

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

Présentation

Conseil national de lutte contre l'exclusion
10 avril 2014



Sommaire

- ❑ **Introduction : le cadre de travail de mission de l'IGAS et les thèmes du rapport,**
- ❑ **Au terme de la 1^{ère} année de mise en œuvre du plan, un bilan d'ensemble plutôt positif, malgré des réserves, et qui devra être confirmé au cours des prochains mois :**
 - *Une appréciation d'ensemble plutôt positive,*
 - *Le point par paquet de mesures – sur les principaux constats,*
 - *La nécessité de maintenir l'effort au cours des prochains mois.*
- ❑ **Une démarche de déploiement prometteuse et qui doit être accompagnée en 2013 et au-delà :**
 - *Une dynamique opérationnelle et des attentes,*
 - *Premiers éléments de bilan,*
 - *Quelles suites en 2014 ?*
- ❑ **Dans le rapport, la mission aborde des thèmes plus prospectifs.**
- ❑ **Conclusion : les enjeux de l'année 2014.**



Introduction (1)

□ Présentation synthétique du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale :

▪ *Des modalités d'élaboration originales :*

- La **conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** de décembre 2012 – et les travaux préparatoires
- Le **Comité interministériel de lutte contre les exclusions (Cile)** a formellement arrêté le plan le 21 janvier 2013.

▪ *En matière de contenu, un plan pluriannuel très transversal :*

- **5 principes** fondamentaux,
- **3 axes, 7 paquets thématiques et 61 mesures**,
- Des **mesures de nature différente** :
 - Des mesures d'application directe,
 - Des expérimentations,
 - Des mesures reposant sur l'initiative locale.



Introduction (2)

□ Le rôle de la mission de l'IGAS :

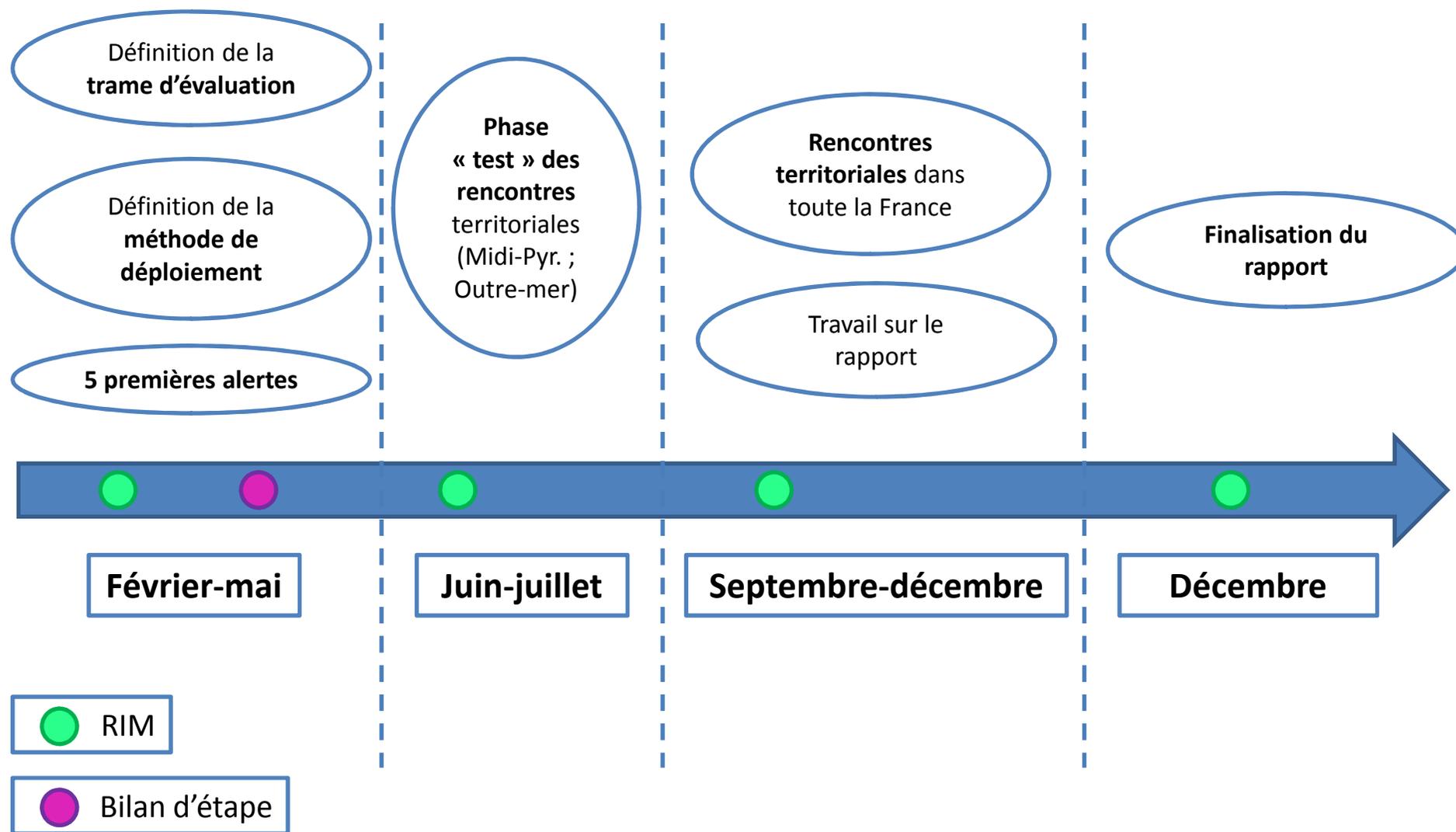
- Concevoir une **trame d'évaluation du plan**, de sa mise en œuvre et de ses effets :
 - Définir un « tableau de bord retraçant la montée en charge et l'impact des mesures annoncées »,
 - Définir des indicateurs pertinents et des méthodes d'évaluation,
 - Avoir une attention particulière sur certains territoires et certaines populations.
- Proposer une méthode de **déploiement opérationnel** sur les territoires et l'appuyer :
 - Une phase de présentation du plan et de diagnostic territorial pour assurer une compréhension partagée des besoins du territoire et des populations,
 - Des ateliers opérationnels par département pour définir des priorités communes entre les différents acteurs et, idéalement, s'engager sur des mesures du plan,
 - Un double appui : une circulaire Premier ministre et un lettre co-signée PM-ADF.
- Formuler des **recommandations au Premier ministre** en vue d'une bonne mise en œuvre du plan.

