP	Modernisation de l'action publique
MONALISA	Mobilisation nationale contre l'isolement des personnes âgées
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

MSA	Mutualité sociale agricole
ODENORE	Observatoire du non-recours
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PCH	Prestation de compensation du handicap
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PMT	Programmation à moyen terme
PPE	Prime pour l'emploi
PTSH	Plan territorial de sortie de l'hiver
RSA (activité)	Revenu de solidarité active
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGCIV	Secrétariat générale du comité interministériel des villes
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SGMAS	Secrétariat général du ministère des affaires sociales
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SNS	Stratégie nationale de santé
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale