



Inspection générale  
des affaires sociales

# Evaluation de la 2<sup>ème</sup> année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

## **TOME I RAPPORT**

Établi par

François CHEREQUE

Christine ABROSSIMOV

Mustapha KHENNOUF

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Janvier 2015 -

2014-049R



## SYNTHESE

Le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a maintenant deux ans d'existence. Adopté le 21 janvier 2013 en Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE), il a été adapté dans une nouvelle « feuille de route 2014 » suite à un premier rapport d'évaluation réalisé par l'IGAS<sup>1</sup>, lors d'un déplacement gouvernemental sous la présidence du Premier ministre à Cergy-Pontoise le 24 janvier 2014.

Par souci de cohérence, la trame du premier rapport a été utilisée pour l'évaluation de la deuxième année du Plan. La mission a évalué trois dimensions du Plan :

- la première concerne l'évolution du taux de pauvreté en France avec des comparaisons avec plusieurs pays européens. Exploitant les indicateurs mis en place la première année avec l'aide de la DREES<sup>2</sup>, les données permettent de dégager des grandes tendances qui éclairent sur la situation française en 2012 ;
- la deuxième porte sur l'évaluation de la montée en charge des différentes mesures du plan au travers des sept thématiques de celui-ci (l'accès aux droits, l'accès à l'emploi, l'hébergement et le logement, la santé, l'enfance et famille, l'inclusion bancaire, la gouvernance des politiques de solidarité) ;
- la troisième s'intéresse à la mise en œuvre territoriale du plan à partir des schémas régionaux réalisés par les préfetures de région comme recommandé par le premier rapport annuel. Cette année, la mission IGAS a été déchargée de l'animation territoriale du plan, celle-ci est coordonnée par la DGCS.

En 2012, la mission constate une relative stagnation du taux global de pauvreté en France, due en partie à la baisse du revenu moyen liée, entre autres, à la crise économique, mais alerte sur un phénomène inquiétant : l'augmentation du taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans. La France a compté 440 000 enfants pauvres supplémentaires entre 2008 et 2012<sup>3</sup>. Cette situation est liée à l'aggravation de la pauvreté des familles dans lesquelles vivent ces enfants, souvent des familles monoparentales. Certains indicateurs relatifs à 2013, d'ores et déjà disponibles, confirment ce constat, notamment en ce qui concerne les familles monoparentales<sup>4</sup>.

C'est pourquoi, en plus des mesures de revalorisation des minima sociaux et de l'ensemble des mesures décidées par le Plan en faveur des familles pauvres, la mission recommande la mise en place d'un plan d'aide pour les familles pauvres, notamment les familles monoparentales, avec des actions spécifiques, une accélération de l'accès aux structures d'accueil collectif (crèches, écoles maternelles) et des accompagnements renforcés vers l'emploi pour leurs parents (formation professionnelle, emplois aidés, accès à l'emploi stable...) (voir recommandation n°1).

Pour les sept thématiques, la mission constate une montée en charge globalement positive de mise en œuvre des principaux engagements. Le calendrier de revalorisation des minima sociaux est respecté. Les principales mesures sont déployées ou bien engagées : rendez vous des droits par les CAF, garantie jeunes, réforme du financement des structures d'insertion par l'économie, accompagnement global des personnes au RSA élargi aux personnes les plus éloignées de l'emploi, inclusion bancaire et prévention du surendettement et, au titre de la gouvernance, le suivi des indicateurs du plan au niveau national comme au niveau régional.

---

<sup>1</sup> Evaluation de la première année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, IGAS, n° 2013-024R, janvier 2014, par François CHEREQUE et Simon VANACKERE.

<sup>2</sup> Cf. P.J. n° 1 : Fiches des 69 mesures du Plan, issues de la feuille de route 2014.

<sup>3</sup> Rapport de l'UNICEF « Les enfants de la récession » [http://www.unicef.fr/userfiles/2014\\_Bilan12\\_Innocenti.pdf](http://www.unicef.fr/userfiles/2014_Bilan12_Innocenti.pdf).

<sup>4</sup> Cf. chapitre 1.1 du présent rapport

*A contrario*, la mission regrette des retards dans la mise en œuvre de certaines mesures. Le dossier simplifié qui devait unifier la demande de neuf prestations est abandonné faute de simplification des droits et remplacé par de nouvelles expérimentations<sup>5</sup>. Les points conseils budget ne sont toujours pas mis en place. Le calendrier des Etats généraux du travail social est trop étalé dans le temps. La situation de l'hébergement d'urgence ne s'améliore guère malgré l'ouverture des places programmées ce qui ne suffit pas pour mettre un terme à la gestion au thermomètre de ce problème. La construction de logements sociaux et très sociaux n'atteint pas ses objectifs pour la deuxième année.

Une des mesures phare du Plan, la prime pour l'emploi (PPE) et le RSA-activité fusionnés dans une prestation unique (prime d'activité), est programmée pour janvier 2016. Cette décision des pouvoirs publics, outre l'effet de simplification des droits, est de nature à favoriser un meilleur accès à ce nouveau droit pour les travailleurs modestes que ne permet pas actuellement le RSA-activité. En outre, la prime d'activité sera ouverte aux jeunes de moins de 25 ans. La portée de cette nouvelle prestation ne pourra être jugée réellement qu'une fois connu son périmètre financier.

Pour chacun des thèmes, la mission a retenu les principales recommandations suivantes :

Tableau 1 : Les principales recommandations du Plan

Thème du Plan	Principales recommandations
Accès aux droits	Poursuivre la démarche des rendez-vous des droits, mesurer l'impact et approfondir la recherche de bénéficiaires potentiels. Sur la création d'une prime d'activité par fusion du RSA-activité et de la prime pour l'emploi, la mission maintient son alerte concernant l'impact sur le taux de recours, sur la couverture des populations, notamment les jeunes, en privilégiant le lien avec le travail.
Accès à l'emploi	Veiller à l'impact de la réforme du financement des structures d'insertion par l'économique au regard des publics accueillis et sur la consolidation des structures. Soutenir et généraliser le développement des conventions d'accompagnement global entre Pôle Emploi et les conseils généraux.
Hébergement et logement	Poursuivre l'effort de construction en faveur des PLAI, en maintenant la part des subventions, en réduisant les facteurs de surcoûts, en développant les appels à projets et en explorant les voies et moyens de réduction des délais. Etablir un plan massif d'accès à l'hébergement et au logement afin de résorber l'utilisation excessive de nuitées hôtelières, en particulier par l'intermédiation locative, et en prenant en compte la situation des familles déboutées du droit d'asile.
Santé	Prévoir l'accès automatique à la CMU-C ou à l'ACS pour les personnes percevant les minima sociaux. En cohérence avec la stratégie nationale de santé, travailler sur le lien entre troubles mentaux et précarité.
Enfance et famille	Mettre en place un plan d'aide pour les familles pauvres, particulièrement les familles monoparentales en plus de la revalorisation déjà engagée des minima sociaux, par une accélération de l'accès aux structures d'accueil collectif et des accompagnements renforcés vers l'emploi pour leurs parents. Développer quantitativement et qualitativement les modes de garde des enfants.
Inclusion bancaire	Statuer rapidement sur le schéma d'organisation et de déploiement des points conseils budget, qui réponde aux objectifs initiaux de « participer au renforcement de l'accompagnement des personnes en situation financière difficile ».
Gouvernance	Organiser une conférence à mi-parcours pour faire le bilan de la mise en œuvre du Plan et l'adapter si nécessaire. Préciser le calendrier définitif des Etats généraux du travail social et le contour des sujets qui y seront traités.

<sup>5</sup> Simulateur de droits et un « coffre numérique. Voir chapitre 2.1.3.

Après la forte mobilisation territoriale de la première année du Plan du fait de la tenue des trente réunions en région animées par la mission IGAS, la mission d'évaluation 2014 constate un essoufflement de cette dynamique. On note d'une part un retard dans les instructions de l'administration centrale aux services déconcentrés de l'Etat (circulaire du 16 juillet 2014) mais aussi des difficultés de coordination par les services (DRJSCS) des différents plans nationaux dans leur champ d'activité (plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, plan pour la jeunesse, politique de la ville...). On constate d'autre part un retrait partiel de l'engagement de certains conseils généraux mais aussi de l'Assemblée des Départements de France sur certaines actions du Plan suite à l'annonce par le gouvernement d'une réforme territoriale d'envergure.

La mission recommande la mise en place d'une nouvelle mission d'appui aux territoires (sous la responsabilité de la DGCS) pour la troisième année de mise en œuvre du Plan.

La mission IGAS d'évaluation 2013 avait regretté le manque de visibilité du Plan. Cette année, la mission 2014 reconnaît une amélioration de celle-ci mais l'estime insuffisante du fait de la multiplicité des mesures portées par plusieurs ministères.

Pour y remédier et donner plus de cohérence entre ces différentes actions, appréhender le caractère systémique du plan dans la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et permettre de l'adapter à l'évolution des besoins sociaux, la mission recommande la tenue d'une conférence à mi-parcours début 2015 pour faire le bilan de la mise en œuvre du Plan avec les représentants des différents acteurs impliqués dans sa mise en œuvre : Etat, collectivités locales, associations, partenaires sociaux et usagers.



# Sommaire

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION .....	11
RAPPORT.....	14
<b>1 AU LANCEMENT DU PLAN, ALORS QUE LE TAUX GLOBAL DE PAUVRETE STAGNE, LA PAUVRETE DES ENFANTS S'AMPLIFIE, DANS UN CONTEXTE GENERAL DE MEFIANCE DE L'OPINION PUBLIQUE VIS-A-VIS DU SYSTEME DE SOLIDARITE .....</b>	<b>14</b>
1.1 Les taux de pauvreté monétaire et de pauvreté en condition de vie diminuent légèrement, mais l'intensité de la pauvreté augmente.....	16
1.1.1 Les jeunes (enfants et étudiants) et les familles monoparentales sont plus touchés que les personnes âgées.....	17
1.1.2 En 2012, les bénéficiaires de minima sociaux ont un taux de pauvreté en condition de vie de 57 %, contre 14 % pour la population générale .....	18
1.1.3 141 000 personnes étaient sans domicile en France en 2012.....	19
1.2 Une situation détériorée et une opinion méfiante .....	19
1.2.1 Des enquêtes plus récentes réalisées par des associations caritatives confirment ces tendances négatives .....	19
1.2.2 Phénomène nouveau, l'opinion se durcit face au sentiment d'assistanat lié aux mesures contre la pauvreté .....	21
1.3 La France est dans une situation moins défavorable que ses voisins européens.....	22
<b>2 LE SUIVI ET LES RECOMMANDATIONS DU PLAN : SUIVI PAR PAQUET DE MESURES .....</b>	<b>25</b>
2.1 L'accès aux droits.....	25
2.1.1 Appréciation générale.....	25
2.1.2 Les Rendez-vous des droits pilotés par la CNAF sont largement déployés mais l'impact sur l'ouverture effective des droits reste méconnu.....	26
2.1.3 Le dossier simplifié : une expérimentation non concluante qui appelle d'autres leviers d'action pour atteindre les objectifs de non-recours aux droits et de simplification .....	28
2.1.4 La création de la prime d'activité nécessite d'être vigilant sur les publics cibles et les montants dédiés .....	29
2.1.5 Les autres mesures sont largement engagées : les études sur le non-recours aux droits sociaux, tout comme la consolidation de l'aide alimentaire .....	31
2.1.6 Des attentes sur des mesures d'envergure nationale ou locale : l'APRE est supprimée, sans substitution, et les plans locaux d'accès aux droits et de domiciliation sont partiellement engagés.....	33
2.2 L'accès à l'emploi.....	35
2.2.1 Appréciation générale.....	35
2.2.2 La garantie jeunes monte en charge et les moyens consacrés sont de nature à tenir les ambitions.....	36
2.2.3 La réforme de l'insertion par l'activité économique est bien engagée, mais comporte des risques relatifs aux capacités d'accueil des publics et à l'équilibre des structures .....	37
2.2.4 Les autres mesures en matière d'emploi ou de formation sont respectées ou bien engagées .....	40
2.2.5 D'autres mesures sont en attente : les mesures contre la précarité des travailleurs handicapés, la question de la mobilité des travailleurs modestes et certains volets en faveur de la formation.....	42
2.3 L'hébergement et le logement.....	43
2.3.1 Appréciation générale.....	43
2.3.2 La production de logements très sociaux est en retard, malgré la diversité des leviers d'intervention déployés.....	45

2.3.3	Le DALO s'essouffle, mais des outils de régulation de la demande sont mis en place et une remobilisation est annoncée .....	48
2.3.4	La généralisation des diagnostics à 360° et la fin de la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence marquent une volonté d'aboutir à des solutions durables, contrecarrée par la pression croissante de la demande et la gestion de l'urgence .....	52
2.3.5	Les apports de la loi ALUR aux mesures du Plan sont nombreux mais partiellement amputés .....	55
2.3.6	L'accompagnement des personnes habitant les campements illicites se déploie de manière fragile .....	59
2.4	La santé.....	60
2.4.1	Appréciation générale.....	60
2.4.2	Les mesures en faveur de l'accès aux soins et de l'accès aux complémentaires « santé » se généralisent progressivement avec des zones grises à réduire.....	61
2.4.3	Le déploiement des PASS régionales et la dynamique des soins de proximité et de prévention doivent être confortés par le projet de loi santé.....	68
2.5	L'enfance et la famille .....	70
2.5.1	Appréciation générale.....	70
2.5.2	Des minima sociaux revalorisés en soutien aux familles les plus défavorisées tel que préconisé par le Plan .....	71
2.5.3	Le taux d'accueil des enfants de moins de trois ans de familles modestes : un objectif difficilement mesurable mais des disparités injustifiées.....	72
2.5.4	La non-discrimination des enfants de famille modestes dans l'accueil dans les structures de restauration scolaire : un objectif difficilement mesurable et variable suivant les contextes locaux .....	77
2.5.5	Les autres mesures : l'accompagnement des mineurs isolés étrangers, le suivi et l'accompagnement des jeunes les plus fragiles et l'expérimentation de la garantie contre les impayés de pension alimentaire se mettent en place.....	77
2.6	L'inclusion bancaire.....	80
2.6.1	Appréciation générale.....	80
2.6.2	Le projet de réseau des points conseils budget est en attente de décision sur son modèle économique, son organisation et son déploiement.....	81
2.6.3	Les procédures de traitement du surendettement sont mieux encadrées .....	82
2.6.4	Les autres mesures, qui s'appuient sur l'application de la loi bancaire du 26 juillet 2013, sont largement prises en compte.....	83
2.6.5	L'abandon du registre national de la consommation, censuré par le Conseil constitutionnel devrait trouver des voies de substitution répondant à l'objectif de prévention du surendettement.....	84
2.7	La gouvernance des politiques de solidarité .....	85
2.7.1	Appréciation générale.....	85
2.7.2	L'interministérialité est une exigence pour la réussite du Plan .....	87
2.7.3	Une territorialisation du Plan variable selon les régions.....	88
2.7.4	AGILLE, une démarche innovante à élargir.....	90
2.7.5	Le calendrier retardé des Etats Généraux du Travail Social soulève de nombreuses attentes.....	91
2.7.6	La participation des personnes en situation de pauvreté doit être élargie .....	93
2.7.7	Des indicateurs de suivi et de performance nationaux sont mis en place .....	94
2.7.8	Un cadre de suivi a été établi et diffusé aux services régionaux de l'Etat.....	95
2.7.9	Des rapports d'inspection sur des thématiques du Plan réalisés à la demande de la mission .....	96
	CONCLUSION .....	98
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	99
	LETTRE DE MISSION.....	103

ANNEXE 1 : LES REVALORISATIONS DU RSA, DE L'ASPA, DE L'ASF ET DU COMPLEMENT FAMILIAL MISES EN ŒUVRE SUITE AUX ENGAGEMENTS DU PLAN DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE.....	105
ANNEXE 2 : LES ETUDES RECENTES SUR LE NON-RECOURS AUX DROITS .....	107
ANNEXE 3 : RAPPORTS DE MISSIONS D'INSPECTION RELATIFS AUX MESURES DU PLAN REMIS EN 2014 .....	109
REMERCIEMENTS.....	111
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONTACTEES.....	113
SIGLES UTILISES .....	117

### Liste des pièces jointes figurant dans le Tome II

Pièce jointe n°1	Fiches des 69 mesures du Plan, deuxième année, décembre 2014.
Pièce jointe n°2	Synthèse nationale de la territorialisation du Plan, Document de travail DGCS, décembre 2014.
Pièce jointe n°3	Tableau de bord général des indicateurs de suivi du Plan, DREES, décembre 2014.
Pièce jointe n°4	Note pour la mission IGAS : « L'évolution de la pauvreté et des dépenses de protection sociale : une comparaison de cinq pays européens », France Stratégie, janvier 2015.
Pièce jointe n°5	Note pour la mission IGAS : « La population sans-domicile en France : une synthèse des exploitations de l'enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas de 2012 », DREES, 28 novembre 2014.
Pièce jointe n°6	« Rapport du groupe de travail DREES/INSEE/DRJSCS sur les indicateurs locaux de suivi du Plan (introduction et synthèse) », DREES, Document de travail, n°50, octobre 2014.
Pièce jointe n°7	Principales circulaires : - Circulaire ministérielle du 16 janvier 2014 relative à la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux. - Circulaire ministérielle du 16 juillet 2014 relative aux modalités de gouvernance et de suivi territorial du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.
Pièce jointe n°8	Liste des guides et des sites d'application du Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.
Pièce jointe n°9	Lettres de mission : - Lettre de mission du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche du 16 juillet 2014 à Jean- Paul DELAHAYE, Inspecteur général de l'éducation nationale. - Lettre de mission du Préfet, Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur du 12 novembre 2014 à Alain REGNIER, Préfet hors cadre.
Pièce jointe n°10	Recommandations de la mission d'évaluation de la première année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, janvier 2014.