➔ **Le rapport remis au Premier ministre le 23 janvier 2014 fait la synthèse des travaux menés sur ces trois axes en 2013.**



Introduction (3)

□ Le calendrier de travail en 2013 :



Introduction (4)

□ Un rapport construit autour de 4 parties principales:

- *Un **rappel de la pauvreté en France**, au regard des dernières publications, ainsi qu'une mise en perspective avec des comparaisons européennes,*
- *Une **appréciation du plan** qui vise à donner une **vision d'ensemble** :*
 - appréciation générale de son architecture ,
 - appréciation générale de sa mise en œuvre,
 - appréciation de sa mise en œuvre thématique par thématique.
- *Un **bilan de la démarche de déploiement territorial** et des enseignements que l'on peut en tirer,*
- *Une **partie plus « prospective »**, relative à des recommandations ou des thèmes qui ne sont pas directement présents dans le plan.*

□ Des annexes et pièces jointes :

- *Une annexe retraçant l'appréciation de la mission mesure par mesure,*
- *Des pièces jointes permettant de diffuser les travaux des administrations qui ont apporté leur concours à la mission (DREES, DGCS, CGSP).*



Première partie

Un bilan d'ensemble globalement positif, malgré des difficultés ou des mesures à consolider



Synthèse : une mobilisation importante en termes de mise en œuvre mais des points de critique et de vigilance

☐ Une mobilisation d'ensemble satisfaisante à ce stade :

- **Une première année de « mise en route »** : adoption de nombreux textes législatifs et réglementaires, définitive ou en cours,
- **L'engagement de chantiers emblématiques** : l'augmentation des minima sociaux (RSA socle ; ASF et CF) ; la garantie jeunes ; la définition de la méthode des Etats Généraux du Travail Social, ...
- **Une bonne mobilisation des administrations concernées**, à tous les niveaux.

☐ Des incertitudes qui demeurent et certaines mesures fortes dont la mise en œuvre est déjà retardée... :

- **Malgré le constat d'une mise en œuvre satisfaisante, un manque de visibilité du plan qui n'existe pas « en tant que tel »**,
- **Une incertitude qui demeure sur le financement du plan**, y compris sur le niveau de celui-ci,
- **Des mesures importantes retardées** : la fusion du RSA activité et de la PPE, notamment.



Des propositions relatives à la mobilisation au niveau national et à l'architecture du plan

❑ La nécessité de maintenir un fort niveau d'engagement, au niveau national, de l'ensemble des parties prenantes :

- **Un plan qui présente des garanties** : réunion annuelle du Cile, interministérialité de la mise en œuvre et pluri-annualité du plan, association des personnalités qualifiées, ...
- **Mais un manque de visibilité global** : pas de modalités de suivi au niveau national avec l'ensemble des parties prenantes ; craintes sur le financement des mesures.

