



RM2013-072P

Paris, le

Note d'étape à l'attention de Monsieur le Premier ministre

Objet : bilan d'étape sur le suivi de la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Vous avez souhaité que le premier axe de notre travail porte sur la **définition d'indicateurs permettant de retracer la montée en charge et l'impact des mesures annoncées** dans le plan. Ces indicateurs doivent tout d'abord permettre de s'assurer de l'adoption des mesures dans les délais prévus et permettre de rendre compte des difficultés rencontrées. En ce qui concerne les indicateurs d'impact, ils doivent permettre d'évaluer les effets des mesures mises en œuvre, y compris pour les dispositifs expérimentaux et innovants, sans être toutefois trop techniques.

Afin de mener à bien ce travail, **la mission a pu bénéficier de l'aide précieuse des structures compétentes**, notamment le CAS, la DREES et la DGCS, réunies au sein d'un groupe de travail. L'ONPES a par ailleurs été régulièrement consulté.

La mission fait le constat que les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion font l'objet d'un suivi statistique riche, au travers d'outils tels que les documents budgétaires (document de politique transversale), le rapport annuel du Gouvernement au Parlement, ou encore les publications d'organismes tels que la DREES, l'ONPES ou encore l'ONZUS. A cet égard, il nous apparaît que nombre d'indicateurs sont d'ores et déjà disponibles, le rôle revenant à la mission étant dès lors de **sélectionner les indicateurs les plus pertinents dans le cadre du suivi du plan. Certaines mesures, en revanche, étant donné leur caractère innovant ou expérimental, requièrent des actions spécifiques de suivi** et, par conséquent, la mise en place d'indicateurs *ad hoc*.

Nous vous proposons la mise en place d'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**.

Il nous semble que **le suivi de ces trois types d'indicateurs est d'autant plus nécessaire que toutes les données ne seront pas disponibles immédiatement**, notamment pour les indicateurs d'impact et de performance.

Enfin, la mission s'est fixé comme objectif de retenir un nombre raisonnable d'indicateurs, afin de ne pas transformer l'évaluation qui lui est confiée en inventaire.

Vous trouverez, en pièce jointe, **une maquette de ce tableau de bord général**.

1/ Les indicateurs d'impacts distinguent trois niveaux de suivi.

L'ambition du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale est globale : il s'agit d'activer des leviers multiples qui, pris dans leur ensemble, permettront de faire reculer la précarité et la pauvreté. **Certains territoires et populations sont particulièrement au cœur du plan et doivent faire l'objet d'une attention particulière**. Dès lors que l'outil statistique le permettra, les indicateurs envisagés feront donc l'objet d'une déclinaison spécifique. En ce qui concerne les territoires, il s'agit des quartiers bénéficiant de la politique de la ville, des zones rurales isolées et des départements et collectivités d'outre-mer. Les populations vulnérables telles que les jeunes, les familles monoparentales, les personnes sans hébergement et celles sous mains de justice, feront également l'objet d'une attention spécifique.

Il nous semble en premier lieu nécessaire de suivre des **indicateurs d'impact transverses à un niveau global**. Ces indicateurs 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). Cette comparaison internationale est d'autant plus intéressante qu'elle permettra de distinguer, au moins en partie, ce qui ressort de l'évolution structurelle de la pauvreté des impacts de la conjoncture économique. Aussi, les trois indicateurs que nous suggérons de retenir sont la mesure de la pauvreté monétaire, les difficultés de conditions de vie et l'intensité du travail au sein de chaque ménage. Ces indicateurs présentent, enfin, l'avantage d'être suivis au niveau européen.

Il nous paraît pertinent de suivre également, toujours de façon transverse, des **indicateurs d'impact sectoriels**. Nous proposons donc, à partir de six des sept thèmes retenus pour les travaux de la conférence et qui se retrouvent dans les trois axes du plan, de définir des « paquets » de mesures cohérents (« accès aux droits », « emploi et travail », « logement », « santé », « familles et enfance », « inclusion bancaire et surendettement »). Les mesures relevant du thème de la « gouvernance » ne nous semblent pas être de nature à donner lieu à un suivi direct de leur impact. Elles 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 »).