## INTRODUCTION

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a aujourd'hui deux ans d'existence. Ce rapport annuel est le deuxième réalisé par l'IGAS. La mission s'est attachée à conduire une évaluation du Plan à l'aune du premier bilan et des recommandations formulées par la mission en 2013<sup>6</sup>.

La mission d'évaluation 2014 tient au préalable à remettre ce Plan en perspective à partir des cinq grands principes qui fondent sa démarche et des trois axes qui structurent sa mise en œuvre.

Ces cinq principes fondamentaux sont :

- l'objectivité : ce principe rappelle que la population en situation de pauvreté ne peut pas être considérée comme responsable de sa situation. A ce titre, elle est en droit d'être aidée, accompagnée. Ce Plan a une visée défensive car il a vocation à lutter contre la pauvreté mais également offensive et volontaire car il promeut l'inclusion sociale. Il prend tout son sens dans cette double dimension : lutter contre un fléau et agir pour promouvoir, anticiper, accompagner dans la société...
- la non stigmatisation : ce principe est essentiel pour prévenir la défiance vis à vis des personnes en situation de pauvreté. Le Plan tente de cibler des catégories pour répondre au mieux à leurs besoins mais réaffirme les valeurs de solidarité où chacun a sa place ;
- la participation : ce principe porte sur les droits fondamentaux de la personne. Les personnes en situation de pauvreté ne doivent pas être exclues de la vie citoyenne en particulier pour les questions qui les concernent. C'est un enjeu de vie démocratique et de participation citoyenne ;
- le juste droit : ce principe d'égalité justifie que le recours à ses droits pleins et entiers constitue la règle et le non-recours une forme d'échec d'une politique. L'information et la simplification doivent concourir à améliorer cet accès aux droits ;
- le décloisonnement des politiques sociales : ce principe rappelle la responsabilité qui incombe aux pouvoirs publics dans la définition et la mise en œuvre des politiques nécessairement, dans le cadre de l'interministérialité compte tenu de la complexité des situations, du cumul des difficultés qui touchent les populations vulnérables et des nombreux acteurs. La coordination des acteurs sur les territoires est une impérieuse nécessité au service d'une plus grande réussite des actions et d'un meilleur service aux personnes.

Pour cela, le Plan s'articule autour de trois axes :

- réduire les inégalités et prévenir les ruptures ;
- venir en aide et accompagner vers l'insertion ;
- coordonner l'action sociale et valoriser les acteurs.

---

<sup>6</sup> Par convention, on notera dans le corps du texte :

- « Plan » pour « plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » ;
- « mission d'évaluation 2013 » la mission IGAS composée de François Chérèque et Simon Vanackère suite à la lettre de mission du premier ministre du 1<sup>er</sup> février 2013 et ayant remis le rapport d'évaluation de la première année de mise en œuvre du Plan en janvier 2014 ; <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article350>
- « mission d'évaluation 2014 » la présente mission IGAS composée de François Chérèque, Christine Abrossimov et Mustapha Khennouf suite à la lettre de mission du premier ministre du 11 mars 2014 et auteurs du présent rapport.

C'est donc au regard de ces cinq principes et trois axes que la mission a évalué la mise en œuvre du Plan.

Le gouvernement prévoit une actualisation annuelle de celui-ci en comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) à partir de ce rapport et des échanges réguliers qu'il organise avec les différents acteurs de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, en particulier lors de rencontre avec le comité national de lutte contre l'exclusion (CNLE).

Ce deuxième rapport annuel réalisé par la mission de l'IGAS prolonge le premier, essentiellement consacré à l'évaluation de la mise en place et du déploiement sur les territoires. Cette deuxième année a été l'occasion d'évaluer la poursuite des engagements pour les mesures d'application nationale (revalorisation des minima sociaux par exemple), de déploiement suite à des expérimentations d'actions sur certains territoires ou dans tous les départements (garantie jeunes, diagnostics hébergement/logement à 360°, création de places de crèches...) et de territorialisation en coopération entre les différents acteurs (particulièrement Etat/conseils généraux) animée par les préfets de région.

La mission n'a pas eu à évaluer les engagements financiers du Plan, n'ayant de visibilité ni sur les moyens ni sur l'échéancier, comme l'avait d'ailleurs signalé la première mission d'évaluation<sup>7</sup>.

La lettre de mission du premier ministre à l'IGAS pour cette deuxième année du Plan a sensiblement différé de la première année où, en plus de l'évaluation de la mise en œuvre du Plan, la mission 2013 avait été chargée d'un travail d'animation par des rencontres en région sur le déploiement de celui-ci. Cette année, ce rôle a été confié à la DGCS lors du CILE du 24 janvier 2014. La mission d'évaluation de l'IGAS 2014 s'est donc concentrée sur le seul travail d'évaluation de la mise en œuvre du Plan, notamment le suivi des recommandations formulées par la première mission.

Pour conduire ses travaux, la mission s'est appuyée sur :

- les sources administratives au travers des fiches de suivi renseignées par les administrations référentes, les bilans ou rapports établis par les missions d'inspection, souvent à la demande de la première mission IGAS, mais aussi par de nombreux entretiens d'approfondissement avec ces administrations ou caisses de sécurité sociale ;
- des sources autres que ce soit lors de rencontres avec les instances adéquates (CNLE, CCRPA, ONPES...) ou avec les acteurs nationaux ou de terrain, publics et associatifs (DRJSCS, ADF, associations, réseau Alerte...).

La mission 2014 dispose des premiers indicateurs renseignés par la DREES. Ces indicateurs ont été construits la première année conjointement avec la mission IGAS 2013, la DREES, la DGCS et France Stratégie. Toutefois, la plupart de ceux-ci doivent être utilisés avec précaution du fait des délais encore courts pour juger des effets réels du Plan.

Le présent rapport comprend deux parties principales.

---

<sup>7</sup> La première mission d'évaluation avait souligné dans son bilan d'étape présenté en avril 2013 au premier ministre 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 ». Dans son rapport remis en janvier 2014, la mission avait souligné que « la question des moyens reste posée » et qu'il concerne tant la politique de lutte contre le non-recours que le financement des allocations de solidarité (§2.2.1 du rapport d'évaluation de la première année de mise en œuvre du Plan).

La première concerne l'évolution de la pauvreté en France et dans certains pays européens, avec un focus particulier sur la pauvreté des enfants, qui s'est accrue par rapport aux autres catégories de la population. Dans un souci de cohérence et de continuité avec le rapport précédent, la deuxième partie est consacrée à l'évaluation des principales mesures du Plan regroupées dans les sept thématiques de celui-ci (l'accès aux droits, l'accès à l'emploi, l'hébergement et le logement, la santé, l'enfance et famille, l'inclusion bancaire, la gouvernance des politiques de solidarité). La mission a intégré dans la septième thématique (gouvernance) le bilan du déploiement territorial du Plan suite aux actions réalisées sous la responsabilité des préfetures de région.

Pour ce faire, la mission a formulé 45 recommandations.

Ce plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale se déploie dans un contexte économique durablement dégradé. L'augmentation du chômage, particulièrement du chômage de longue durée, augmente mécaniquement le nombre de personnes vivant des prestations sociales (RSA, ASS, CMU C, ACS...). Cette situation justifie un suivi rigoureux des 69 mesures du Plan et le besoin régulier d'adaptation de celles-ci à l'évolution de la situation sociale et économique du pays.

# RAPPORT

## 1 AU LANCEMENT DU PLAN, ALORS QUE LE TAUX GLOBAL DE PAUVRETE STAGNE, LA PAUVRETE DES ENFANTS S'AMPLIFIE, DANS UN CONTEXTE GENERAL DE MEFIANCE DE L'OPINION PUBLIQUE VIS-A-VIS DU SYSTEME DE SOLIDARITE

L'impact des mesures du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale mis en œuvre depuis début 2013 ne peut encore être complètement mesuré, faute d'avoir donné leurs pleins effets et du fait du décalage des statistiques disponibles sur les revenus 2012 publiées en septembre 2014. Ces dernières vont donc servir de références pour mesurer les effets à venir du Plan sur les populations concernées.

Les différents indicateurs d'impact et de performance mis en place par la mission en 2013 avec l'aide de la DREES commencent, eux, à être renseignés<sup>8</sup>.

Cependant, il est utile d'observer l'évolution du taux de pauvreté de la dernière année connue (2012), c'est-à-dire la proportion de personnes qui vivent avec moins de 60 % du revenu médian<sup>9</sup>. Si le taux de pauvreté baisse légèrement (-0,4 point), elle s'inscrit dans un contexte où le niveau de vie recule pour l'ensemble de la population, notamment le niveau de vie médian qui baisse de 1 %. Cette évolution ne traduit donc pas une hausse du niveau de vie des catégories les plus pauvres.

Cette apparente stagnation du taux de pauvreté cache une augmentation de l'intensité de la pauvreté qui progresse de 1,4 point pour atteindre 20,5 %<sup>10</sup>. En somme, les pauvres sont relativement un peu moins nombreux mais plus pauvres.

A l'avenir, il sera nécessaire de suivre cette évolution dans un contexte de faible augmentation des salaires et de blocage des pensions (au-delà de 1200 €).

La persistance de la crise économique et l'augmentation du taux de chômage, particulièrement de longue durée, ne permet pas d'entrevoir une réelle amélioration globale des niveaux de pauvreté dans les prochaines années malgré la mise en œuvre du Plan et la revalorisation sensible, au-delà de l'inflation, de la plupart des minima sociaux.

Dans ce contexte particulier, il paraît important pour la mission de souligner l'évolution des taux de pauvreté en fonction de l'âge et de la situation familiale afin d'informer ou non les choix du Plan et anticiper d'éventuelles corrections à proposer.

L'enquête annuelle sur les revenus fiscaux et sociaux de l'INSEE 2012 confirme deux tendances constatées depuis le début de la crise : les enfants de moins de 18 ans et les familles monoparentales sont les premières victimes de la crise avec un taux de pauvreté des enfants de l'ordre de 19,6 %, en augmentation de 0,1 point, et de celui des familles monoparentales de 36 %, soit +1,4 point en un an alors que le taux de pauvreté des plus de 65 ans est à un niveau historiquement bas se situant à 8,3 %, soit une diminution de 1,1 point<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> DREES - Tableau de bord général des indicateurs de suivi du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Cf. P.J. n°3.

<sup>9</sup> Définition de l'INSEE. Cf. P.J. n° 3 : Tableau de bord général.

<sup>10</sup> L'intensité de la pauvreté est l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population la plus pauvre (vivant en-dessous de 50 % du niveau de vie médian) et le seuil de pauvreté (60 % du revenu médian).

<sup>11</sup> Insee Première n°1513, septembre 2014 : « Les niveaux de vie des ménages en 2012 ».

Deux raisons expliquent ce double phénomène. D'une part, la crise économique à l'œuvre depuis 2008 a impacté la situation des familles monoparentales dont le revenu d'activité moyen a diminué de 5 %. D'autre part, la non revalorisation des minima sociaux jusqu'en 2012 et l'augmentation du chômage touchant en particulier les plus précaires, ont aggravé la situation. Dans ces familles, le taux de pauvreté est passé de 29,7 à 33,6 % entre 2005 et 2012.

Parallèlement, les revenus moyens des plus de 65 ans ont continué à progresser sous trois impulsions : le mécanisme de valorisation continue des pensions, l'arrivée de nouveaux retraités aux carrières professionnelles plus favorables que leurs aînés auxquels se rajoute une revalorisation très sensible des minima sociaux les concernant (l'ASPA a crû de +25 % en cinq années). En 2012, le niveau de vie des retraités a progressé de 0,3 % en euros constants révélant une situation moyenne plus favorable qui contraste avec le reste de la population.

Il en résulte que, selon la classe d'âge et la composition de la famille, les conséquences de la crise économique sur la situation des personnes vis-à-vis du taux de pauvreté évoluent différemment selon les politiques sociales décidées à court ou à long terme. En effet, sans opposer les populations, les politiques sociales de ces dernières années ont été plus protectrices vis-à-vis des personnes âgées de plus de 65 ans, avec les résultats positifs constatés, ce dont n'ont pu bénéficier les enfants de moins de 18 ans vivant dans des familles pauvres, particulièrement ceux vivant dans des familles monoparentales.

Cette dégradation de la situation des familles pauvres n'est pas la conséquence d'une réduction des dépenses sociales en France puisque la part qui leur est consacrée est parmi la plus élevée des pays de l'OCDE, atteignant 39,9 % de la richesse nationale en 2013 contre 22 % en moyenne. Depuis le début de la crise économique, les dépenses sociales ont augmenté en France de 3,3 % par an contre 2,7 % dans les autres pays de l'OCDE, écart principalement dû aux dépenses de retraites, de santé et d'allocations chômage.

Les rapports d'activité annuels ou études des différentes grandes associations caritatives<sup>12</sup> indiquent une plus forte demande d'aides de la part de ces populations. Constats accentués par la présence, dans les populations aidées par ces associations, de familles étrangères résidant sans titre de séjour et échappant aux statistiques de l'INSEE, qui généralement fait porter ses enquêtes sur les « ménages ordinaires<sup>13</sup> ».

Le choix fait dans le Plan de « prioriser » l'augmentation des minima sociaux pour ces populations plus fragiles (en particulier les familles nombreuses et/ou monoparentales) mais aussi d'augmenter le nombre de places en structures d'accueil collectif (crèches, assistantes maternelles, écoles pour les moins de trois ans...) en réservant un nombre de places proportionnel à celui de ces enfants sur les territoires concernés répond en partie à cette problématique. Mais force est de constater que, devant ces tendances lourdes, ces mesures ne suffiront pas.

C'est pourquoi la mission recommande la mise en place d'un plan d'aide pour les familles pauvres, notamment les familles monoparentales, en plus de la revalorisation déjà engagée des minima sociaux par une accélération de l'accès aux structures d'accueil collectif (crèches, écoles maternelles..) et des accompagnements renforcés vers l'emploi pour leurs parents (formation professionnelle, emplois aidés, accès à l'emploi stable...).

**Recommandation n°1 : Mettre en place un plan d'aide pour les familles pauvres, en particulier les familles monoparentales, en plus de la revalorisation déjà engagée des minima sociaux, par une accélération de l'accès aux structures d'accueil collectif et des accompagnements renforcés vers l'emploi pour leurs parents.**

<sup>12</sup> Secours catholique, Secours populaire, SAMU social, Médecins du monde...

<sup>13</sup> Les personnes vivant en « ménage ordinaire » sont les personnes qui partagent la même résidence principale. Elles se distinguent des ménages « vivant en foyer ou en institution », par ailleurs recensées dans le cadre d'enquêtes distinctes de l'INSEE. Enfin, les personnes sans domicile fixe ne font qu'exceptionnellement l'objet d'enquêtes, de la part d'associations mais aussi de l'INSEE, en partenariat avec la DREES et l'INED. Cf. infra et P.J. n° 3.

Dans son rapport 2013-2014 sur la pauvreté, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) conclut à un approfondissement de la pauvreté et à des risques d'irréversibilité, qu'il impute à la détérioration structurelle du marché du travail (doublement du chômage de longue et de très longue durée, entre fin 2007 et fin 2013, accroissement des embauches en contrat précaire, ralentissement des rythmes de sortie des minima sociaux pour les personnes d'âge actif) et « *met à l'épreuve le système de protection sociale. Un pareil accroissement des ayants droit ou des personnes accueillies met à l'épreuve l'organisation, les ressources humaines et financières du système public et associatif de soutien aux plus démunis. C'est ainsi qu'à bon droit sont posées, par exemple, les questions de la quantité et de la qualité du travail social et de son organisation territoriale. Ce système n'est manifestement pas en situation de lutter efficacement contre les risques d'irréversibilité qui résultent à la longue de l'éloignement du travail [...] L'augmentation de la pauvreté de ces personnes est l'un des phénomènes les plus significatifs de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale, [...] accentué avec la crise* ». L'ONPES en conclut à la « *pertinence des mesures du Plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale... avec une mobilisation accrue si l'on veut conjurer les risques d'irréversibilité et prévenir ceux de grande pauvreté*<sup>14</sup> ».

Ces constats, bien que sévères sur l'évolution des taux de pauvreté dans notre pays, ne justifient pas une remise en cause des effets positifs de notre système de redistribution socio-fiscal. En effet, si l'on compare les taux de pauvreté avant et après impact du système socio-fiscal, on constate une réduction franche de ceux-ci pour les familles avec enfants. En 2012, le système de redistribution a permis de réduire de 11 points le taux de pauvreté des personnes vivant au sein d'un ménage avec enfant (de 26,6 % à 15,9 %) et de 18 points celui d'une famille monoparentale (de 51,3 % à 33,6 %)<sup>15</sup>.

Les simulations réalisées par l'INSEE et la DREES sur l'impact des mesures sociales et fiscales prises en 2013 prévoient une augmentation du montant des prélèvements fiscaux de 4,8 % et une réduction du taux de pauvreté de 0,1 point. Cette réduction, légère, est due à l'augmentation des prestations sociales décidées par le Plan, notamment l'augmentation du RSA. Selon les auteurs, « *l'effet de cette mesure est néanmoins limité, la première tranche de revalorisation n'ayant eu lieu qu'au 1<sup>er</sup> septembre 2013*<sup>16</sup> ».