❑ Des constats quant à l'architecture générale du plan :

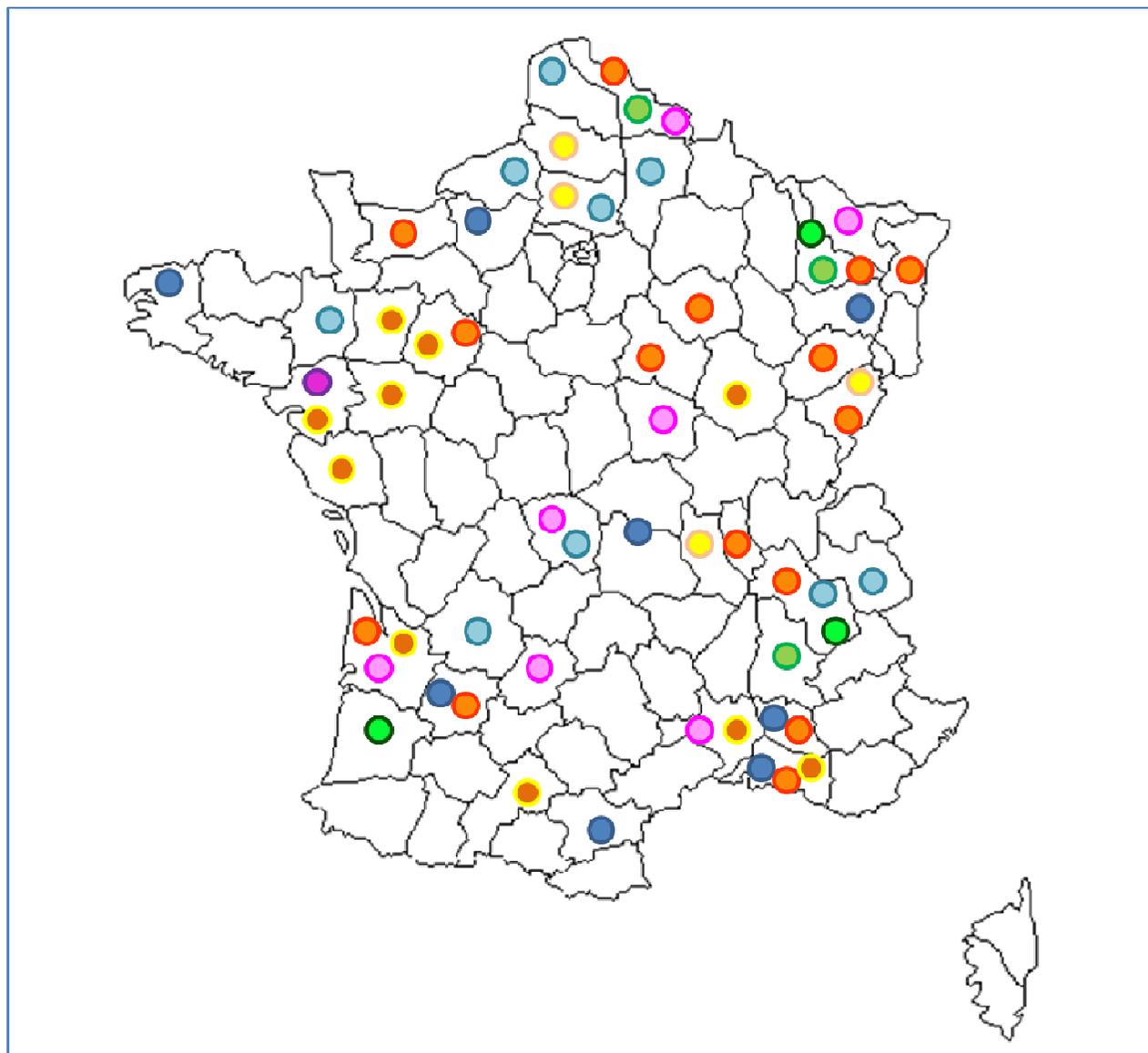
- **De bons éléments de méthode** : identification des calendriers, des ministères responsables de chacune des mesures,
- **Mais également des manques** : certaines mesures sont insuffisamment opérationnelles, le caractère très transversal du plan entraîne une faible identification par les acteurs, ...

Propositions de la mission

- ❑ **Mieux faire connaître le plan** auprès des parties prenantes et de ses destinataires,
- ❑ **Programmer un point d'étape partenarial** à mi-parcours du plan (déc14-janv15).