Enfin, il nous paraît essentiel de définir un troisième niveau correspondant à des **indicateurs de performance spécifiques à certaines mesures apparues particulièrement prioritaires**, soit du fait de leur thème en tant que tel, soit du fait des innovations ou expérimentations qu'elles impliquent. Ce troisième niveau d'indicateurs implique un travail plus important de création d'outils de suivi. Notamment, les groupes de travail actuellement à l'œuvre, par exemple sur la garantie jeunes, définiront des outils de suivi adaptés, que la mission pourra reprendre à son compte. Pour les mesures prioritaires qui ne font pas l'objet d'un tel travail, il pourra être nécessaire de créer des indicateurs. **Les mesures que nous vous proposons d'observer particulièrement sont les suivantes :**

- Dans le paquet « accès aux droits », *la mise en place d'un vaste programme d'accès aux droits,*

- Dans le paquet « emploi et travail » et dans le cadre de l'action visant à faciliter l'accès à l'emploi ou à la création d'activité en aménageant les parcours :
 - *L'allongement de la durée moyenne des nouveaux contrats signés à 12 mois, ainsi que la stabilité d'un volume socle de contrats et mise en place de conventions pluriannuelles avec les employeurs partenaires,*
 - *La création d'une garantie jeunes.*

- Dans le paquet « Logement » :
 - *Produire du logement social et très social,*
 - *Remédier à l'effectivité partielle du DALO,*
 - *Mettre fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence et prioriser l'accès au logement.*

- Dans le paquet « santé » :
 - *Permettre l'accès à des complémentaires de qualité,*
 - *Dynamiser les structures de soin de proximité.*

- Dans le paquet « familles et enfance » :
 - *Améliorer l'accueil en structures collectives des enfants de moins de 3 ans issus de familles modestes,*
 - *Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non discrimination.*

- Dans le paquet « inclusion bancaire et surendettement » :
 - *Développer un réseau de «points conseils budget »*
 - *Améliorer la procédure de traitement du surendettement*

- Si le paquet « gouvernance » ne donnera pas lieu à des indicateurs de performance spécifiques, nous aurons une attention particulière sur les trois mesures suivantes :
 - *Mieux articuler les différents niveaux de compétences,*
 - *Donner un nouveau souffle au SIAO,*
 - *Développer sur des bases larges la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques.*

2/ Pour l'ensemble des mesures, des indicateurs de mobilisation pour permettre un suivi quantitatif.

Si les indicateurs d'impact et de performance ont une vocation qualitative, **des indicateurs quantitatifs doivent permettre de mesurer l'effort fourni en termes de moyens**. En particulier, plusieurs mesures comportent des objectifs chiffrés, pour lesquels une évaluation de la mobilisation est particulièrement adaptée. Il s'agira ainsi d'**apprécier le niveau d'engagement dans la réalisation de ces mesures**.

3/ Pour l'ensemble des mesures, des indicateurs de mise en œuvre pour disposer d'un tableau de bord opérationnel.

Il importe enfin de pouvoir disposer, en permanence, d'un **état d'avancement opérationnel**, qui renseigne en particulier sur le respect des échéances (adoption des textes dans les calendriers définis, cadencement des travaux, etc.).

La mission s'appuie, pour mener à bien ce travail de suivi, sur un **tableau de bord interministériel** qui permet d'avoir une attention régulière sur la montée en charge du plan, mesure par mesure. Cet outil nous permet de conserver un contact régulier avec les ministères et administrations concernés, ainsi que d'identifier rapidement les difficultés rencontrées. Il met particulièrement l'accent sur les mesures expérimentales et innovantes. **Des réunions interministérielles régulières permettent de s'assurer de son actualisation**.

Avec votre accord, **nous souhaitons pouvoir donner une publicité à ce tableau de bord**, afin d'avoir la plus grande transparence sur la réalisation du plan vis-à-vis des partenaires de l'inclusion sociale. La mission se propose également d'en assurer la présentation au CNLE (Conseil National de Lutte contre l'Exclusion).