Avec ses faiblesses, le système de protection sociale joue son rôle d'amortisseur social et reste un facteur important de cohésion sociale.

## **1.1 Les taux de pauvreté monétaire et de pauvreté en condition de vie diminuent légèrement, mais l'intensité de la pauvreté augmente**

A partir des enquêtes sur la pauvreté monétaire et la pauvreté en condition de vie qui font référence pour le suivi du Plan et pour les comparaisons internationales, la mission constate une intensification de la pauvreté dans les années précédant le Plan.

En 2012, le niveau de vie médian de la population a atteint 19 740 € annuels, soit une baisse de 1 % en euros constants par rapport à 2011.

<sup>14</sup> Rapport 2013-2014 de l'ONPES « les effets d'une crise économique de longue durée ». [http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_ONPES\\_2013\\_2014\\_BD.pdf](http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_ONPES_2013_2014_BD.pdf)

<sup>15</sup> Cf. P.J. n° 3, pages 66 et suivantes.

<sup>16</sup> Insee « France, portrait social », édition 2014 [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/FPORSOC14.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/FPORSOC14.pdf)  
Vue d'ensemble : revenus : [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/FPORSOC14f\\_VE6\\_redistribution.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/FPORSOC14f_VE6_redistribution.pdf)

Cette baisse est plus marquée en bas et en haut de l'échelle de distribution. Si elle est nouvelle pour les personnes relativement les plus aisées, elle est continue depuis 2009 et accentuée en 2012, pour les personnes pauvres, du fait de la baisse des revenus d'activité, de la hausse du taux de chômage et de l'évolution des minima sociaux inférieure au taux d'inflation<sup>17</sup>.

Le seuil de pauvreté monétaire s'établit à 987 € mensuels. Sous ce seuil, la pauvreté diminue : elle concerne 8,5 millions de personnes, soit 13,9 % de la population, contre 8,7 millions en 2011. En revanche, l'intensité de la pauvreté augmente : le niveau de vie médian des personnes les plus pauvres est de 672 € et s'éloigne du seuil de pauvreté, soit 20,5 % en 2012 contre 19,1 % en 2011<sup>18</sup>.

### 1.1.1 Les jeunes (enfants et étudiants) et les familles monoparentales sont plus touchés que les personnes âgées

La pauvreté est beaucoup plus accentuée parmi les enfants, les étudiants et les familles monoparentales pour qui le taux de pauvreté s'est accru entre 2011 et 2012. Pour les familles monoparentales, dont le taux de pauvreté s'est aggravé de 1,4 point, leurs revenus d'activité ont baissé, dans un contexte antérieur au Plan où les prestations sociales n'étaient pas revalorisées.

*A contrario*, l'évolution de la situation des personnes âgées est relativement meilleure et continue de s'améliorer.

Le taux de pauvreté des retraités et des ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans est de plus de 5 points inférieur au taux de pauvreté moyen (respectivement 8,4 % et 8,3 % en 2012) et a baissé de près d'un point entre 2011 et 2012. Leur niveau de vie médian approche 20 000 €

Tableau 2 : Taux de pauvreté et niveau de vie selon le statut d'activité et la composition des ménages

	Taux de pauvreté, en %		Niveau de vie médian, en €
	2011	2012	2012
Selon le statut d'activité :			
Actif occupé	8,0	7,5	22 040
Chômeur	38,9	37,2	13 690
Étudiant	18,9	19,1	19 220
Retraités	9,3	8,4	19 950
Enfants de moins de 18 ans	19,5	19,6	18 020
Selon la composition du ménage :			
Familles monoparentales (moins de 65 ans)	34,6	36,0	13 830
Ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans	9,4	8,3	19 800
<b>Ensemble</b>	<b>14,3</b>	<b>13,9</b>	<b>19 740</b>

*Le taux de pauvreté est la proportion de personnes qui vivent avec moins de 60 % de revenu médian, soit 11 844 € par an (987 € par mois). Cf. P.J. n°3.*

*Source : d'après Insee Première « les niveaux de vie en 2012 », France métropolitaine.*

<sup>17</sup> La base mensuelle de calcul des allocations familiales avait baissé de 1,2 % en valeur réelle. Seule l'allocation de rentrée scolaire avait été fortement revalorisée en septembre 2012.

<sup>18</sup> Insee Première « les niveaux de vie en 2012, n°1513, sept 2014 et P.J. n°3.

Pour avoir une vision complète de l'évolution de la pauvreté, il est utile de compléter ces indicateurs de pauvreté monétaire avec ceux plus qualitatifs de la pauvreté en condition de vie qui reposent sur le repérage, mesuré à l'échelle du ménage, d'un certain nombre de difficultés dans la vie quotidienne ou de privation d'éléments d'un bien être matériel standard. Cette approche vise à repérer des manques concrets : un ménage est considéré comme pauvre en condition de vie lorsqu'il cumule au moins huit privations ou difficultés parmi un ensemble de 27 références établies par l'INSEE.

Depuis 2004, ces références sont collectées annuellement dans le dispositif des statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV). Elles sont regroupées en quatre dimensions : contraintes budgétaires, retard de paiement, restrictions de consommations et difficultés dans le logement<sup>19</sup>.

En 2013, le taux de pauvreté en condition de vie augmente de 0,9 point pour s'établir à 12,8 %, après avoir diminué les deux années précédentes. Globalement, il oscille entre 12,5 et 13,5 % depuis 2005 après une forte diminution de 2,5 % dans la décennie précédente du fait d'une amélioration sensible du confort des logements.

Cependant, comme pour la pauvreté monétaire, les familles monoparentales, les familles nombreuses, les jeunes et les chômeurs « *rencontrent plus fréquemment un cumul important de difficultés en condition de vie* ». Le taux de pauvreté en conditions de vie des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale, après un répit en 2012, repart plus fortement à la hausse en 2013 que pour l'ensemble des ménages :

Tableau 3 : Les taux de difficultés en conditions de vie

En %	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ensemble des ménages	12,9	12,6	13,3	12,5	11,9	12,8 (p)
Familles monoparentales	28,5	29,6	28,8	29,2	27,2	31,1 (p)

(p) : chiffres provisoires

Source : Insee, enquête SRCV-SILC. P.J. n°3, Tableau de bord général des indicateurs de suivi, DREES pour la mission, décembre 2014.

### 1.1.2 En 2012, les bénéficiaires de minima sociaux ont un taux de pauvreté en condition de vie de 57 %, contre 14 % pour la population générale

Au moyen d'une enquête réalisée fin 2012 auprès de bénéficiaires de minima sociaux<sup>20</sup>, la DREES complète les études existantes sur le bas de la distribution des niveaux de vie, en actualisant et affinant la connaissance de la pauvreté en condition de vie de ces populations. Il en ressort que :

- 57 % d'entre eux sont pauvres en condition de vie, contre 14,3 % pour la population générale, les bénéficiaires du RSA étant les plus affectés (par rapport aux bénéficiaires de l'AAH ou du minimum vieillesse), car ils « *cumulent les difficultés : moins souvent en emploi ou à la retraite, ils appartiennent plus fréquemment à un ménage d'au moins trois enfants mais sans autre apporteur de ressources*<sup>21</sup> » ;

<sup>19</sup> « *Pauvreté en condition de vie en France* »- Pascal Godefroy et Sophie Pontieux- INSEE 2009/2010, et P.J. n°3.

<sup>20</sup> Enquête 2012 auprès de 8 450 bénéficiaires de minima sociaux (RSA socle majoré et non majoré, RSA activité, ASS, AAH et minimum vieillesse), DREES. Cette enquête approfondit la question des revenus, des dépenses nécessaires et approche le « reste-à vivre » des bénéficiaires. Les précédentes enquêtes sur les bénéficiaires de minima sociaux remontent à 2006 (et s'attachait à mesurer les conséquences de la nouvelle organisation du RMI sur les parcours d'insertion) et 2003. L'enquête est appariée avec le fichier des revenus fiscaux de l'INSEE, de la CNAF et de la CCMSA, de la CNAV et la CDC. Les résultats seront disponibles en 2015.

<sup>21</sup> « *Les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : privations et difficultés financières* », DREES, Etudes et résultats, n°871, février 2014.

- L'absence de patrimoine joue un rôle déterminant. Moins de la moitié en effet en dispose, contre 3 sur 4 parmi la population aux revenus les plus modestes. Le taux de pauvreté est de 43 % contre 69 % pour ceux qui n'en disposent pas.

Six bénéficiaires de minima sociaux sur dix subissent d'importantes restrictions de consommation, notamment les privations alimentaires (près d'un bénéficiaire sur dix a recours à l'aide alimentaire) et le renoncement aux soins (un sur cinq a renoncé à consulter un médecin).

La situation est aggravée par une conjonction de facteurs. En effet, vivre en région parisienne, être né à l'étranger ou être isolé sont des facteurs d'aggravation de la pauvreté.

### 1.1.3 141 000 personnes étaient sans domicile en France en 2012

L'INSEE et l'INED ont mené en 2012 une enquête auprès de la population sans domicile fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas. Cette enquête s'est déroulée dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, actualisant une précédente enquête menée en 2001<sup>22</sup>.

Entre le 23 janvier 2012 et le 3 mars 2012, 103 000 adultes ont utilisé au moins une fois les services d'hébergement ou de restauration dans ces agglomérations, dont 81 000 sans domicile et 30 000 enfants les accompagnants. Si l'on rajoute à ces chiffres les sans-domicile vivant en milieu rural et les 22 500 personnes en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), on estime à 141 000 le nombre de sans domicile en France soit une augmentation de 44 % en dix ans, l'agglomération parisienne ayant connu la plus forte hausse. Selon cette enquête, deux évolutions notables ont marqué les sans domicile en une décennie :

- un quart des adultes sans domicile a un emploi, généralement peu qualifié et précaire (31 % en région parisienne) ;
- la part des étrangers adultes parmi ces sans-domicile a fortement augmenté passant de 38 à 53 %, principalement lié à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile.

Enfin, la situation des enfants accompagnant les personnes sans domicile est mal renseignée et mériterait un examen plus approfondi.

**Recommandation n°2 : Conduire une étude sur la situation des enfants dans la rue.**

## 1.2 Une situation détériorée et une opinion méfiante

### 1.2.1 Des enquêtes plus récentes réalisées par des associations caritatives confirment ces tendances négatives

Diverses enquêtes réalisées par des institutions ou des associations apportent un éclairage qualitatif plus récent sur la situation des personnes précaires, complémentaires aux enquêtes publiques nationales précitées. Tout en étant ciblées, non comparables et non reconduites dans le temps, elles confirment, par une observation de l'action associative de terrain, les tendances des statistiques (cf. supra).

**Le Secours Populaire Français (SPF)** a mené en 2013 une enquête auprès des personnes accueillies. Il en conclut que l'isolement est un facteur non monétaire important de précarité.

---

<sup>22</sup> Cf. P.J. n°5 : Note de la DREES à l'attention de la mission sur la population des sans domicile en France, 28 novembre 2014.

L'étude montre la diversité de leurs situations familiales et professionnelles et la faiblesse de leurs ressources<sup>23</sup> : « un peu moins de 30 % disposent de ressources d'un montant mensuel total inférieur à 750 €; pour environ 43 %, il est compris entre 750 € et 1250 € et pour 20 %, il s'échelonne entre 1250 € et 1750 € » (hors pondération par la composition familiale). Par ailleurs, selon le SPF, « la présence de ménages disposant de ressources plus élevées peut découler du fait qu'une partie des actions développées par l'association vise à lutter contre des dimensions non monétaires de la pauvreté telles que l'isolement ».

Selon la mission, cela peut aussi provenir de l'augmentation des charges fixes des ménages dans une période de stagnation des salaires donc de la baisse du reste à vivre. La conséquence est une augmentation constatée par toutes les associations caritatives de fréquentation de leurs permanences par des personnes vivant avec un revenu au dessus du seuil de pauvreté.

Le SPF évalue le reste à vivre à 5,60 € par jour, en mesurant les « ressources disponibles pour vivre » dont dispose un ménage lorsqu'il a acquitté ses charges obligatoires liées au logement, à la fiscalité, au transport, à la garde des enfants, à leurs activités extrascolaires et aux crédits divers<sup>24</sup>. Sur la base des 75 485 ménages interrogés au cours de l'année 2013, le reste à vivre moyen est de 5,60 € par jour et par personne. En tenant compte de la composition des ménages à l'aide des unités de consommation correspondantes, le reste à vivre par jour et par personne moyen ou médian est compris entre 8,2 et 8,3 € et parmi les ménages considérés, 6,5 % ont un reste à vivre par jour et par personne négatif ou nul.

Dans son rapport annuel portant les statistiques d'accueil en 2013, le **Secours Catholique** insiste particulièrement sur la situation des étrangers en situation irrégulière qui ne disposent d'aucune ressource<sup>25</sup>. En 2013, ils représentent 16 % des ménages accueillis dans leurs permanences (1,5 million) et 37 % des personnes au total.

L'association relève également la forte présence d'enfants vivant dans des familles monoparentales (180 000 ménages soit + 2,5 % en un an) comme une augmentation des couples avec enfants (+6 %).

Fait nouveau, le Secours Catholique alerte sur l'augmentation plus rapide des personnes âgées dans les lieux d'accueil comparées aux autres classes d'âge, dont plus de 60 % sont des femmes seules.

**Le baromètre annuel de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS)** confirme lui aussi les tendances de ces dernières années. En 2013, 68 % des CCAS interrogés constatent une hausse des demandes d'aides, de la part notamment des familles monoparentales (77 %). Ces demandes concernent principalement les factures d'énergie ou de loyers (citées par 96 % et 61 % des CCAS). Le baromètre fait apparaître les mêmes tendances alarmantes constatées les années précédentes à savoir une diminution de la fréquentation et/ou d'impayés des structures périscolaires (cantines, centres de loisirs, colonies de vacances...).

---

<sup>23</sup> Voir étude SPF, septembre 2014, [https://www.secourspopulaire.fr/sites/default/files/atoms/files/convergence\\_338-dossier-barometre-spf-la\\_pauvrete\\_s\\_etend\\_et\\_s\\_enracine.pdf](https://www.secourspopulaire.fr/sites/default/files/atoms/files/convergence_338-dossier-barometre-spf-la_pauvrete_s_etend_et_s_enracine.pdf). Les informations ont été recueillies lors de l'accueil des personnes qui s'adressent à un moment donné à une permanence du Secours Populaire Français, et enregistrées dans la base de données « Atrium popaccueil », soit 161 572 ménages comptant 450 000 personnes au total, recensés au cours de l'année 2013.

<sup>24</sup> La mesure du « reste à vivre » ou « ressources disponible pour vivre » dépend des conventions adoptées, notamment, pour la prise en compte des charges.

<sup>25</sup> Rapport 2013 « Ces pauvretés que l'on en voit plus », Secours catholique, 6 novembre 2014 <http://www.secours-catholique.org/IMG/pdf/rs-2013.pdf>

De son côté, l'enquête de l'**Observatoire du SAMU social de Paris** analyse la situation des familles fréquentant les structures d'hébergement<sup>26</sup>. Cette enquête sociodémographique et sanitaire a été réalisée à partir des appels recueillis au 115 au premier semestre 2013, auprès de 800 familles avec enfants de moins de 13 ans, soit une part croissante des demandeurs par rapport aux hommes isolés, hébergés en CHU, CHRS, hôtel social ou CADA. Ces personnes sont représentatives des 35 000 personnes vivant dans ces structures en Ile-de-France. Ces familles (hors campements ou squat, mais pas à la rue) représentent dans cette région entre 30 et 40 % des sans domicile et les enfants constituent près d'un quart de la population sans logement. 94 % des adultes interrogés déclarent être nés à l'étranger.

Ces études objectivent la détérioration de la situation avec des phénomènes pour certains connus, pour d'autres nouveaux, sans pouvoir à ce stade chiffrer l'impact des mesures prises. La mission d'évaluation 2014 confirme cette dégradation.

### 1.2.2 Phénomène nouveau, l'opinion se durcit face au sentiment d'assistanat lié aux mesures contre la pauvreté

Le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) observe les inflexions du corps social depuis 35 ans dans son enquête annuelle « Conditions de vie et aspirations ». Alors qu'historiquement l'opinion française s'est toujours montrée plutôt compréhensive par rapport aux personnes vivant en situation de pauvreté, on note une inflexion sensible depuis 2008. Elle montre en effet un regard plus sévère sur les chômeurs et les bénéficiaires des minima sociaux. Pour qualifier cette situation atypique en temps de crise, le CREDOC estime que l'Etat providence « vacille »<sup>27</sup>.

De façon classique et traditionnelle, la solidarité a progressé dans l'opinion l'année qui a suivi le déclenchement de la crise économique (2008). Mais, fait nouveau, elle s'est très vite retournée pour se durcir à partir de 2009.

En 2014, 44 % de la population interrogée estiment que « *faire prendre en charge par la collectivité les familles aux ressources insuffisantes leur enlève tout sens des responsabilités* » (versus, leur permet de vivre) contre 36 % en 2009. 37 % croient que « *les personnes qui vivent dans la pauvreté n'ont pas fait d'effort pour s'en sortir* » (versus, n'ont pas eu de chance), ils étaient 25 % en 2009.