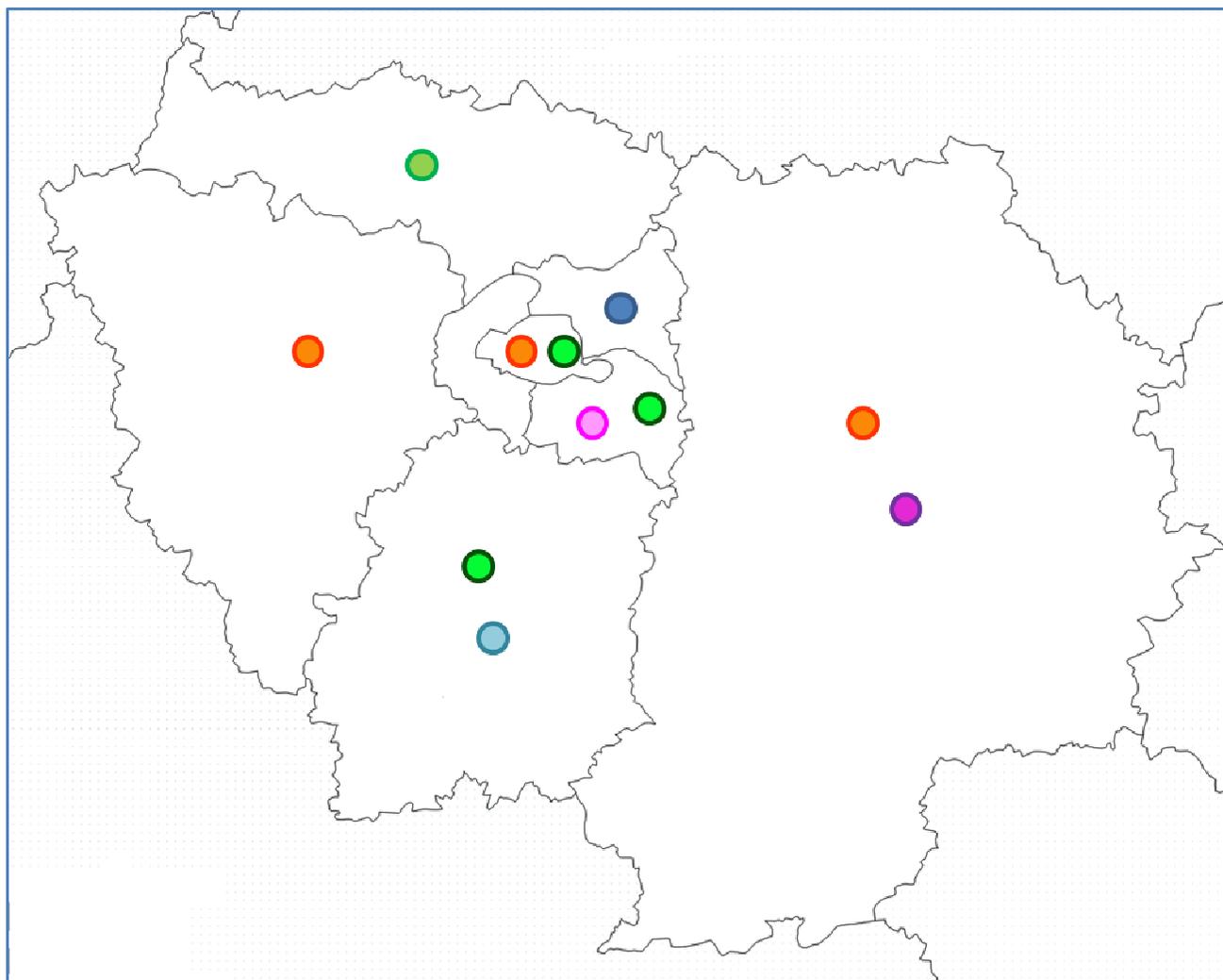


Un maillage en cours du territoire par les expérimentations (1/2)



- Garantie jeunes – Phase 1
- Garantie jeunes – Phase 2
- Accès aux droits - SGMAP
- Diagnostics 360° - Phase 1
- Diagnostics 360° - Phase 2
- Appel à projet « innovation sociale dans le champ hébergement / logement »
- EPP Gouvernance - SGMAP
- MONALISA
- Public fragile « sortants de l'ASE »

Un maillage en cours du territoire par les expérimentations (2/2)



- Garantie jeunes – Phase 1
- Garantie jeunes – Phase 2
- Accès aux droits - SGMAP
- Diagnostics 360° - Phase 1
- Diagnostics 360° - Phase 2
- Appel à projet « innovation sociale dans le champ hébergement / logement »
- EPP Gouvernance - SGMAP
- MONALISA
- Public fragile « sortants de l'ASE »

L'accès aux droits et aux biens essentiels : des travaux engagés, à concrétiser en 2014

Points positifs

- Une très forte prise de conscience sur la question du non-recours (« juste droit »),
- Des travaux de grande qualité (SGMAP),
- L'augmentation effective des plafonds de la CMUC et de l'ACS au 1^{er} juillet,
- L'extension des tarifs sociaux gaz et énergie aux personnes éligibles à l'ACS,
- La prise en compte du sujet dans la COG de la CNAF (rdv des droits, simplification),
- Une initiative MONALISA qui se déploie.