Ces indicateurs constitueront la base de l'évaluation annuelle confiée à la mission. Leur disponibilité ne sera pas simultanée et il est donc probable que le rapport d'évaluation qui sera remis à la fin d'année 2013 repose à titre principal sur les indicateurs de mobilisation et de mise en œuvre.

Enfin, **pour chacun des types d'indicateurs, la mission pourra proposer des évolutions en fonction du déroulement du plan**, pour tenir compte notamment des évolutions législatives et réglementaires. Ainsi, de nouveaux indicateurs pourront, le cas échéant, venir enrichir le suivi, particulièrement au moment de la généralisation de mesures initialement expérimentales.

Le deuxième axe sur lequel vous nous avez demandé de travailler a trait à la méthode de déploiement territorial du plan. Il nous revient, à cet égard, la charge de réaliser un cycle de rencontres régionales contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Nous vous proposons, en annexe à la présente note, le format type de ces actions de déploiement territorial.

Après avoir échangé avec les représentants des élus des différents échelons territoriaux, **nous vous proposons de donner à ces rencontres dans les régions un double objectif :**

- permettre l'appropriation du plan,
- initier son déploiement opérationnel dans les territoires.

Afin de remplir ces objectifs, et dans le plus grand respect des compétences dévolues aux différents niveaux de collectivités territoriales, en particulier des départements, **nous lancerons avant l'organisation de ces rencontres des « appels à territoires »**. Il s'agit de faire éviter l'écueil d'une gestion trop administrative du plan : **la force d'initiative et de création des territoires est un atout considérable**. Le plan étant pluriannuel, nous pensons que l'objectif de la première année doit être la mise en place d'un **maillage territorial significatif**, qui permette ensuite une diffusion et un effet d'entraînement sur l'ensemble du territoire.

Il va de soi que ces « appels à territoires » **ne peuvent concerner que les mesures du plan pour lesquelles la mise en œuvre est du ressort de l'initiative locale**. Les mesures ressortant du niveau national ou de la compétence de l'Etat ont, quant à elles, vocation à être mises en œuvre de façon homogène sur le territoire.

La mission s'assurera que les actions initiées au niveau local s'inscriront dans un cadre d'évaluation commun.

Pour la réalisation des rencontres, le niveau régional semble être le plus opérant. Toutefois, selon les régions (taille, diversité des situations...) et dans la mesure du possible, plusieurs rencontres pourront être organisées. Enfin, certains départements ayant déjà programmé celles-ci, la mission pourra s'appuyer sur ces initiatives locales.

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 nous semble donc important que cette étape associe l'ensemble des acteurs de lutte contre la pauvreté** (services de l'Etat et administrations compétentes, collectivités territoriales, associations, partenaires sociaux). De même, la mission veillera à ce que des représentants des bénéficiaires des mesures du plan puissent participer aux travaux et s'y exprimer.

Afin d'assurer la bonne réalisation de ces rencontres, **la mobilisation des services déconcentrés de l'Etat sera décisive**. La mission a rencontré à cette fin les préfets de région le 21 mars dernier.

Le troisième et dernier grand axe de la mission que vous avez souhaité nous confier n'est pas le moins important : vous nous avez en effet invités à vous faire part de nos points de vigilance quant à la mise en œuvre opérationnelle du plan.

Alors que cette phase opérationnelle débute, **nous souhaitons porter à votre connaissance plusieurs sujets qui nous paraissent mériter une attention particulière** au cours des prochaines semaines.

En premier lieu, **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. En particulier, si la volonté gouvernementale d'améliorer l'accès aux droits des bénéficiaires suscite espoirs et attentes, elle génère également des inquiétudes : **les acteurs craignent que le recours accru aux droits sociaux, qui va par définition de pair avec un accroissement des dépenses afférentes, ne préempte l'ensemble des marges de manœuvre disponibles**. Une confirmation de votre part que l'amélioration de l'accès aux droits sera assumée par le gouvernement sans préjudice des autres engagements du plan serait une garantie et un geste très forts vis-à-vis de nos interlocuteurs afin qu'ils s'engagent pleinement dans la démarche.