Les principes de certaines politiques sociales sont ainsi remis en cause par environ un tiers des personnes, les craintes de déresponsabilisation des bénéficiaires des différentes mesures d'aides n'ont jamais été aussi fortes qu'aujourd'hui. Certaines idées se sont propagées très vite dans la société ces dernières années. L'idée que le RSA incite les gens à s'en contenter et à ne pas chercher du travail est devenue majoritaire pour la première fois avec 53 % des personnes interrogées. 76 % « *estiment qu'il est parfois plus avantageux de percevoir des minima sociaux que de travailler avec un bas salaire* ».

La plus forte évolution dans l'opinion concerne les familles modestes. La proportion de Français qui estiment que « *les aides aux familles qui ont des enfants est suffisante* » est en très forte croissance depuis le début de la crise (+32 %) et devient majoritaire pour la première fois à 63 %.

<sup>26</sup> « *Enfants et familles sans logement en Ile-de-France* », Observatoire du Samusocial de Paris : Enquête ENFAMS, octobre 2014.

<sup>27</sup> CREDOC « En 2014, le soutien à l'Etat-providence vacille », Note de synthèse n°11, septembre 2014, Régis Bigot, Emilie Daudey et Sandra Hoibian- [http://www.credoc.fr/pdf/Sou/Note\\_de\\_synthese\\_N11\\_Pauvete.pdf](http://www.credoc.fr/pdf/Sou/Note_de_synthese_N11_Pauvete.pdf)

Mais les Français restent généreux comme le montrent les dons des particuliers aux associations qui augmentent régulièrement (+1,7 %) <sup>28</sup> en dépit d'un léger infléchissement conjoncturel en 2011 (-0,4 %).

Le CREDOC avance deux facteurs d'explications pour comprendre cette évolution de l'opinion. Celle-ci est sensible à la rareté des moyens financiers et privilégierait les aides en nature aux aides financières (78 % le préfèrent), ce qui conforte les mesures de créations de places d'accueil pour la petite enfance plutôt que l'évolution des prestations <sup>29</sup>. Mais surtout, les classes moyennes aujourd'hui également confrontées à certaines difficultés (coût du logement, charges fixes, emploi précaire, chômage...) alors réservées aux plus modestes sont moins enclines à la générosité.

C'est dans ce contexte de repli de l'opinion et de scepticisme vis-à-vis des politiques sociales que se déploie le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

### 1.3 La France est dans une situation moins défavorable que ses voisins européens

Les comparaisons internationales avec des pays de même niveau de vie permettent d'apporter un éclairage sur le phénomène de pauvreté, largement impacté par la crise économique de niveau mondial. Il convient dès lors d'en mesurer les effets et les mesures prises pour remédier à cette situation, qui interpelle nos modèles de protection sociale.

La France fait partie des pays où la pauvreté des enfants a le plus progressé entre 2008 et 2012. Seuls 11 pays sur 41 parmi les plus riches ont connu une augmentation de la pauvreté des enfants supérieure, même si le rythme de cette évolution reste très inférieure à ce qu'ont connu d'autres pays européens comme l'Espagne (+8,1 %), l'Irlande (+10,6 %) ou la Grèce (+17,5 %) <sup>30</sup>.

La pauvreté des enfants a augmenté dans 23 pays sur 41. Si 4 millions d'entre eux sont sortis de la pauvreté monétaire, 6,6 millions y sont entrés soit 76 millions d'enfants pauvres dans l'ensemble de ces 41 pays.

En France, le taux de pauvreté des enfants vivant dans des familles pauvres, soit monoparentales soit nombreuses, est bien au-dessus du taux moyen de l'ensemble des pays (respectivement 33,6 % et 22,2 %).

Comme l'année précédente, France Stratégie (CGSP) a étudié l'évolution de la pauvreté et des dépenses de protection sociale dans cinq pays européens : France, Allemagne, Royaume Uni, Suède et Espagne <sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Baromètre France Générosité/Cerphi <http://www.cerphi.org/actualite/barometre-de-la-generosite-france-generosites-cerphi/>

<sup>29</sup> Cf. P. J. n° 1 : fiche-mesure n° 13 : améliorer l'accueil en structures collectives des enfants de moins de 3 ans issus des familles modestes.

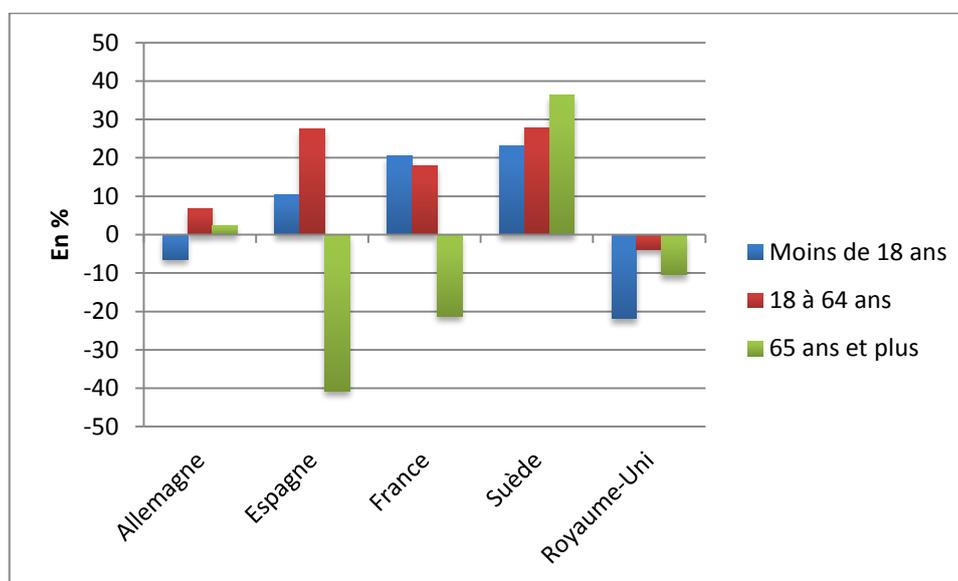
<sup>30</sup> Rapport de l'UNICEF publié le 28 octobre 2014 : « Les enfants de la récession » déjà cité [http://www.unicef.fr/userfiles/2014\\_Bilan12\\_Innocenti.pdf](http://www.unicef.fr/userfiles/2014_Bilan12_Innocenti.pdf)

<sup>31</sup> Cf. P.J. n°4 : « L'évolution de la pauvreté et des dépenses de protection sociale en France, Allemagne, Suède, Royaume-Uni et Espagne », France Stratégie pour la mission, décembre 2014.

La pauvreté mesurée par l'indicateur définissant le seuil de pauvreté (60 % du salaire médian) évolue de façon différente selon les pays. L'Espagne connaissait déjà un taux de pauvreté structurellement supérieur avant la crise de 2008 (20 %) et a vu celui-ci augmenter fortement depuis 2009 (un million de personnes pauvres en plus de 2008 à 2011 soit 22,2 % de la population). Sur cette même période, la pauvreté en France, en Allemagne et en Suède ont évolué de façon assez proche. Une différence cependant pour l'Allemagne qui a connu une augmentation du taux de pauvreté avant crise, dès 2006, avec la mise en œuvre des réformes de l'assurance chômage dite loi Hartz IV. Depuis 2009, le taux de pauvreté recule, en lien avec le recul du taux de chômage. Le Royaume-Uni diffère car son taux de pauvreté diminue annuellement depuis 2005 du fait d'une baisse du niveau du revenu médian entraînant mécaniquement vers le bas le seuil de pauvreté, comme l'a connu la France en 2012.

La pauvreté des moins de 18 ans comme des 18/64 ans augmente en France et en Espagne avec une diminution chez les plus de 65 ans. En France, l'augmentation est plus marquée chez les moins de 18 ans, où le nombre d'enfants pauvres a augmenté de 416 000 entre 2007 et 2012, soit près d'un enfant sur cinq en 2012.

Tableau 4 : Taux de variation du nombre de personnes pauvres monétairement par tranche d'âge entre 2007 et 2012



Source : France Stratégie pour la mission d'après Eurostat. Cf. P.J. n°4

Note de lecture : Il s'agit de la variation entre 2007 et 2011 pour l'Espagne et le Royaume-Uni. En France, le nombre de personnes de moins de 18 ans vivant sous le seuil de pauvreté monétaire à 60 % a progressé de 20,5 % entre 2007 et 2012.

*A contrario*, en Suède la pauvreté augmente pour toutes les classes d'âge et plus encore chez les 65 ans. Cette évolution est liée à la spécificité de son système de retraite qui intègre un mécanisme d'équilibre de ses finances par le niveau des pensions.

En Allemagne, l'augmentation du taux de pauvreté s'est concentrée sur les personnes en âge de travailler du fait des réformes de l'assurance chômage avec une diminution de la pauvreté chez les moins de 18 ans du fait d'une politique familiale plus généreuse.

EUROSTAT développe également un indicateur de pauvreté par les privations (proche de celui décrit précédemment pour la France) en interrogeant les ménages sur l'accès à certains biens et services jugés comme nécessaires. Alors que l'Espagne, l'Allemagne et la France ont vu leur taux augmenter avec la crise de 2008, celui de la France diminue depuis 2010, sans doute dû à une modification des comportements des ménages qui tendent à s'adapter à la persistance de la crise.

La mission retient et valide la conclusion de France Stratégie : « *La France connaît une évolution moins défavorable que certains de ses voisins européens. Cependant, l'augmentation significative de la pauvreté chez les moins de 18 ans suggère d'agir rapidement envers cette population. En effet, de nombreuses études ont montré que vivre en situation de pauvreté durant l'enfance entraînait des effets néfastes et importants sur le développement de l'enfant et ses conditions de vie à l'âge adulte* »<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Cf. P.J. n°6 : Note à l'attention de la mission sur les comparaisons internationales, France Stratégie, décembre 2014.

## 2 LE SUIVI ET LES RECOMMANDATIONS DU PLAN : SUIVI PAR PAQUET DE MESURES

### 2.1 L'accès aux droits

#### 2.1.1 Appréciation générale

De façon constante, l'accès aux droits a été posé comme un principe fondamental du Plan par les deux missions successives d'évaluation. La nécessité d'adapter les modes d'intervention en faveur des publics les plus fragilisés en leur permettant d'accéder à leurs droits constitue la clé de voute du dispositif de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Dès lors, l'amélioration de l'accès aux droits fait l'objet d'un vaste programme d'actions et en premier lieu sur la **revalorisation des minima sociaux, du relèvement des plafonds d'éligibilité** ou d'aide à l'acquisition de complémentaire santé, pour lesquels les engagements ont été tenus avec la mise en œuvre de mesures concrètes<sup>33</sup>.

La mission d'évaluation de 2013 avait particulièrement souligné l'enjeu des **100 000 rendez-vous annuels des droits** à mettre en œuvre par la CNAF, leur impact sur l'ouverture des droits et la réduction du non-recours aux droits. Dépassant les objectifs quantitatifs fixés, ces rendez-vous des droits conduits dans les CAF ont concerné en 2014 plus de 100 000 personnes, mais l'impact réel sur l'ouverture des droits ne pourra être apprécié qu'ultérieurement<sup>34</sup>. A cet égard, la présente mission estime positif le développement de **recherches sur l'accès aux droits et le non-recours** et le développement des liens entre l'Administration et les chercheurs, tel que recommandé dans le premier rapport d'évaluation. Pour autant, elle regrette qu'aucune cible chiffrée de réduction de non-recours ne soit établie alors qu'une recommandation dans ce sens avait été formulée.

L'amélioration de l'accès aux droits passe également par la simplification des dispositifs de demande. C'est pourquoi, la mission d'évaluation 2014 a suivi de manière particulière l'expérimentation du **dossier simplifié**, inscrit dans le Plan. Elle constate l'abandon du projet initial. Le dossier simplifié, qui devait aboutir à la liquidation effective de droits, nécessitait la juxtaposition de plus d'une trentaine de pages (papier ou numérique) reproduisant les conditions d'attribution de chacun des neuf droits prévus dans le dossier<sup>35</sup>. Le projet modifié s'oriente désormais selon deux axes : le développement de simulateur de droits et la création de coffre-fort numérique<sup>36</sup>. La mission alerte sur les limites de ces mesures de simplification si elles sont conduites à droit constant sans se préoccuper des possibilités de simplification ou de fusion des mesures, ni de l'accompagnement du demandeur dans son cheminement dans l'usage du simulateur.

Le sujet des simplifications reste à traiter : la **fusion du RSA-activité et de la PPE** annoncée fin 2014, après plus d'un an d'expertise, pour une mise en œuvre à l'horizon 2016, devrait avoir des conséquences sur le recours au RSA-socle et sur sa simplification. La mission d'évaluation 2014 rappelle la nécessité de consacrer les « *moyens nécessaires à une réforme efficace* » recommandée par la précédente mission d'évaluation, efficacité en termes de public couvert, de montant unitaire alloué et de lien à l'emploi. Sans garantie sur ce cadre, la mission ne peut se prononcer et maintient cette recommandation.

<sup>33</sup> Cf. annexe n°1 : Les revalorisations du RSA, de l'ASPA, de l'ASF et du complément familial. Voir également infra. et voir partie Santé : Relèvement des plafonds CMU-C et ACS.

<sup>34</sup> Il faudra attendre 2017 pour disposer des résultats de l'étude d'impact pilotée par la DREES, la CNAF, Pôle emploi, en lien avec l'Ecole d'Economie de Paris et cofinancée par les fonds européens.

<sup>35</sup> Minima sociaux, dispositifs santé et allocations logement Cf. infra chapitre 2.1.3.

<sup>36</sup> Le simulateur de droits est destiné à informer sur l'éligibilité aux prestations et estimer le montant attendu. Le coffre-fort numérique stocke en un seul lieu virtuel, pour les personnes volontaires, les documents personnels utiles à l'établissement des différents droits.

Enfin, la mission considère **l'aide alimentaire** comme une véritable clé d'entrée de l'accès aux droits. La récente réforme structurelle dont elle a fait l'objet permet de consolider les moyens, les circuits et la mise en œuvre par les acteurs. A cet égard, et sous réserve d'améliorations encore attendues notamment dans la coordination avec le projet de réseau de points conseils budget, cette réforme s'inscrit pleinement dans une consolidation des droits.

La mission exprime en revanche son inquiétude quant à la suppression du dispositif **d'aide personnalisée au retour à l'emploi** (APRE) dont le caractère novateur avait été souligné par la précédente mission d'évaluation, qui recommandait le maintien du concept et souhaitait une solution de financement adéquat. A ce jour et sans aucune certitude sur sa traçabilité, sa suppression renvoie au développement des conventions de partenariat entre les conseils généraux et Pôle Emploi, qui sera commenté dans le chapitre suivant (Emploi).

### 2.1.2 Les Rendez-vous des droits pilotés par la CNAF sont largement déployés mais l'impact sur l'ouverture effective des droits reste méconnu

Dans le programme d'accès aux droits du Plan, la mission d'évaluation 2014 a porté une attention toute particulière au déploiement des 100 000 rendez-vous annuels des droits destinés à « *permettre à chaque allocataire d'atteindre la plénitude de ses droits en fonction de sa situation en développant l'information et le conseil, en organisant une approche ciblée et des démarches proactives* »<sup>37</sup>.

Le programme a été lancé avec la circulaire du 30 avril 2014 de la CNAF adressée au réseau. Il s'inspire des « rendez-vous prestations » organisés par les CCMSA depuis 2008, et des actions de recherche de droits potentiels, menées par les CAF antérieurement à la présente COG.

Il a consisté 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 : FSL, CMU-C et ACS, ASS, aux tarifs sociaux gaz – électricité, aides extra légales des CCAS ou CCIAS, site de la banque de France pour le droit au compte* ».

Fin octobre 2014, la CNAF avait dépassé l'objectif de 100 000 rendez-vous, par la réalisation d'entretiens individuels approfondis, d'une durée de 3/4h à 1h, soit : 43 000 lors de l'instruction de la demande de RSA (40 %), 39 000 dans le cadre des offres de travail social établies lors de la détection d'événements facteurs de fragilité (naissance, deuil, séparation, impayé de loyer, soit 36 % des cas), 26 000 auprès de personnes adressées par un organisme partenaire (conseil général, CPAM...) ou dans le cas de dossier complexe, ou de contacts réitérés (24 %).

---

<sup>37</sup> COG 2013-2017 signée entre l'Etat et la CNAF le 16 juillet 2013, fiche n°6 et circulaire CNAF au réseau du 30 avril 2014 sur la politique d'accès aux droits

Selon une première estimation de la CNAF fournie à la mission, 40 % des rendez-vous réalisés donnent lieu à ouverture de droits<sup>38</sup>. La mission prend acte de ce premier bilan qui répond largement aux objectifs chiffrés, mais reste en attente de bilan sur l'impact en matière d'ouverture effective de droits. Mais alors que la CCMSA mesure l'impact en droits potentiels ou réellement ouverts<sup>39</sup>, la CNAF ne dispose pas de ce type de bilan, faute d'adaptation de son système d'information<sup>40</sup>. Elle doit recueillir en 2015 des informations sur le type de droits ouverts et, à l'horizon 2017, elle disposera des résultats d'une étude d'évaluation approfondie, pilotée par la DREES et cofinancée avec les fonds européens, sur l'effet des rendez-vous des droits sur les demandes de droits, l'ouverture de droits et le niveau de vie des personnes (voir Annexe 2 sur les études sur les non-recours aux droits sociaux).