Points de critique

- La réforme du RSA activité (fusion avec la PPE) ajournée, sans visibilité pour les acteurs,
- L'évolution programmée de l'APRE (PLF2014),
- Des campagnes de communication timides,

Principales propositions de la mission

- De façon générale : concrétiser les intentions en passant aux actes,
- Prendre position sur la réforme du RSA activité (calendrier et moyens affectés),
- Porter une attention spécifique à la mise en œuvre de la COG CNAF.



Travail et emploi : les principales mesures sont amorcées

Points positifs

- L'allongement de la **durée des contrats aidés** est en cours (11,14 mois en novembre 2013),
- La **phase-pilote de la « garantie jeunes »** est lancée (conception de la mesure, moyens d'accompagnement, ...)

Points de critique

- Pas d'avancée sur la question de la **mobilité des travailleurs modestes**,
- Peu d'avancées sur la **reconnaissance des compétences**.

Points de vigilance

- Une **réforme de l'IAE** amorcée, à suivre particulièrement.

Principales propositions de la mission

- Poursuivre la mise en œuvre de la garantie jeunes et veiller au ciblage adéquat des publics**,
- Plusieurs mesures n'ont pas été lancées à ce jour (simplification de l'immersion, VAE, mobilité des travailleurs modestes).



Hébergement / Logement : les difficultés demeurent malgré des efforts importants (1/2)

Points positifs

- Sur l'**hébergement d'urgence** : les objectifs fixés par le plan sont globalement atteints ou en passe de l'être,
- Des **efforts** en matière de logement adapté et de projet d'insertion pour les populations habitant dans les squatts et campements,
- La discussion en cours de la **loi « ALUR »** (GUL, domiciliation, consécration des SIAO, ...).

Points de critique

- L'**objectif de 150 000 logements sociaux** ne sera pas atteint,
- Une **question de cohérence** entre le plan et le gel de l'APL programmé dans le PLFSS.



Hébergement / Logement : les difficultés demeurent malgré des efforts importants (2/2)

Points de vigilance

- Le **lancement des diagnostics à 360°**,
- La **circulaire du 26 aout 2012**, mieux appliquée mais qui doit continuer à l'être,
- Le processus d'**adoption des textes réglementaires** à la suite de la loi ALUR.

Principales propositions de la mission

- Amplifier les efforts engagés en vue d'**une sortie de la gestion au thermomètre de l'HU**,
- Desserrer la **contrainte exercée sur l'HU par la demande d'asile**,
- Faire de la mesure « **plan de relogement des ménages DALO** » une priorité pour 2014.



Santé : une mise en œuvre initiée, mais à consolider

Points positifs

- L'augmentation des **plafonds de la CMUC / ACS** : 750 000 personnes potentiellement concernées,
- La **création des 10 PASS régionales, réalisée ou en cours**,
- La mise en œuvre d'un programme de **médiation sanitaire à destination des gens du voyage**.

Points de critique

- Une revalorisation toujours en suspens des **paniers de soins complémentaires**.

Points de vigilance

- La **stratégie nationale de santé** a été présentée, et sa mise en œuvre devra faire l'objet d'un suivi,

Principales propositions de la mission

- Rendre les arbitrages concernant les paniers de soins** optique et audio-prothèse ; s'assurer du respect du calendrier pour le panier de soins dentaires.



Familles et enfance : des minima augmentés mais des points de progrès et une forte attente quant à la COG

Points positifs

- La revalorisation des **minima sociaux pour les familles modestes** (ASF / CF), réalisée ou programmée
- L'adoption de la **COG** (places de crèches ; représentation des enfants issus de milieux modestes),
- Le développement d'actions en faveur des **sortants de l'ASE et des MEI** en particulier,
- La loi sur l'égalité femme-homme en matière de **pensions alimentaires**.

Points de critique

- Un flou sur la création du statut de « **centre parental** »,
- Sur la **restauration scolaire**, des actions localement importantes (Outre-mer) mais pas de démarche d'ensemble

Principales propositions de la mission

- Porter une attention particulière à la **mise en œuvre de la COG** (places de crèches, fléchage vers les enfants issus de milieux modestes, ...),
- Préciser les mesures peu opérationnelles à ce jour,
- Avancer la mission IGAS-IGJS relative aux mineurs isolés étrangers..

Inclusion bancaire : des bases posées par de nombreux travaux législatifs

Points positifs

- Les **processus législatifs sont achevés ou en cours** :
 - *Adoption de la loi bancaire le 26 juillet 2013 (limitation des frais bancaires),*
 - *Discussion en cours de la loi consommation (qui créera le RNCP).*

Points de critique

- A ce stade, mise en œuvre du plan satisfaisante, sous réserve des processus législatifs en cours.

Points de vigilance

- Le suivi de l'**adoption des textes d'application réglementaires**,
- La mesure relative aux **points conseil-budget**.