Dans cette même optique d'améliorer l'accès aux droits, **le plan prévoit une revalorisation des niveaux de certaines prestations sociales.** Il est ainsi prévu une **augmentation de 7% en sus de l'inflation du plafond de la CMU-C et du plafond de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé dès le 1^{er} septembre 2013.** La loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle prévoit une **indexation annuelle (effective au 1^{er} juillet) sur l'inflation du plafond de la CMU-C.** Prévues à des dates rapprochées (1^{er} juillet et 1^{er} septembre), **ces deux augmentations génèrent des complications administratives et techniques. Elles risquent au surplus de complexifier inutilement la constitution des droits des bénéficiaires.** Dans la mesure où l'indexation annuelle sur l'inflation est une obligation légale (article L861-1 du code de la sécurité sociale), **il nous paraîtrait opportun, afin d'éviter ces difficultés et de rendre la mesure effective au plus vite, d'appliquer l'augmentation des plafonds (CMU-C et ACS) dès le 1^{er} juillet 2013.** Cette mesure, significative de l'ambition du plan, concerne au moins 750 000 personnes (à taux de recours inchangé) : il importe donc qu'elle soit effective sans délai.

Ensuite, concernant l'**objectif « d'obtenir une aide alimentaire européenne à la hauteur des défis de la crise »**, l'accord intergouvernemental sur le budget européen, rejeté par le Parlement européen, fait peser des **doutes sérieux sur la capacité à parvenir à sa réalisation.** En tout état de cause, **si ces craintes devaient se confirmer, il serait utile de préciser comment le gouvernement compenserait une diminution, voire une suppression, de ces fonds.**

Par ailleurs, la **« fin de la gestion au thermomètre »** de l'hébergement d'urgence (mesure qui comprend plusieurs sous-ensembles tels que la création ou la pérennisation de 5000 places d'hébergement d'urgence, ainsi que 4000 nouvelles places dans les Centres d'accueil des Demandeurs d'Asile) semble avoir du mal à atteindre tous ses objectifs malgré les efforts déployés jusqu'à présent. En effet, la première étape de cette mesure consistant, après les diagnostics régionaux réalisés par les préfetures, à maintenir ouverts les centres d'hébergements, ne permet pas d'apporter de solution définitive au problème rencontré. Au-delà de la création des places sur lesquelles le gouvernement s'est engagé, il serait nécessaire d'agir dans deux directions, au risque de voir sinon la portée de cette mesure minimisée : d'une part, progresser en matière de possibilité des demandeurs d'asile à accéder aux logements sociaux ; d'autre part, œuvrer à la mise en œuvre de l'accompagnement des personnes accueillies vers des logements sociaux et au maintien de cet accompagnement social une fois la personne relogée, afin de prévenir tout retour en arrière. **Il serait bienvenu que les services de l'Etat maintiennent une grande vigilance sur ce sujet,** afin de s'assurer que la situation soit mieux anticipée en prévision de l'année 2014.

Enfin, nous souhaitons attirer votre attention sur la **mesure relative à « l'accompagnement des personnes habitant des campements ou des squatts ».** Selon les termes du plan, il s'agit de **« proposer des réponses concrètes et pérennes pour accompagner les personnes qui vivent en situation d'extrême précarité, dans les campements illicites, les bidonvilles et les squatts »**, dans l'optique notamment **« d'anticiper d'éventuelles décisions de justice requérant l'évacuation des lieux ».** **Il nous paraît donc essentiel que soient étudiés les modes d'accompagnements utiles des personnes afin de leur proposer des solutions plus dignes et d'éviter la création d'autres campements ou autres modes d'hébergement tout aussi indignes avant que n'intervienne une décision de justice requérant l'évacuation.** Dans le cadre défini par la circulaire du 26 août 2012, dont il importe qu'elle soit appliquée pleinement, les efforts nous semblent devoir être poursuivis, en liaison avec l'ensemble des acteurs compétents.