La mission recommande la pérennisation de cette démarche de rendez-vous des droits qui doit inclure :

- la poursuite de la recherche de bénéficiaires potentiels, comme par exemple les familles monoparentales éligibles à l'ASF différentielle, dans le cadre de l'expérimentation GIPA<sup>41</sup> ;
- la mesure de l'ouverture effective des droits en adaptant son système d'information, comme pour la CCMSA et comme le recommandait la mission d'évaluation 2013 dans son premier rapport ;
- la coordination avec les démarches locales de programmes d'actions visant à améliorer l'accès aux droits que la DGCS a demandé aux préfets d'impulser et de piloter<sup>42</sup> ;
- le renforcement de l'information sur le droit au compte, au crédit et la prévention du surendettement dans le cadre de la mise en œuvre du projet de points conseils budget (cf. infra), notamment l'information sur les aides à la rénovation énergétique pour les propriétaires occupants ou les propriétaires bailleurs<sup>43</sup>.

**Recommandation n°3 : Maintenir la démarche sur les rendez-vous des droits et approfondir la recherche de bénéficiaires potentiels.**

**Recommandation n°4 : Mesurer l'ouverture des droits en adaptant le système d'information de la CNAF sans attendre les résultats de l'étude d'évaluation.**

**Recommandation n°5 : Coordonner la démarche de rendez-vous des droits avec les actions locales d'accès aux droits et renforcer l'information sur l'accès au compte et les aides aux travaux d'économie d'énergie.**

---

<sup>38</sup> Information recueillie sur la base des rendez vous des droits réalisés au mois de septembre 2014.

<sup>39</sup> Les MSA ont réalisé plus de 45 000 « rendez-vous prestations » depuis le début du dispositif en 2008. En 2013, près de 13 000 entretiens ont été réalisés, dont 1,7 droit potentiel à ouvrir à l'issue de l'audit et 0,8 droit réellement ouvert, majoritairement en matière de santé. Voir CCMSA, Note juillet 2014 sur les rendez-vous prestations MSA.

<sup>40</sup> Lors des rendez-vous des droits, la CNAF demande simplement aux CAF de remettre à la personne et au « back-office pour droits à instruire, *une fiche récapitulative et de documentation complémentaire pour orientation si besoin, mentionnant les coordonnées de l'allocataire, la date du rendez-vous, les droits ou dispositifs évoqués, les pièces en attente* ». COG Etat CNAF 2013-2017.

<sup>41</sup> Voir partie enfance-famille

<sup>42</sup> Circulaire du 16 janvier 2014 et Guide méthodologique pour la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux diffusé le 16 juillet 2014.

<sup>43</sup> L'ANAH a élargi dans le cadre du Plan les aides à la rénovation énergétique, que la mission n'a pas pu expertiser. Elle estime que l'information auprès des bénéficiaires est un préalable indispensable à l'exercice effectif des droits et, au cas présent, à la réduction du poids de l'énergie dans les budgets des ménages. Cf. P.J. n° 1 fiche-mesure n°7.

La CNAMTS a relayé dans sa nouvelle COG 2014-2017 signée le 28 juillet 2014 les mesures d'accès aux droits préconisées dans le Plan, par le renforcement de son « *plan local d'accompagnement du non-recours, des incompréhensions et des ruptures* » (programme PLANIR). Ce plan local se substitue aux démarches antérieures de « parcours attentionnés » (à destination des jeunes ou des apprentis dans le cadre d'une première affiliation). Il s'agit d'une démarche active de rendez-vous et de relances auprès de publics repérés comme fragiles. Comme pour le réseau de la CNAF, ce programme s'appuie sur des diagnostics et des plans d'actions locaux.

La mission d'évaluation 2014 constate toutefois que ces diagnostics et plans d'actions ont pris du retard par rapport à l'échéancier initial. Enfin, les indicateurs disponibles ne concerneront que le volume des bénéficiaires, sans pouvoir comparer au volume de bénéficiaires potentiels, ce qui ne permettra pas de mesurer l'impact du programme par rapport au non-recours.

### 2.1.3 Le dossier simplifié : une expérimentation non concluante qui appelle d'autres leviers d'action pour atteindre les objectifs de non-recours aux droits et de simplification

L'expérimentation d'un dossier de demande unique conduite par le SGMAP dans les départements de Loire-Atlantique et de Seine et Marne n'a pas été concluante. Le dossier unique était une compilation de dossiers de demandes aux règles et critères d'éligibilité distincts qui a mis en évidence la superposition et la complexité des droits<sup>44</sup>.

Poursuivant l'objectif de lutte contre le non-recours aux droits, la démarche a évolué vers :

- le développement d'un simulateur de droits en ligne, sur un site simple et convivial, qui simule, de manière anonyme et simplifiée les droits aux prestations précitées ainsi que d'autres prestations ajoutées<sup>45</sup>. Il permet d'améliorer la visibilité sur l'éligibilité aux prestations et de motiver l'utilisateur dans ses démarches. Le simulateur a été testé auprès d'un groupe de travail dédié à la simplification, issu du CNLE, et la diffusion de ce simulateur est prévue pour le premier trimestre 2015, conformément à l'annonce du président de la république le 30 octobre 2014 ;
- le développement du coffre-fort numérique : il s'agit de documents individuels, certifiés et stockés dans un « coffre-fort », accessibles individuellement ou avec l'accompagnement de tiers. Cette démarche est actuellement expérimentée avec le groupe SOS et la Fondation Abbé Pierre.

Tout en reconnaissant l'utilité de cette démarche, la mission en relativise l'intérêt, car elle est conduite à droit constant sans se préoccuper de la simplification ou de la fusion des mesures, ou de l'unification des bases ressources. La simplification, voire la fusion des dispositifs, constitue un préalable indispensable à l'amélioration de l'accès aux droits. Plusieurs illustrations en témoignent :

- la démarche de création de la prime d'activité, en substitution de la PPE et du RSA-activité (cf. infra) ;
- des recommandations sur les simplifications ou fusions de dispositifs destinées aux personnes handicapées inscrites dans le rapport de l'IGAS sur les liens entre pauvreté et handicap<sup>46</sup> ;

<sup>44</sup> Demande de RSA, d'ASS, ASPA, CMU et CMU-C, ACS, APL, ASS et ALF – Cf. P.J. n°1, fiche-mesure n°1.

<sup>45</sup> Allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, PAJE

<sup>46</sup> Rapport IGAS RM 2014-048R sur les liens entre pauvreté et handicap, François Chérèque et Christine Abrossimov, novembre 2014. [http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2014-048R\\_Liens\\_Handicap\\_et\\_Pauvrete-2.pdf](http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2014-048R_Liens_Handicap_et_Pauvrete-2.pdf)

- la proposition de calcul du RSA une seule fois par trimestre avec le versement mensuel fixe pendant ce trimestre de référence et non plus modifié à chaque changement de situation (cf. encadré infra sur la « mesure d'effet figé sur trois mois pour le calcul du RSA ») ;
- la proposition de calcul de revenu fiscal de référence pour l'accès à la CMU-C et à l'ACS<sup>47</sup>.

De même, l'usage du simulateur de droits ne peut se concevoir qu'avec un accompagnement du demandeur à l'usage du logiciel, pour aider à comprendre si effectivement il est éligible et, le cas échéant, indiquer les démarches à suivre pour ouvrir ses droits.

**Recommandation n°6 : Soutenir les développements du simulateur des droits sociaux et du coffre-fort numérique ; accompagner les personnes à l'usage du simulateur de droits.**

#### 2.1.4 La création de la prime d'activité nécessite d'être vigilant sur les publics cibles et les montants dédiés

Le premier rapport avait souligné les enjeux du soutien financier aux travailleurs modestes et proposé les leviers de réforme possible. Ainsi s'agissait-il de « *prendre position sur la réforme du RSA activité, définir un calendrier d'action précis ainsi que les moyens nécessaires à une réforme efficace* ». La mission d'évaluation 2013 avait rappelé les limites des outils en place à savoir le manque de sélectivité, de réactivité et le rythme annuel de versement de la PPE, la complexité du RSA-activité, l'effet de stigmatisation mais aussi *a contrario* l'exclusion des jeunes travailleurs âgés de 18 à 25 ans et l'importance du non-recours.

Les axes de réforme ont été adoptés, suite au rapport SIRUGUE<sup>48</sup> qui avait préconisé une individualisation du montant financier, versé mensuellement, incluant les jeunes de 18 à 25 ans et devant entraîner de forts effets redistributifs. Ce dispositif devait être amendé par une prime d'activité recalibrée et une prise en charge des « perdants » de la réforme.

Dans l'objectif de « *rendre le travail payant* », la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 prévoyait une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale pour les salariés dont la rémunération était comprise entre 1 et 1,3 SMIC. Le Conseil constitutionnel a rejeté cet article au motif que « *l'ensemble des assurés recevraient les mêmes prestations malgré l'absence de versement, pour près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations* » et a observé que, s'agissant de versements obligatoires, « *le législateur avait méconnu le principe d'égalité* »<sup>49</sup>. Cette décision a exclu le recours à la baisse des cotisations sociales pour répondre au souci de soutenir les travailleurs modestes et a conduit le gouvernement à proposer :

- la suppression de la première tranche d'imposition de revenu (PLF 2015) ;
- la suppression de la PPE au 1er janvier 2016, avec un dernier versement en 2015 (LFR 2014) ;
- la création d'une « prime d'activité » destinée à remplacer le RSA activité et la prime pour l'emploi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>50</sup>, dont les jeunes travailleurs de moins de 25 ans devraient pouvoir en bénéficier et qui devrait être servie mensuellement par les CAF.

Une concertation avec les parlementaires, les partenaires sociaux et le mouvement associatif est prévu pour un calage législatif courant 2015.

<sup>47</sup> Cette proposition, restant à chiffrer, est exprimée depuis 2012 par la CNAMTS, et a fait l'objet d'une recommandation de l'IGAS dans son rapport d'évaluation de la COG Etat-CNAMTS, non suivie d'effet.

<sup>48</sup> Rapport Sirugue « *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes* », remis au premier ministre le 15 juillet 2013 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000431/0000.pdf>.

<sup>49</sup> Décision 2014-698 DC du 6 août 2014.

<sup>50</sup> Présentation en Conseil des ministres du 20 novembre 2014.

Parallèlement, une réflexion sur la nature et la simplification du RSA-socle est en cours. Elle serait de nature à :

- conforter le RSA-socle dans son rôle de minima social et mieux l'articuler avec les autres minima sociaux, notamment dans leur niveau et leur évolution, voire aussi dans une perspective de simplification. Le Premier ministre a annoncé lors du congrès de l'ADF du 6 novembre 2014 le principe d'un groupe de travail associant les collectivités pour simplifier le dispositif.
- le simplifier dans ses modes de calcul par l'application d'une règle de droits figés que la CNAF a d'ores et déjà instruite et chiffrée (voir encadré ci-dessous).

**Instruction et chiffrage par la CNAF d'une modification du cycle de révision des droits au RSA : un calcul trimestriel avec effet figé**

La Déclaration trimestrielle de ressources remplie par le bénéficiaire inscrit les changements de situation familiale et professionnelle au mois le mois pendant le trimestre passé. Sa gestion par la CAF, qui, pour coller au plus près de la situation des intéressés, met en œuvre des mesures correctives (neutralisation, cumul intégral, abattements, rupture de ressource), engendre des indus et des rappels. La CNAF propose un calcul trimestriel avec effet figé : le montant du RSA serait calculé pour trois mois de droit fixes invariables, son montant ne pourrait varier sur les trois mois du trimestre suivant, même si un changement de situation professionnelle ou familiale est survenu au cours du trimestre passé. L'impact financier serait, selon la CNAF, une économie de 3 à 157 Md€

*Source : CNAF, action 8, fiche 11 de la COG 2013-2017 et Note DSER du 8 octobre 2014.*

La mission prend acte des axes de réforme de l'ensemble constitué par la PPE, le RSA-activité et le RSA-socle, dont la mise en œuvre est prévue début 2016. Elle maintient son alerte concernant l'impact sur le taux de recours, sur la couverture des populations fragilisées notamment les jeunes et sur le lien à maintenir avec le soutien à l'activité. Cette réforme conduite à budget constant (prenant notamment en compte le faible taux de recours effectif) pourrait entraîner des « sorties du dispositif » avec des risques pour les plus fragiles.

**Recommandation n°7 : Sur la création d'une prime d'activité par fusion du RSA-activité et de la prime pour l'emploi, la mission maintient son alerte concernant l'impact sur le taux de recours, sur la couverture des populations, notamment les jeunes, en privilégiant le lien avec le travail.**

## 2.1.5 Les autres mesures sont largement engagées : les études sur le non-recours aux droits sociaux, tout comme la consolidation de l'aide alimentaire

### 2.1.5.1 Les études sur les non-recours et les évaluations sur les recours aux principales prestations sont largement engagées

Le « vaste programme d'accès aux droits » comprend l'amélioration de la mesure des non-recours aux droits, assortie de plusieurs recommandations de la mission d'évaluation 2013<sup>51</sup> :

- ▶ encourager le développement de la recherche sur l'accès aux droits et développer les liens entre l'administration et les chercheurs ;
- ▶ procéder en régime de croisière à l'évaluation du recours aux principales prestations (RSA ; CMU-C ; etc.) ;
- ▶ pour les prestations souffrant d'un non-recours important, engager des recherches-actions permettant d'identifier les causes de ce non-recours<sup>52</sup>.

La précédente mission avait ouvert la possibilité d'utiliser le répertoire national commun de la protection sociale (RNCP) en vue de la détection des non-recours.

Ces recommandations ont été suivies d'effets et certains résultats sont disponibles. A la suite des travaux majeurs réalisés par le groupe de travail « accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux »<sup>53</sup> des études ont été engagées notamment sur le non-recours au RSA-activité et sur l'ACS. L'ONPES pilote des travaux de recherche sur les « publics invisibles » c'est à dire éloignés de tout recours aux dispositifs de protection<sup>54</sup>.

Ces études réalisées ou en cours permettent de répondre à l'une ou l'autre des recommandations de la précédente mission, avec l'appui de moyens parfois importants (étude DREES, CNAF, Pôle Emploi, Ecole d'Economie de Paris en appui à la démarche de rendez-vous des droits) mais parfois avec des échéances éloignées, difficilement conciliables avec les besoins de mesure des actions du Plan.

A noter qu'aucune des institutions responsables ne fixe de réduction chiffrée de taux de non-recours, contrairement aux objectifs fixés par la précédente mission recommandant d'« envisager de fixer, dès 2014, des cibles chiffrées de réduction de non-recours, lorsque cela est possible ». Il n'existe qu'un seul cadrage indicatif et global formulé par France Stratégie dans son rapport sur « La France dans 10 ans »<sup>55</sup> qui fixe une réduction du taux de non-recours aux prestations sociales de 20 % d'ici 10 ans. Rappelons que les missions de l'IGAS sur les évaluations de la COG de la CNAMTS et de la CNAF recommandent de suivre de manière fine le taux de non-recours pour chaque prestation.

---

<sup>51</sup> Recommandations n°33,37 et 38 du précédent rapport. Voir Annexe 1

<sup>52</sup> Recommandation n°32

<sup>53</sup> Travaux conduits sous la responsabilité de Bertrand Fragonard avec la DREES, la CNAF, la CNSA, le Fonds-CMU-C, et l'IRDES.

<sup>54</sup> Cf. annexe n° 2 : Etudes récentes sur le non-recours aux droits sociaux.

<sup>55</sup> Rapport sur « La France dans 10 ans », France Stratégie, juillet 2014

Enfin, la montée en charge du Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) piloté par la DSS, peine à évoluer vers la détection du non-recours. Les informations contenues dans le RNCPS permettent de détecter des bénéficiaires potentiels de prestations sociales qui n'auraient pas fait valoir tous leurs droits (oubli d'une majoration pour enfant sur la retraite, manque potentiel de recours à la CMU-C en présence du RSA ou à l'ACS en présence d'un minimum social, absence de retraite complémentaire en présence d'une retraite de base...). Or, cet usage prometteur de mise en évidence de droits non sollicités est, selon la DSS, assez peu pris en compte et dépend de la fiabilité des données et de leur mise à jour en amont du déploiement des outils collectifs de la CNAMTS<sup>56</sup>.

La mission constate l'écart entre les intentions affichées et les contraintes techniques liées à la gestion de cette base de données, qui semble plus utilisée pour contribuer à la lutte contre la fraude que pour asseoir des études quantitatives ou des actions sur le non-recours aux droits.

La mission maintient la recommandation formulée lors de la première évaluation :

**Recommandation n°8 : Faire évoluer le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) en vue de la détection de cas de non-recours.**

#### 2.1.5.2 L'aide alimentaire : une réforme structurelle engagée, des contributions européennes renforcées, mais un réseau d'associations qui restent parfois à inscrire dans la «chaîne sociale»

La mission d'évaluation 2013 avait constaté dans son premier rapport le peu de place de l'aide alimentaire dans le Plan, qui n'était pas à la hauteur des enjeux sociaux et financiers perçus lors des débats sur le terrain. Rappelant la problématique de fond où le recours à l'aide alimentaire devrait correspondre à une entrée dans un parcours social, il était recommandé d'« engager, en 2014 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 ».

La feuille de route 2014 en a fait un thème prioritaire en inscrivant « l'obtention de l'aide alimentaire européenne à la hauteur des défis de la crise »<sup>57</sup>.