Gouvernance : de multiples initiatives ; la nécessité de poursuivre la mobilisation en 2014

Points positifs

- Un **suivi interministériel** qui s'est mis en place (réunions interministérielles, réunion à venir du Cile),
- Un **thème particulièrement présent** dans les débats :
- Le **lancement des EGTS**, démarche très attendue,
- Des **SIAO confortés** par la loi ALUR.

Points de critique

- Des **faiblesses de l'appareil statistique** (ex : non-recours) non traitées dans le cadre du plan.

Points de vigilance

- A approfondir : la question des **SI des SIAO**,
- La **mise en œuvre des EGTS**.

Principales propositions de la mission

- Faire des EGTS l'un des temps forts de l'année 2014**,
- Engager une **réflexion de fond sur la généralisation de la participation**,
- Conforter l'interministérialité du plan** en mobilisant les Préfets,
- Avancer sur le **sujet des SIAO**.

Deuxième partie

Une démarche de déploiement prometteuse, qui doit être accompagnée en 2013 et au-delà



Le déploiement territorial : une dynamique opérationnelle et des attentes

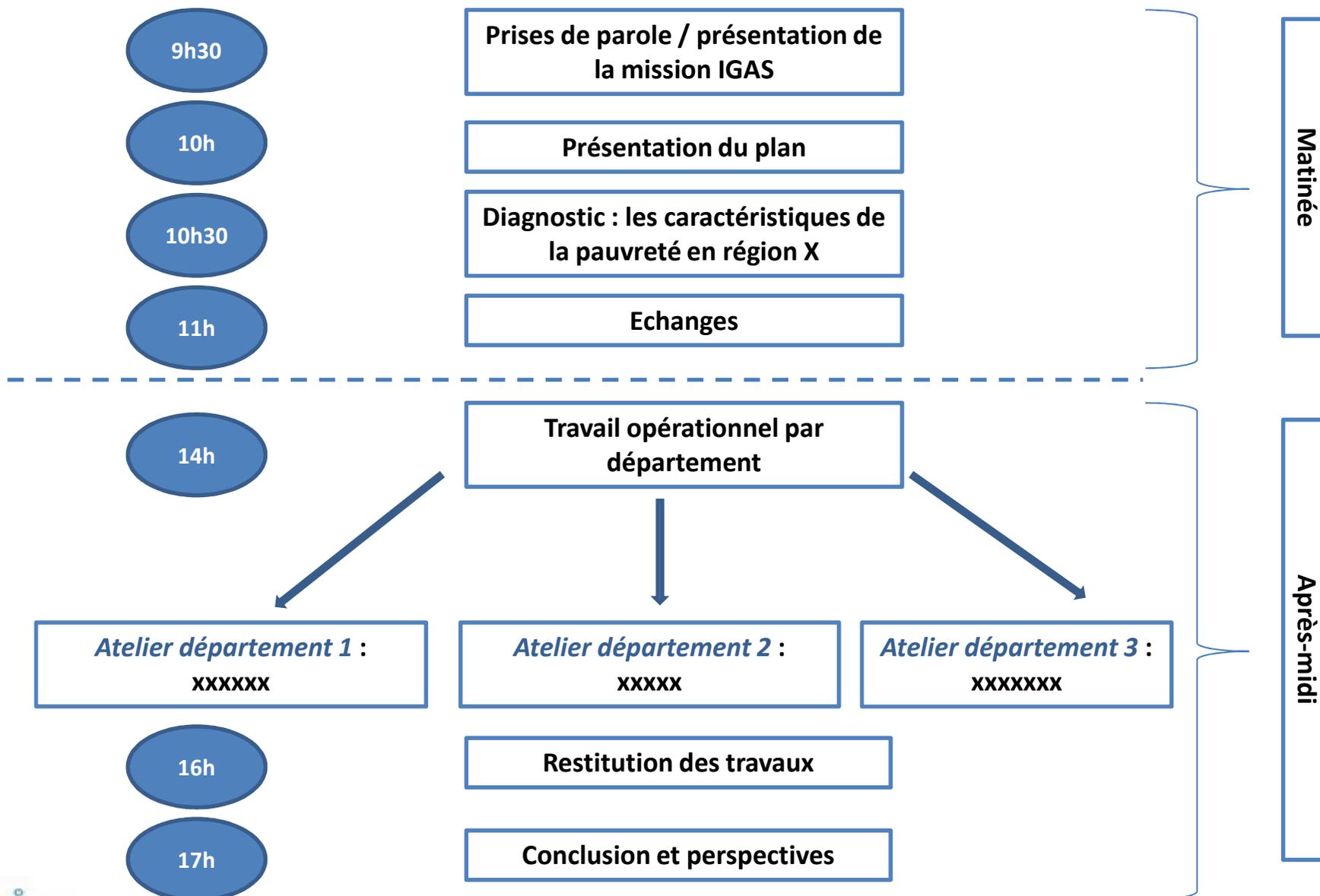
❑ Les 30 rencontres territoriales ont réuni plus de 6000 personnes :

- *Une affluence supérieure aux attentes,*
- *Une très bonne présence des collectivités, notamment des conseils généraux (représentés à un niveau au moins technique lors de toutes les rencontres),*
- *Une implication forte du monde associatif,*
- *Une présence continue des travailleurs sociaux,*
- *Une association moins évidente des personnes en situation de pauvreté et de précarité (pas de présence systématique ; des modalités variables ; des freins opérationnels parfois difficiles à lever).*

❑ Un double objectif : informatif et opérationnel.



Le déploiement territorial : schéma type d'une journée



Le déploiement territorial : quel premier bilan ? (1/3)

❑ Une nette volonté de travailler ensemble :

- *L'affluence aux rencontres le démontre,*
- *La raréfaction des moyens financiers ne laisse plus le choix : l'organisation des différentes interventions doit être plus efficace et plus efficiente.*

❑ Une bonne mobilisation des services de l'Etat, dans un contexte de priorités multiples :

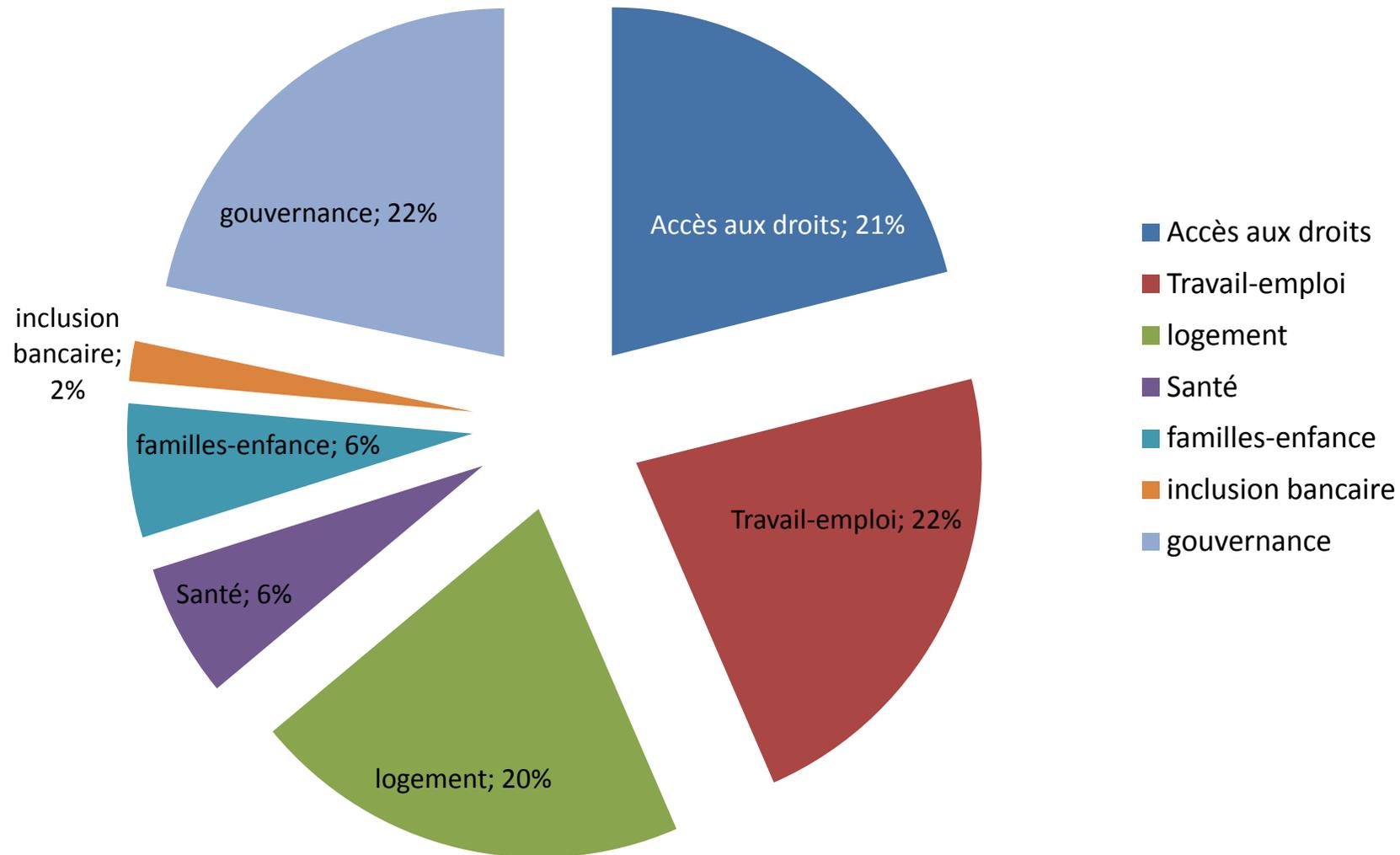
- *Un pilotage majoritairement confié aux DRJSCS, parfois aux SGAR ou aux sous-préfets en charge de la cohésion sociale (en Outre-Mer),*
- *Une difficulté à associer l'ensemble des parties prenantes aux diagnostics préalables...*
- *... mais un travail partenarial globalement efficace avec les conseils généraux pour la détermination des thèmes des ateliers opérationnels.*