Le gouvernement français a obtenu la pérennité du système d'aide européenne aux plus démunis en matière d'aide alimentaire. Le programme européen d'aide alimentaire (PEAD) a été remplacé par un nouveau Fonds Européen d'Aide aux plus démunis (FEAD). Ce Fonds est doté de 3,5 Md€ pour la période 2014-2020, dont 500 M€ pour la France pour la période 2014-2020<sup>58</sup>, soit 80 M€ de denrées gérées chaque année (sur appel d'offre) par la Croix-Rouge, les Banques alimentaires, le Secours populaire et les Restos du cœur. La France est le premier État membre dont le programme opérationnel ait été adopté par la Commission européenne. En complément, le gouvernement maintient en 2015 l'effort, déjà accru en 2014, sur les crédits nationaux en faveur des épiceries sociales, celles-ci n'étant plus éligibles aux financements européens en raison de l'application du principe de gratuité de distribution des denrées, au travers d'appels d'offres réalisés par France AgriMer.

Cette consolidation et l'accroissement des fonds dédiés à l'aide alimentaire, ainsi que la prise en compte de la particularité des épiceries sociales, les mesures de défiscalisation des dons des producteurs lorsque ceux-ci transitent par un tiers (coopérative, conditionnement), la valorisation des produits cédés à la date limite de péremption sont autant de mesures satisfaisantes.

Partageant le constat que l'aide alimentaire offre une entrée dans le parcours d'insertion social, la mission formule la recommandation dans ce sens.

<sup>56</sup> Audition DSS/bureau des systèmes d'information pour la mission.

<sup>57</sup> Cf. P.J. n°1, fiche-mesure n°27.

<sup>58</sup> et 87M€ de contrepartie nationale. Cf. P.J. n°1, fiche-mesure n° 27.

**Recommandation n°9 : Conduire une réflexion sur le lien entre l'aide alimentaire et les parcours d'insertion sociale.**

2.1.6 Des attentes sur des mesures d'envergure nationale ou locale : l'APRE est supprimée, sans substitution, et les plans locaux d'accès aux droits et de domiciliation sont partiellement engagés

2.1.6.1 L'aide personnalisée de retour à l'emploi est supprimée et renvoyée de fait à la coopération entre Pôle Emploi et les conseils généraux

L'aide personnalisée de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA (APRE) consiste dans le financement de projets destinés à « lever les obstacles non directement financiers à une reprise d'emploi ». Créé en 2009, le dispositif est financé par l'Etat via le Fonds national des solidarités actives (FNSA). La dotation budgétaire a chuté depuis sa création et la sous-consommation s'est accrue. Sa réforme a été envisagée en 2013 du fait de la complexité de gestion qui a entravé le développement.

Le Plan avait inscrit cette réforme comme mesure prioritaire. La mission d'évaluation 2013 confirmait l'aspect novateur de ce dispositif au profit des bénéficiaires de RSA en insertion et avait recommandé dans son premier rapport que le gouvernement « statue sur le devenir de l'APRE et prévoie un financement adéquat du dispositif ».

Le Projet de loi de finances 2015 retire les dépenses d'APRE du budget affecté au FNSA, sans transfert du financement sur une autre ligne budgétaire. Sans autre précision, la mission fait l'hypothèse que l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi est renvoyé implicitement aux dispositifs d'accompagnement global de Pôle Emploi, en lien avec les collectivités locales. Un projet de décret en Conseil d'Etat en cours d'examen réforme le cadre juridique d'intervention en élargissant le public éligible, assouplit le circuit des crédits et les modalités de répartition entre départements.

La mission prend acte à la fois de l'option budgétaire affichée et de l'option juridique en cours, qui restera inopérante faute de crédits. Ces options sont contraires à la recommandation du rapport d'évaluation de 2013. Elles renvoient, sans traçabilité ni mesure d'impact, au pilotage et à la conduite du protocole signé entre l'ADF et Pôle emploi sur l'accompagnement de « tous les demandeurs d'emploi confrontés à des difficultés d'ordre social ».

La mission recommande la mise en place d'un dispositif permettant de remplir les mêmes fonctions et la capacité de pouvoir le suivre et de l'évaluer.

**Recommandation n°10 : Veiller à ce que Pôle Emploi mette en place un dispositif permettant de lever les obstacles non directement financiers à la reprise d'emploi et être en mesure de le suivre et de l'évaluer**

### 2.1.6.2 La formalisation des plans d'action visant à améliorer l'accès aux droits sociaux est encore embryonnaire

La ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion a demandé aux Préfets par circulaire du 16 janvier 2014 de mettre en place des « actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux ». Cette demande a été structurée et outillée six mois après par l'envoi d'un Guide<sup>59</sup>. Ce guide, établi à partir des enseignements des expérimentations dans les deux départements de Loire-Atlantique et de Seine-et-Marne, propose une articulation avec les plans locaux ou les comités déjà existants<sup>60</sup>. Il invite, sur la base de diagnostics partagés, à cibler des publics selon des « profils socio-types », des territoires et/ou des thématiques, aptes à réduire le non-recours. Il cadre une démarche, structurée et adaptée aux contextes locaux. Fin 2014, la formalisation de plans d'actions reste embryonnaire.

La DGCS, dans sa synthèse réalisée pour la mission<sup>61</sup>, cite toutefois des exemples de plans d'actions pilotés par les caisses de sécurité sociale ou les associant étroitement (exemple de la caisse commune de sécurité sociale de la Lozère et des caisses de sécurité sociale dans l'Orne et la Moselle), ou des plans centrés sur des actions thématiques (activités physiques ou sportives ou d'accès à la culture).

### 2.1.6.3 La moitié des départements a établi des schémas locaux de domiciliation permettant de consolider les partenariats tout en élargissant les thématiques

Conformément au programme d'accès aux droits prévu par le Plan, la loi ALUR<sup>62</sup> a consacré la réforme de la domiciliation en l'unifiant et en l'étendant à l'exercice des droits civils<sup>63</sup>. La DGCS a adressé le 16 juillet 2014 aux préfets un guide méthodologique du schéma départemental de domiciliation destiné à rendre effectifs ces droits. Ces guides doivent répondre à l'enjeu de favoriser le rôle d'orientation des personnes domiciliées dans les organismes domiciliaires agréés (SIAO, associations, CADA, CCAS, services du conseil général...) et vers l'inscription de droits dans les services de prise en charge socio-administrative des bénéficiaires. Une démarche structurante et des COFIL élargis à La Poste et au Délégué du défenseur des droits sont suggérés.

Les résultats sont encourageants :

- En février 2014, la DGCS avait élaboré un état des lieux qui décomptait 214 000 personnes domiciliées au 31 décembre 2013, soit 147 000 nouveaux entrants et 94 000 radiés, dans 4421 structures agréées pour la domiciliation.
- Fin 2014, près de la moitié des départements se sont engagés dans la démarche. Au-delà du seul prisme des droits sociaux, des mises en réseau d'acteurs intervenant dans le champ de l'aide alimentaire ont été développées (Cantal, Indre-et-Loire, Val-de-Marne) ainsi qu'avec le secteur Accueil hébergement insertion (Cher)<sup>64</sup>.

### **Recommandation n°11 : Généraliser les plans d'actions territoriaux visant à améliorer l'accès aux droits sociaux et les schémas de domiciliation d'ici fin 2015.**

<sup>59</sup> Guide pour la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux, DGCS, 16 juillet 2014

<sup>60</sup> Par exemple les Pactes territoriaux d'insertion ou les programmes des centres ou comités départementaux d'accès aux droits.

<sup>61</sup> Cf. P.J. n° 2 : « Synthèse nationale de la territorialisation du Plan pour la mission (document de travail DGCS) », décembre 2014.

<sup>62</sup> Loi du 24 mars 2014 portant sur l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR

<sup>63</sup> La loi ALUR a aligné sur le droit commun la domiciliation des demandeurs d'asile et des personnes étrangères bénéficiant de l'AME.

<sup>64</sup> Cf. P.J. n° 2.

## 2.2 L'accès à l'emploi

### 2.2.1 Appréciation générale

Les mesures pour l'insertion et l'emploi des personnes en situation de précarité figurant dans le Plan ont été confortées par les lois adoptées en 2013 et 2014 et des règlements pris en application<sup>65</sup>. Les fonds européens abondent également les moyens financiers consacrés aux mesures du Plan, notamment la garantie jeunes, même si la complexité récurrente de leur mobilisation, peut dissuader ou fragiliser les opérateurs.

Dans le contexte de niveau élevé de chômage des jeunes, soit 23,7 % au troisième trimestre 2014<sup>66</sup>, la mission d'évaluation 2014 constate le déploiement satisfaisant de la **garantie jeune**, mesure phare du Plan, et l'accélération de son calendrier, au profit des jeunes « NEET », qui concerne, fin 2014, 8401 jeunes. L'objectif est de contractualiser avec 100 000 jeunes d'ici 2017.

La réforme du **financement de l'insertion par l'activité économique (IAE)**, nouvellement inscrite dans le Plan, est bien engagée. Elle concerne plus de 100 000 salariés accueillis dans 4 000 structures. Mais elle n'est pas exempte de risques sur les capacités d'accueil des publics et sur la consolidation des structures d'IAE, du fait de la complexité de la mise en œuvre et de l'ajustement des cofinancements des conseils généraux et des fonds européens.

De même, la dynamique conventionnelle entre Pôle Emploi et les conseils généraux sur **l'accompagnement global des personnes éloignées de l'emploi**, impulsée par le protocole signé entre l'ADF, Pôle emploi et la DGEFP le 1<sup>er</sup> avril 2014 est lancée. Cette démarche de partenariat avec les conseils généraux a été confortée par la signature le 18 décembre 2014 de la convention tripartite Etat/UNEDIC/Pôle Emploi, qui ajoute aux trois modalités d'accompagnement des chômeurs déjà inscrites dans la stratégie de Pôle Emploi : « *Pôle emploi 2015* » l'accompagnement global des demandeurs d'emploi « *ayant besoin d'un accompagnement professionnel et social* ». Les conventions bilatérales entre Pôle Emploi et les conseils généraux doivent être généralisées d'ici le terme de la convention en 2018. Cette convention apporte par ailleurs des avancées en matière de formation des demandeurs d'emploi, puisqu'elle prévoit la mise en œuvre du compte personnel de formation pour les demandeurs d'emploi dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et une « *simplification des process pour permettre des entrées en formation plus rapides...* ».

Ces deux axes constituent une réponse concrète, même si tardive et partielle, à la mesure prioritaire du Plan : « *Inciter à une démarche de prévention active des exclusions au sein des entreprises et dans la négociation collective* ». Mais elle laisse ouverts les sujets globaux de lutte contre les exclusions du monde du travail soulevés par le groupe ALERTE et certains partenaires sociaux lors de la conférence sociale du 7-8 juillet 2014, dans l'attente de concertation avec les partenaires sociaux annoncée pour début 2015.

---

<sup>65</sup> La loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, la loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et la loi du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires

<sup>66</sup> Jeunes actifs de 15 à 24 ans. Source Insee Enquête emploi. Données du 4<sup>ème</sup> trimestre 2014 diffusées le 4 décembre 2014. Cf. aussi P.J. n°3. Les « NEET » sont les jeunes « *non in education, employment or training* ».

De même, la décentralisation de la formation auprès des conseils régionaux, l'installation récente du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle<sup>67</sup> et la publication du rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi sur « l'éloignement durable du marché du travail »<sup>68</sup> devraient permettre de progresser sur ces axes.

## 2.2.2 La garantie jeunes monte en charge et les moyens consacrés sont de nature à tenir les ambitions

La garantie jeunes, mesure phare du Plan, repose sur un principe novateur qui consiste en un accompagnement global et renforcé des jeunes (individuel et collectif) pendant un an par les missions locales. Ce dispositif est destiné aux jeunes entre 18 à 25 ans, « NEET » (ni en étude, ni en emploi, ni en formation), sous condition de ressources (au niveau du RSA), en risque d'exclusion (jeunes décohabitants ou vivant au sein du foyer mais avec peu ou pas de soutien familial, sous main de justice ou sans domicile fixe). Les missions locales doivent proposer à ces jeunes les plus exclus un parcours d'insertion vers la formation et/ou l'emploi avec des expériences professionnelles, formalisé par la signature d'un contrat d'engagements réciproques avec le jeune et une garantie de ressources. L'allocation est de 452 € au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

La garantie jeune a été expérimentée dans dix territoires fin 2013, dont La Réunion, bénéficiaire de 18 % de l'enveloppe. Conformément aux engagements pris lors de la conférence sociale du 7-8 juillet 2014, le dispositif a été élargi à dix autres territoires fin 2014, avec 8 401 entrées dans le dispositif fin 2014, soit 83 % de l'objectif. Le PLF 2015 consacre au dispositif des crédits à hauteur de 164 M€ dont 31 M€ de fonds européens<sup>69</sup>.

Le dispositif, dont le déploiement a été long dû au fait qu'il ne s'adresse qu'aux jeunes en exclusion et éloignés des missions locales, soit 16 % des bénéficiaires fin décembre 2014, s'est accéléré ; il devra concerner 50 000 jeunes fin 2015 au lieu de 30 000 prévus initialement et 100 000 d'ici 2017.

Tableau 5 : Profil des jeunes de la première vague

	En %
Part du public cible/ part du public dérogatoire	76,4 / 1,8
Hommes/femmes	53/ 47
Reconnaissance travailleur handicapé	2
Niveau de qualification : part des niveaux V, Vbis et VI	80
Part en ZUS / Part en ZRR	21 / 5
Part des jeunes connus en mission locale	84
Part des jeunes ayant démarré une situation professionnelle	67,6

Source : DGEFP d'après ASP. Bilan à fin décembre 2014, sur un total d'entrées de 8281 jeunes.

<sup>67</sup> Le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP) a été créé par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et installé le 28 novembre 2014. Il remplace le Conseil national de l'emploi et le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Sa création témoigne de la nécessité de renforcer la capacité collective de concertation entre l'Etat, les conseils régionaux et les partenaires sociaux.

<sup>68</sup> Publié le 8 décembre 2014, le rapport du COE fait un diagnostic de la situation des 2 millions de personnes « durablement éloignées de l'emploi » et propose de multiples leviers d'action pour réduire les risques d'éloignement du marché du travail et ramener vers l'emploi les personnes qui en sont durablement éloignées.

<sup>69</sup> Voir fiche-mesure n°35 de la DGEFP

L'appui en formation a nécessité le montage de modules à l'attention des conseillers des missions locales pour adapter leurs compétences. Pôle Emploi a formé des conseillers "insertion" et les modules de formation ont été conjoints à ceux des missions locales, permettant une coordination entre les travailleurs sociaux des missions locales et les conseillers insertion de Pôle emploi.

Outre les tableaux de suivi qui permettent un pilotage fin du dispositif, deux enquêtes qualitatives sur l'expérience vécue par les jeunes participants au dispositif, et sur le partenariat et les pratiques d'accompagnement ont été lancées en décembre 2014. Des enquêtes quantitatives sur le parcours professionnel, social et personnel des jeunes avec une comparaison des trajectoires des jeunes des territoires pilotes et des jeunes des territoires témoins seront lancées en mars 2015.

Dans l'attente des premiers résultats quantitatifs et qualitatifs, la mission constate la qualité de la montée en charge du dispositif, des moyens déployés, supérieurs aux programmations initiales, et des engagements des partenaires, notamment dans le sens d'une plus grande coordination entre les acteurs.

### 2.2.3 La réforme de l'insertion par l'activité économique est bien engagée, mais comporte des risques relatifs aux capacités d'accueil des publics et à l'équilibre des structures

Le Plan a inscrit dans sa feuille de route 2014 la réforme du financement des structures de l'insertion par l'activité économique (IAE).

Les structures de l'insertion par l'activité économique ont pour objet de « *favoriser l'insertion professionnelle de personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès au marché du travail et d'associer accompagnement social et professionnel à une activité économique comme support d'insertion vers l'emploi* »<sup>70</sup>. En 2013, 134 261 salariés, sous des statuts variés (notamment des contrats aidés dans les ateliers chantiers d'insertion) travaillaient dans 4000 structures (entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires et ateliers chantier d'insertion), avec des modes de conventionnement et de financement différents.

Un rapport IGAS-IGF de janvier 2013 sur le financement de l'insertion par l'activité économique<sup>71</sup> préconisait une harmonisation du financement en substituant l'aide au poste aux différents types de financement, un renouvellement de la gouvernance et un recentrage sur l'accueil des personnes éloignées de l'emploi. La présidente du Conseil national d'insertion par l'économique Christiane DEMONTES a repris dans ses principales recommandations au premier ministre celles de ce rapport IGAS-IGF. Plusieurs étapes ont été prévues pour engager cette réforme<sup>72</sup> avec une phase transitoire durant l'année 2014.

Au vu des enjeux, la mission d'évaluation 2013 a souhaité dans son premier rapport apporter une attention particulière au suivi de la réforme, dont la mise en œuvre comporte deux risques :

- le premier sur la continuité de l'accueil, de l'accompagnement et de l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi ;
- le second sur la capacité des structures d'insertion à mettre en œuvre la réforme du financement sans rupture et sans fragilisation.

<sup>70</sup> Circulaire DGEFP n°2014-2 du 5 février 2014 relative au pilotage des dispositifs de l'IAE, fiche-mesure n°33.

<sup>71</sup> [http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_insertion\\_par\\_l\\_activite\\_economique\\_-\\_IGF-IGAS.pdf](http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_insertion_par_l_activite_economique_-_IGF-IGAS.pdf)

<sup>72</sup> Dès janvier 2014 les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) puis juillet 2014 pour les associations d'insertion (AI) et les ateliers-chantiers d'insertion (ACI)

### 2.2.3.1 Malgré la qualité de la transition, la mission alerte sur l'impact de la mise en œuvre de la réforme sur les publics accueillis

Avant la réforme, près de la moitié était bénéficiaire du RSA ou de l'ASS, près de la moitié avait un niveau CAP ou BEP et un cinquième était sans emploi depuis plus de 2 ans.