❑ Une richesse des initiatives existantes au niveau local.



Le déploiement territorial : quel premier bilan ? (2/3)

☐ Des thèmes particulièrement prégnants pour les ateliers opérationnels :



Le déploiement territorial : quel premier bilan ? (3/3)

❑ Quels enseignements ?

- **La gouvernance est au cœur des préoccupations,**
 - Des difficultés unanimement soulignées,
 - Des bons exemples au niveau local (Meurthe et Moselle, région NPDC, charte de cohésion territoriale du Var-Esterel, SGMAP, ...).

- **La complexité des politiques sociales est également soulignée.**

➡ **Ces deux constats transversaux suscitent de nombreux débats :** question de la fluidité des parcours, des marges de manœuvre pour territorialiser les politiques publiques

- **Une participation parfois peu évidente à organiser des personnes en situation de pauvreté et de précarité ,**

- **Des problématiques plus spécifiques très présentes au niveau local :**
 - l'organisation de l'aide alimentaire,
 - la thématique des troubles mentaux,
 - la question des zones rurales isolées.



Le déploiement territorial : quelles suites en 2014 ?

Le constat d'une forte attente sur le terrain.

- *Des modalités de pilotage parfois esquissées au niveau local...*
- *... mais également le besoin d'une impulsion et d'un cadre.*

Principales propositions de la mission

- Mobiliser les préfets** (de région et de département) en tant que garants de l'interministérialité de l'action de l'Etat,
- Mobiliser l'ensemble des administrations de l'Etat au travers des comités d'administration régionale,
- Distinguer un **niveau stratégique** d'un **niveau opérationnel** (département),
- Assurer un co-portage opérationnel par le Préfet et le Président de Conseil général,**
- Veiller à l'association de l'ensemble des parties prenantes** (autres niveaux de collectivités, associations, bénéficiaires, ...).



Troisième partie

Des recommandations ou thèmes plus prospectifs



Des propositions opérationnelles

- ❑ En matière de simplification et de fluidification des parcours et d'accès aux droits :

Principales propositions de la mission

- ❑ Poursuivre l'expérimentation du SGMAP en 44 et 77,
- ❑ Faire du sujet de la fluidité des parcours l'une des priorités du « club des expérimentateurs » en 2014,
- ❑ Automatiser l'accès à l'ACS pour les bénéficiaires de l'ASPA,
- ❑ Mobiliser de nouveaux leviers pour identifier les cas de non recours.



Des propositions plus prospectives

❑ En matière de système statistique, de participation des personnes et de pauvreté dans les zones rurales :

Principales propositions de la mission

❑ En ce qui concerne le système statistique et l'évaluation des politiques publiques :

- le non-recours reste trop peu étudié
- la nécessité de territorialiser la connaissance statistique (double dimension : par types de territoires pour les grandes données, au niveau local pour les travaux opérationnels),
- le développement souhaitable de recherches sur le « coût social » de la pauvreté.

❑ En ce qui concerne le principe de participation :

- un principe qui fait consensus,
- mais des implications pratiques largement ignorées à ce jour,
- un thème de travail essentiel pour 2014.

❑ En ce qui concerne les zones rurales isolées :

- des zones peu identifiées, des politiques publiques qui appréhendent mal leurs spécificités en matière de pauvreté et de précarité,
- des problématiques pourtant réelles (mobilité, précarité énergétique, isolement social),
- la nécessité de travaux complémentaires.



Conclusion

Principaux enjeux pour 2014 et perspectives



Éléments de conclusion

- ❑ **Une bonne mobilisation en 2013 - la nécessité de maintenir l'effort en 2014 :**
 - *en poursuivant les travaux engagés et en amplifiant, le cas échéant, les efforts,*
 - *en respectant les points de passage déjà actés (revalorisation RSA, etc.)*
 - *en clarifiant le devenir de certaines mesures ou les modalités de leur mise en œuvre.*

- ❑ **Un enjeu de méthode majeur pour 2014 : le déploiement territorial,**

- ❑ **Une évolution possible des contours de l'évaluation du plan.**



Débats et échanges