Avec la réforme, l'incitation à accueillir les personnes les plus éloignées de l'emploi réside uniquement dans la modulation de l'aide au poste en fonction de la qualité de l'insertion. A partir d'un montant socle pour chaque poste aidé<sup>73</sup>, la DIRECCTE peut décider d'une modulation entre 0 et 10 %. Celle-ci est estimée à partir de la part des bénéficiaires de minima sociaux accueillis dans la structure, du taux d'encadrement et d'accompagnement social et professionnel et du taux de sortie vers l'emploi. La mission d'évaluation 2014 considère que ces indicateurs peuvent comporter des risques de sélection des personnes en fonction de leur capacité *a priori* de s'insérer dans l'emploi, qui peut dépendre de la situation locale du bassin d'emploi, au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi. La DGEFP est chargée de concevoir un outil de détermination de la part modulée de manière à faciliter et homogénéiser l'instruction des services.

De même, des risques demeurent sur la portée de la politique d'agrément des bénéficiaires : les personnes éligibles à l'emploi dans des structures d'insertion sont préalablement agréées par Pôle emploi. L'agrément du bénéficiaire détermine pour les structures l'éligibilité de l'aide au poste. La politique d'agrément est, selon la DGEFP, le noyau dur de la réforme, car celui-ci est attribué sur instruction du conseiller de Pôle emploi qui apprécie la démarche d'insertion professionnelle du demandeur, validée en Comité technique d'agrément<sup>74</sup>. Selon la DGEFP, l'activité de ces comités dépend de la « *capacité d'investissement de Pôle emploi sur des sujets qui ne relèvent pas du cœur de métier de ses conseillers* »<sup>75</sup>, dont la présence est variable et peut nécessiter des plans de formation adaptés de la part de Pôle emploi. Pour les associations intermédiaires dont la vocation sociale est prépondérante, l'activité consiste en un accompagnement social des personnes accueillies, quelquefois prioritairement à leur insertion dans l'emploi. De ce fait, la part des personnes agréées peut être faible<sup>76</sup> et réduire d'autant la subvention qui repose sur le poste aidé. Un compromis a été trouvé par un conventionnement basé sur le volume d'heures représenté par les équivalents temps plein (ETP).

Toutefois, les modalités de partenariat entre Pôle Emploi et les acteurs de l'IAE ont été précisées dans le cadre de la nouvelle convention tripartite signée entre l'Etat, Pôle Emploi et l'UNEDIC le 18 décembre 2014. La convention renforce la responsabilité de Pôle Emploi en matière de pilotage, d'animation, de coordination des comités techniques d'agrément, en particulier pour « *l'orientation des personnes en difficulté vers les dispositifs d'insertion* » et l'associe à la négociation et à la signature des conventions avec les SIAE.

Hormis ces réserves, la mission considère que les services de l'Etat ont su conduire relativement rapidement la réforme et la transition en cours d'année, sans perturber l'accueil et les parcours des salariés en insertion notamment sur les points suivants :

- les passages de contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) en cours de contrat en CDD ou en intérim dans le secteur non aidé étaient jusqu'alors pratiqués de manière restreinte et non homogène entre les départements. La DGEFP a diffusé une circulaire permettant de préciser l'étendue des « *actions concourant à l'insertion professionnelle* » et de rappeler que les suspensions de CDDI, sans rupture, concernent tout CDD ou intérim en entreprise. La suspension du contrat préserve les droits du salarié et ses possibilités de retour en structure d'insertion ;

<sup>73</sup> Soit 10 000 € pour les EI, 4250 € pour les ETTI, 19 200 € pour les ACI et 1300 € pour les AI (données 2014)

<sup>74</sup> Circulaire DGEFP/DGAS n°2003-24 du 3 octobre 2003. En 2011, Pôle emploi avait agréé 66 000 personnes.

<sup>75</sup> Cette difficulté avait été soulevée dans le rapport de la mission IGAS-IGF sur la réforme du financement de l'IAE.

<sup>76</sup> 13 % en 2011. Source DARES.

- de même, les possibilités de « mise en situation en milieu professionnel », dont l'intérêt était souligné par la mission d'évaluation 2013, ont été intégrées dans la loi du 4 mars 2014 relative à la formation professionnelle et clarifiées par le décret et l'arrêté du 13 novembre 2014<sup>77</sup> ;
- l'agrément d'une durée maximale de 2 ans, qui correspond à la durée maximale des contrats d'insertion, peut être prolongé par dérogation pour les personnes âgées de plus de 50 ans, les travailleurs handicapés et lorsque les actions de formation se prolongent au-delà de l'échéance de l'agrément<sup>78</sup>.

### 2.2.3.2 La mission alerte sur les risques de fragilisation des structures d'insertion

La réforme a consisté en l'unification du mode de financement sur la base de l'aide au poste, écartant le scénario de réforme des structures et sur recommandation du rapport IGF-IGAS précité.

La mission estime que l'engagement de cette réforme a été rapide tout en préservant l'équilibre des structures, notamment sur les points suivants :

- les conditions d'exonérations de cotisations sociales permettant de contenir la masse salariale ont été maintenues d'un régime à l'autre<sup>79</sup> ;
- l'affectation du Fonds départemental d'insertion « de transition », au financement des « structures fragilisées dans le cadre de la transition des modes de financement » en complément des aides aux postes, qui permet d'équilibrer les budgets et de lisser les trésoreries des structures. Le Fonds devrait être reconduit afin de couvrir les risques de la réforme jusqu'en 2015 (20M€).

La qualité de l'accompagnement de la réforme n'en laisse pas moins des zones de risque et d'incertitude sur deux points :

- la réforme prévoit la signature de conventions pluriannuelles harmonisées pour les quatre catégories de structures, signées avec l'Etat, Pôle emploi et le département lorsque celui-ci est cofinancier. L'Etat a conforté les conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique et les incite à généraliser les conférences des financeurs dans le but d'harmoniser et de favoriser le pilotage local de ces structures. Les conventions prévoyant un cofinancement du département ont été signées selon les montants antérieurement engagés avant la réforme, mais avec un certain retard. Une vigilance sera nécessaire quant au suivi du déploiement du dispositif en 2015<sup>80 81</sup> ;

<sup>77</sup> La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle définit le cadre des périodes de « mise en situation en milieu professionnel ». Elles ont pour objet de « permettre à un travailleur, privé ou non d'emploi, ou à un demandeur d'emploi de découvrir un métier ou un secteur d'activité, de confirmer un projet professionnel ou d'initier une démarche de recrutement ». Le bénéficiaire « conserve le régime d'indemnisation et le statut dont il bénéficiait avant cette période... Lorsqu'il est salarié, le bénéficiaire retrouve son poste de travail à l'issue de cette période. » Le décret n° 2014-1360 du 13 novembre 2014 fixe le cadre général et l'arrêté du même jour fixe le modèle de convention.

<sup>78</sup> Les représentants de certaines associations demandent un allongement pour les *personnes en très grande difficulté*, sur appréciation du service public de l'emploi. L'examen est en cours.

<sup>79</sup> La LFSS 2014 a transposé le régime d'exonération des contrats aidés sur les nouveaux CDDI. Un arrêté du 22 décembre 2014 maintient le taux forfaitaire de cotisation AT-MP de 1,5 % applicable aux CAE aux nouveaux CDDI dans les ACI.

<sup>80</sup> Les nouveaux conventionnements impliquent en effet un engagement global des conseils généraux sur un nombre d'ETP, alors qu'antérieurement, lorsqu'ils cofinanciaient des contrats aidés, ils apposaient leur signature sur chacun des contrats nominatifs. Malgré l'inscription spécifique dans le Code du travail de la participation des conseils généraux au cofinancement des aides aux postes d'insertion, cette disparition "symbolique" dans la signature de chaque contrat individuel peut constituer un frein.

<sup>81</sup> Depuis l'amendement à l'article 142 de la loi de finances pour 2014. Dans sa circulaire initiale du 5 février 2014, la DGFEP incitait les UT-Directe à identifier dans les conventions annuelles d'objectifs et de moyens (CAOM) sur les contrats aidés signés avec les conseils généraux un volet spécifique sur l'insertion par l'activité économique, prenant en compte les nouvelles modalités de financement de l'aide au poste.

- de même, la mobilisation des fonds européens par les conseils généraux pour les structures qui le demandent est devenue plus complexe avec la nouvelle programmation du FSE. Pour la période 2014-2020, le FSE finance le projet global de la structure et examine l'ensemble du budget de la structure alors que dans la précédente programmation le FSE finançait l'aide au poste d'encadrant technique et n'examinait que la partie du budget concernant ce poste. L'examen et le contrôle sont donc plus contraignants pour les petites structures dont la taille ne permet pas de présenter des dossiers. Ces nouvelles modalités inscrites dans les programmes opérationnels du FSE ont été connues tardivement et peuvent impacter sur le rythme de décisions de financement des conseils généraux.

Ces difficultés peuvent être source d'attentisme et facteur d'incertitude pour les projets d'embauche des structures d'insertion. Pour y remédier, la DGEFP s'engage à faire réaliser une grille de coûts standards pour faciliter la constitution des documents budgétaires des structures<sup>82</sup>.

**Recommandation n°12 : Veiller à maintenir une grande vigilance sur l'impact de la réforme du financement des structures d'insertion par l'économique au regard des publics accueillis et sur la consolidation des structures.**

#### 2.2.4 Les autres mesures en matière d'emploi ou de formation sont respectées ou bien engagées

##### 2.2.4.1 L'accompagnement global des personnes éloignées de l'emploi s'appuie sur un protocole signé entre ADF et Pôle emploi dont la généralisation sur le territoire est en cours

Le Plan a invité Pôle Emploi et les conseils généraux à développer une complémentarité pour un accompagnement global des publics éloignés de l'emploi, au-delà des bénéficiaires du RSA.

Un protocole national sur l'approche globale de l'accompagnement a été signé le 1<sup>er</sup> avril 2014 entre l'ADF, la DGEFP et Pôle Emploi et le premier comité de pilotage s'est tenu le 19 avril. Ce protocole se substitue au précédent système de conventions financières qui prévoyait le financement par le conseil général de conseillers de Pôle emploi dédiés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA.

Le bilan intermédiaire au 25 novembre 2014 fait état de vingt départements engagés dans la démarche et soixante-dix d'ici la mi 2015. Le public accueilli est constitué de 40 % de personnes non déjà couvertes par le RSA. L'insertion dans l'emploi est également favorable. Les conseillers de Pôle emploi et les travailleurs sociaux du conseil général travaillent en binôme, de manière complémentaire et coordonnée, ce qui, selon les témoignages recueillis par Pôle Emploi « *facilite l'articulation entre les offres de service et contribue au traitement de l'exclusion sociale* »<sup>83</sup>.

Cette dynamique a été confortée par la signature de la convention tripartite Etat/UNEDIC/Pôle Emploi du 18 décembre 2014, qui ajoute l'accompagnement global aux trois modalités d'action de Pôle Emploi en faveur des demandeurs d'emploi : l'accompagnement « suivi », l'accompagnement « guidé » et l'accompagnement « renforcé »<sup>84</sup> et invite à la généralisation des conventions bilatérales entre Pôle Emploi et les conseils généraux, avec des engagements fermes de moyens humains et financiers.

<sup>82</sup> Démarche en cours avec l'appui de l'IGF et le recours à un prestataire, à échéance mi-2015.

<sup>83</sup> Pôle emploi, Flash-Info n°7, septembre 2014.

<sup>84</sup> Orientations stratégiques « Pôle Emploi 2015 ».

La mission prend acte de cette impulsion nouvelle et de cette reconnaissance donnée au travers de la signature de la convention tripartite, mais regrette le large délai laissé à la négociation locale, reporté à l'échéance de la convention en 2018, alors que, selon le bilan d'étape établi par Pôle Emploi fin novembre 2014, soixante-dix conseils généraux devaient signer d'ici juin 2015. Elle insiste fortement sur l'importance de la démarche de coordination entre les conseillers de Pôle emploi et les travailleurs sociaux. La mise en œuvre de ce protocole d'accompagnement global, conforté par la convention tripartite peut constituer un modèle pour les acteurs engagés dans d'autres domaines majeurs de la lutte contre l'exclusion, comme la garantie jeunes et l'IAE.

**Recommandation n°13 : Soutenir et généraliser le développement des conventions d'accompagnement global entre Pôle Emploi et les conseils généraux.**

#### 2.2.4.2 Le dispositif NACRE est recentré sur les demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise qui en ont le plus besoin

Le dispositif NACRE « Nouvel accompagnement des chômeurs créateurs d'entreprise » est destiné à accompagner les chômeurs dans leur projet de création ou de reprise d'entreprise, avec un accès bancaire, un prêt à taux zéro et des modules de formation et d'accompagnement pendant trois ans. Il a bénéficié à plus de 100 000 personnes depuis sa création en 2009. La nouvelle mesure de recentrage du dispositif au bénéfice de personnes « *les plus éloignées de l'emploi et qui ont difficilement accès aux prêts bancaires* » a été incluse dans le Plan dans sa feuille de route 2014<sup>85</sup>.

Les exigences sur le profil des bénéficiaires ont été légèrement assouplies en 2014. Il comprend plus de demandeurs d'emploi depuis plus de 6 mois et plus de bénéficiaires de minima sociaux (respectivement 46 % en 2014 contre 41 % entre 2009 et 2013, et 15 % contre 14 %). Mais si la tendance est bien affichée auprès des opérateurs, la mesure de l'efficacité n'est pas clairement établie, car la DGEFP a retenu, avec la recommandation de l'IGAS et de l'IGF dans leur rapport précité, d'orienter les bénéficiaires vers les « *personnes les plus éloignées de l'emploi et qui ont un difficilement accès aux banques* », à l'exclusion de toute catégorisation et de tout quota préfixés.

Sous cette réserve, la mission d'évaluation 2014 considère que les services de l'Etat compétents ont réuni les conditions nécessaires pour mettre en œuvre de façon satisfaisante la mesure inscrite dans le Plan de recentrage de NACRE au bénéfice des personnes qui en ont le plus besoin.

#### 2.2.4.3 La mise en œuvre des mesures du Plan est favorisée par la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 et par la loi relative à la formation du 5 mars 2014

La loi de sécurisation de l'emploi, votée après le lancement du Plan mais pris en application de l'accord national interprofessionnel (ANI) se réfère explicitement à celui-ci, notamment la mesure **n°33 qui recommande de « faciliter l'accès à l'emploi ou à la création d'activités, en aménageant les parcours, jusqu'à la stabilisation dans un emploi durable »**<sup>86</sup>. En particulier, elle incite à recourir au CDI via la modulation des cotisations d'assurance chômage des contrats courts<sup>87</sup> et une exonération des cotisations pour les premiers mois d'embauche de jeunes en CDI.

Il est prématuré d'en mesurer l'impact, et la mission renouvelle sa recommandation de réaliser des évaluations sur ces champs, qui seront complémentaires aux analyses du rapport.

<sup>85</sup> Cette mesure fait suite aux conclusions de la mission IGAS-IGF chargée de l'évaluation du dispositif NACRE Rapport remis en octobre 2013 <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2013-090R.pdf>. Voir fiche-mesure n° 33 de la DGEFP

<sup>86</sup> Voir fiche-mesure n° 33 de la DGEFP et le détail des 10 sous-mesures (incitation au CDI, encadrement des stages étudiants, allongement de la durée des contrats aidés, volume socle de contrats aidés, réforme de l'IAE, périodes d'immersion, accompagnement global des demandeurs d'emploi, mobilité des travailleurs modestes, médiation active et meilleur ciblage de NACRE).

<sup>87</sup> soit 7 % pour les CDD de moins d'un mois (+3 points) et à 5,5 % pour les CDD de un à trois mois (+1,5 point).

La mise en œuvre de la mesure 34 invitant à « *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 un diplôme* » est facilitée par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

En particulier, pour les personnes n'ayant pas validé un niveau V de qualification, la loi permet d'intégrer les périodes relatives à la formation professionnelle initiale pour satisfaire pour tout ou partie l'obligation des trois années d'expérience en lien avec la certification et la gratuité des formations pour les demandeurs d'emploi de niveau inférieur ou égal à IV<sup>88</sup>. Enfin, le programme compétences-clés lancé dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme est doté de 54 M€ pour 36 000 bénéficiaires (soit 1500 € par stagiaire), et une nouvelle convention constitutive du GIP Agence nationale de lutte contre l'illettrisme a été signée fin 2014, conformément aux indications du Plan.

## 2.2.5 D'autres mesures sont en attente : les mesures contre la précarité des travailleurs handicapés, la question de la mobilité des travailleurs modestes et certains volets en faveur de la formation

### 2.2.5.1 L'accès à l'emploi, le maintien dans l'emploi et la formation des travailleurs handicapés

Une mission sur les liens entre handicap et pauvreté, complémentaire de la présente mission sur le Plan<sup>89</sup> a alerté sur la situation précaire des travailleurs handicapés sur le marché du travail<sup>90</sup> : ils sont près de deux fois moins en emploi que la population générale et deux fois plus au chômage. Peu de travailleurs handicapés bénéficient de contrats aidés, de formation ou d'accompagnement par rapport aux besoins à couvrir et ce, malgré la diversité des dispositifs, la présence de financements et d'institutions dédiés. De même, la convention multipartite signée fin 2013 seulement, ne s'est pas encore traduite par un pilotage effectif dans toutes les régions.

La mission a formulé plusieurs recommandations qui doivent faire l'objet d'engagements de la part de l'Etat mais aussi des régions, des partenaires sociaux.

### 2.2.5.2 La mobilité des travailleurs modestes

La mission d'évaluation 2013 signalait dans son rapport que certaines mesures n'avaient pas été engagées, notamment le lancement d'une mission d'inspection IGAS-CGEDD relative à la mobilité des travailleurs modestes.

A ce jour, Pôle emploi a réformé son outil d'accompagnement en faveur des travailleurs mobiles en fusionnant les aides à la mobilité pour reprise ou recherche d'emploi comprenant les frais de déplacement, d'hébergement et de repas.

La mission considère que cette mesure de simplification n'est pas à la hauteur des enjeux, alors que de nouvelles études récemment diffusées confirment l'ampleur du problème.

<sup>88</sup> Le décret 2014-1354 du 12 novembre 2014 en précise les modalités.

<sup>89</sup> Rapport sur les liens entre handicap et pauvreté, François Chérèque et Christine Abrossimov, novembre 2014, [https://telechargement.sante.gouv.fr/4c0605dfbe07f0aa9820/2014-048R\\_Liens\\_Handicap\\_et\\_Pauvrete.pdf](https://telechargement.sante.gouv.fr/4c0605dfbe07f0aa9820/2014-048R_Liens_Handicap_et_Pauvrete.pdf)

### **Des études récemment parues confirment l'ampleur des enjeux de la mobilité des travailleurs modestes**

D'après l'enquête de la DREES sur la pauvreté en condition de vie des bénéficiaires de minima sociaux parue en mai 2014, ne pas disposer d'un véhicule personnel (voiture, moto ou deux-roues) peut constituer un frein à l'emploi pour les personnes en âge de travailler, notamment en milieu rural. Selon la DREES, un quart des bénéficiaires du RSA activité seul et de l'ASS n'ont pas de véhicule à disposition, comme les 20 % de personnes les plus modestes. La moitié des bénéficiaires du RSA et de l'AAH n'ont pas de véhicule. Toutefois, la situation varie beaucoup selon la localisation géographique du bénéficiaire : alors que près de la moitié des personnes vivant en milieu urbain ne disposent pas d'un véhicule personnel, elles ne sont qu'un cinquième parmi celles vivant en milieu rural. Ces dernières n'ont souvent pas d'autre moyen de se déplacer. La moitié des bénéficiaires vivant en milieu rural estiment en effet que leur logement est trop éloigné des transports collectifs.

D'après l'Insee/Ined<sup>91</sup>, la plupart des sans-domiciles au chômage (77 %) connaissent de nombreuses difficultés dans leurs recherches d'emploi. L'absence ou le coût du transport sont les deux principaux obstacles auxquels ils sont confrontés. 40 % sont titulaires du permis de conduire (45 % pour les Français et 28 % pour les étrangers).

Faute de solution et d'action, le risque est de se priver d'un levier de réduction du chômage et de leviers d'action de développement du territoire, et de ne pas chercher à lever les rigidités du logement, qu'elles soient financières, sociales ou fiscales, notamment pour les propriétaires, ou de la politique familiale concernant la garde des enfants

C'est pourquoi la mission renouvelle l'intérêt d'une mission d'évaluation chargée d'examiner les obstacles à la mobilité des travailleurs modestes et les pistes de solution possibles, en coordonnant les différents acteurs concernés.

**Recommandation n°14 : Lancer une mission d'inspection relative à la mobilité des travailleurs modestes, chargée d'examiner les obstacles à la mobilité des travailleurs modestes et les pistes de solution possibles.**

## **2.3 L'hébergement et le logement**

### **2.3.1 Appréciation générale**

L'hébergement et le logement sont à la fois les plus complexes et les plus fragiles des volets d'intervention du Plan, répartis entre dix mesures.

Malgré les engagements réguliers du gouvernement, la construction de logements sociaux et très sociaux n'atteint pas ses objectifs (117 000 contre 150 000 en 2013). Les crédits d'hébergement d'urgence sont en croissance constante (305 M€ en 2012, 410 M€ en 2013). En dépit du souhait d'un rééquilibrage en faveur du logement, les objectifs ne sont pas atteints et la politique en faveur de l'hébergement et du logement est en échec dans le contexte actuel. Déjà pointé par la mission d'évaluation 2013, le problème croissant de l'hébergement des personnes déboutées du droit d'asile empêche toute avancée significative sur l'hébergement.

---

91 Enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, Insee Première n°1494, avril 2014. Voir également chapitre 2.1 sur l'accès aux droits.

L'effectivité du droit au logement opposable (DALO) se heurte à des blocages des acteurs en charge de la mesure, que ce soit les collectivités locales ou les bailleurs, et, en Ile-de-France, à la pression croissante de la demande. Depuis la création du dispositif, plus de 500 000 personnes ont déposé une demande et fin juin 2014, il restait plus de 50 000 personnes à reloger, dont plus de 40 000 en Ile-de-France.

La préparation des diagnostics à 360° sous la responsabilité des préfets et la fin de la gestion au thermomètre, autres mesures phare du Plan, ont certes été dotées de moyens juridiques et de pilotage qui marquent une volonté certaine d'aboutir. Mais la démarche structurante est entravée par la pression de la demande, notamment en Ile-de-France et, dans les zones dites « non tendues »<sup>92</sup>, où une action plus dynamique pourrait offrir un fort potentiel de solutions alternatives à l'hébergement d'urgence.

La loi ALUR a permis la mise en place des mesures du Plan, notamment les instances de pilotage<sup>93</sup>. Outre les comités et le système d'information DALO, la création des plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées<sup>94</sup> (PDALHPD) et la consécration des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sont prévus dans la loi. Par ailleurs, les fonds en faveur du financement des actions vers et dans le logement et en faveur de la construction des logements très sociaux sont en place (FNAVDL et FNOLLTS) et le nouvel outil de chèque énergie est inscrit dans le projet de loi relatif à la transition énergétique.

Toutefois, certaines dispositions de la loi ALUR, qui s'appuyaient sur les mesures phares du Plan (Garantie universelle de logement, Observatoire et encadrement des loyers) ont été supprimées, ou des décrets d'application en ont réduit la portée. Ces retraits réduisent les marges de manœuvre et nécessitent d'envisager d'autres modes d'action en faveur de la réduction de la précarité en matière d'hébergement et de logement, notamment au regard de la situation des personnes déboutées du droit d'asile et non expulsables. Le projet de loi relatif à la réforme de l'asile a été adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 16 décembre 2014 et prévoit un schéma national d'hébergement des demandeurs d'asile selon une répartition nationale, sans aborder le sujet propre des personnes déboutées et sans le lier aux schémas de diagnostics à 360° préalables aux PDALHPD prévus par la loi ALUR.

Globalement, la situation des personnes pauvres au regard du logement reste dégradée. En 2011, les ménages modestes consacraient un quart de leurs revenus en dépenses de logement, et un tiers pour les locataires du secteur privé<sup>95</sup>. Des études récentes, commentées dans le premier chapitre (cf. supra), ont confirmé et approfondi la connaissance des difficultés des personnes privées d'hébergement et de logement et mesuré l'ampleur des manques, des besoins en matière de ressources, de santé, d'insertion sociale et vers l'emploi auxquels ces populations sont confrontées. L'état des lieux établi par la mission IGAS-IGF-CGEDD-IGA sur l'évaluation de la politique du logement montre que « *les jeunes sont de plus en plus exclus du secteur HLM : deux tiers se logent dans le parc privé, contre la moitié en 2005. Ils supportent des taux d'effort plus élevés que ceux qui bénéficient d'un logement social*<sup>96</sup> ».

---

<sup>92</sup> Par opposition aux « zones tendues » définies dans la loi ALUR et comprenant 28 agglomérations.

<sup>93</sup> Loi du 24 mars 2014 op.cit.

<sup>94</sup> En application de la loi ALUR, le Plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), élaboré et mis en œuvre par l'Etat et les collectivités locales, se substitue au PDALPD, en incluant un plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, les mesures relatives à l'hébergement et à l'accompagnement social. Il inclut le schéma de domiciliation et le schéma de répartition sociale des dispositifs d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que des mesures de lutte contre la précarité énergétique. Il inclut les mesures adaptées concernant la prévention des expulsions locatives et la lutte contre l'habitat indigne, ainsi que les mesures d'amélioration de la coordination des attributions.

<sup>95</sup> Cf. P.J. n°3.

<sup>96</sup> Rapport IGF-IGAS-CGEDD sur l'évaluation de la politique du logement, août 2014. Le rapport conforte ou éclaire certains diagnostics et ouvre des pistes de réforme structurelles.

Parallèlement, le rapport de la fondation Abbé Pierre mesure chaque année les difficultés vécues par les personnes mal logées et suit avec attention l'impact des mesures du Plan. Il a particulièrement insisté début 2014 sur le cumul des difficultés d'accès à l'emploi, au logement et sur la situation des copropriétés dégradées.

C'est pourquoi la mission formule plusieurs recommandations sur la poursuite et sur le renforcement des mesures du Plan, qui doivent donner les moyens de réformes structurelles, sans être supplantées par les pressions conjoncturelles<sup>97</sup>.

### 2.3.2 La production de logements très sociaux est en retard, malgré la diversité des leviers d'intervention déployés

#### 2.3.2.1 Les objectifs de construction des logements très sociaux peinent à être tenus

La production de logement social et très social est une des mesures phare du Plan, qui s'est appuyée sur des objectifs financiers et des leviers législatifs et conventionnels ambitieux<sup>98</sup>.

Depuis 2013, l'objectif de production gouvernemental est de 150 000 logements sociaux financés par an. En 2015, l'objectif est de « 135 000 logements sociaux en métropole, répartis entre 34 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), 66 000 prêts locatifs à usage social (PLUS) et 35 000 prêts locatifs sociaux (PLS). Ces objectifs restent très élevés au regard des réalisations des années antérieures (+15 % par rapport aux résultats obtenus en 2013) » et particulièrement volontaristes en ce qui concerne les PLAI qui doivent représenter le tiers de la production, contre le cinquième en 2010<sup>99</sup>. Toutefois, si la part des PLAI est augmentée, les objectifs budgétaires et la part de cofinancement de l'Etat sont revus à la baisse<sup>100</sup>. Cette baisse prend en partie acte des retards antérieurs de production, de l'apport potentiel des autres financements publics (collectivités locales, Action Logement), des capacités des organismes HLM à mobiliser leurs fonds propres et des conditions d'emprunt plus favorables, mais aussi de la priorité accentuée en faveur des aides personnelles au logement et à l'accompagnement vers et dans le logement (cf. infra).

#### **La diversité des concours des administrations publiques, d'Action Logement, de la Caisse des dépôts et consignations au financement du logement**

Selon le recensement effectué par la mission IGAS-IFG-CGEDD sur l'évaluation de la politique du logement, les concours des administrations publiques s'élèvent à environ 46 Md€ en 2014 (soit 75 % provenant de l'Etat, 19 % de la branche famille et 6 % des collectivités locales), auxquels s'ajoutent 5Md€ de contributions d'Action logement et de la Caisse des dépôts et consignations (près bonifiés). Le marché locatif (aides à la personne et soutien au secteur HLM) reçoit 62 % des concours publics, dont le parc social, qui reçoit 16,2 Md€ pour 4,6 millions de logements, que ce soit pour le développement de l'offre, la solvabilisation des locataires ou l'amélioration des logements.

Concernant l'Etat, le montant comprend les aides à la pierre, les dépenses en matière d'hébergement, les dépenses fiscales (exonération de taxe d'habitation, prêts à taux zéro, crédit d'impôt ou taux réduits) et les décotes sur la valeur vénale des terrains.

*Source : Mission d'après Rapport IGAS-IGF-CGEDD sur l'évaluation de la politique du logement, août 2014.*

<sup>97</sup> Pour l'avenir et pour appréhender de façon globale la problématique, il serait utile de s'intéresser aux aides personnalisés au logement, non abordés dans le Plan, soit 18 Mds€ en 2015 versés à plus de 6 millions de ménages et dont la croissance est corrélée avec la précarisation des ménages (PLF 2015, BOP 109).

<sup>98</sup> Cf. P.J. n°1, fiche- mesure n°5

<sup>99</sup> Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », PLF 2015

<sup>100</sup> Entre 2014 et 2015, le budget « aide à la pierre » passe de 450 M€ à 405 M€ en AP et la part de financement Etat des PLAI passe de 7000 à 6500 €

La production de PLAI a été encouragée par la loi 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, concomitante au lancement du Plan. Selon le bilan établi début 2014, cette loi a permis de créer une nouvelle offre de près de 1000 logements sociaux en centre ville grâce notamment à une décote importante sur la valeur vénale<sup>101</sup>.

Cette même loi a créé le fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) dont l'intérêt a été relevé par la mission d'évaluation 2013 dans son rapport.

Le Fonds est destiné à cofinancer la réalisation de logements en PLAI. Il est alimenté par les majorations des prélèvements sur les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU<sup>102</sup>, qui a créé l'obligation pour les communes les plus urbaines de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux d'ici à 2020. Ce seuil est relevé à 25 % par la loi du 18 janvier 2013, avec comme date butoir 2025 pour les communes « à fort potentiel »<sup>103</sup>. En 2013, 6,4 M€ ont été versés au Fonds. Les estimations sont de 8 M€ pour 2014 et 15 M€ pour 2015, soit un cofinancement potentiel de 3 000 logements en PLAI, dont au moins 2 000 dès 2014.

Un premier appel à projets « PLAI adapté » pour le financement de logements très sociaux à bas niveau de quittance, lancé le 30 octobre 2013 a permis de sélectionner 174 opérations, soit 623 logements. Un deuxième appel à projet lancé en mars 2014 s'est fixé pour objectif de financer au total 2 000 logements très sociaux en 2014 puis, dès 2015, d'atteindre une production annuelle de 3 000 logements.

Or, le bilan établi en novembre 2014 indique un niveau atteint inférieur aux attentes, soit 942 logements sélectionnés sur les 2000 logements prévus<sup>104</sup>. Un nouvel appel à projets sera lancé début 2015, avec pour objectif de doubler la production et de parvenir à financer 2000 logements en PLAI-adaptés. Les objectifs révisés resteront en dessous des objectifs initialement envisagés.

Enfin, des engagements complémentaires ont été récemment conclus entre l'Etat et les organismes HLM : la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a annoncé lors du congrès HLM de Lyon du 22-24 septembre 2014 la création de 15 000 logements sur trois ans destinés à baisser les niveaux de loyers PLAI au-dessous du niveau actuel en complément des programmes de production de 34 000 PLAI. Les organismes HLM se sont engagés dans leur « Agenda 2015-2018 » à consacrer 100 M€ par an pendant trois ans au développement de ce programme grâce à la mutualisation de 900 M€ de fonds propres entre bailleurs.

### 2.3.2.2 Les résultats sont en retrait et les outils sont perfectibles

La mission constate l'écart entre d'une part l'ampleur des moyens budgétaires engagés et des moyens législatifs et conventionnels déployés, et d'autre part le montant des financements finalement décidés pour la production de logements sociaux et très sociaux. L'efficacité de cette politique est très médiocre.

Elle souligne l'intérêt de procéder par appels à projets, qui permettent d'afficher concrètement les objectifs de l'Etat, de mobiliser les acteurs -opérateurs, constructeurs et bailleurs, collectivités locales, associations, futurs locataires-, mais aussi de comprendre leurs contraintes et leurs marges de progrès.

---

<sup>101</sup> 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 – A Bordeaux, Toulouse, Grenoble, la décote varie entre l'ordre de 50 à 73 % suivant les cas

<sup>102</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité à la solidarité et au renouvellement urbain.

<sup>103</sup> Article L.302-5 du CCH. Les communes à fort potentiel sont les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) appartenant à un EPCI ou à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants

<sup>104</sup> Selon la DHUP, malgré « la forte mobilisation et le grand intérêt qu'ont montré les partenaires locaux pour ce programme ... permettant d'offrir des logements pérennes ... adaptés aux ménages les plus fragiles »

Elle souligne aussi l'intérêt de mieux adapter l'offre à la demande des territoires, qui est désormais mieux connue grâce au système national d'enregistrement de la demande locative sociale et doit faire l'objet de diagnostics partagés dans les documents de programmation territorialisés. Il est nécessaire également de clarifier le profil des locataires cibles relevant de la liste DALO ou faisant partie des catégories du PDALPD, de développer les formes de gestion locative adaptée, dans le but d'accompagner les ménages dans la durée pour une meilleure adaptation à leur logement.

La mission en conclut, dans la continuité des engagements du Plan et, de façon convergente avec le rapport de la mission IGF-IGAS-CGEDD d'évaluation de la politique du logement précité, à la nécessité de poursuivre l'effort en matière de construction d'offre de logements sociaux et d'accroître la part des PLAI<sup>105</sup>. Cet accroissement doit aller de pair avec la poursuite de la recherche de réduction des coûts du foncier, de construction, des loyers et des charges, une meilleure estimation du niveau de ces charges en lien avec les barèmes de l'APL dans le cadre des appels à projet précités, et par l'encadrement des loyers et des charges lors des signatures de conventions d'utilité sociale avec les bailleurs. Par ailleurs, la question de la mobilité des parcours résidentiels dans les logements sociaux et très sociaux mérite un examen approfondi.

Cet effort doit s'accompagner de mesures tendant à favoriser le montage partenarial de projets avec les collectivités locales, leur bouclage financier et de réduire les contraintes normatives, facteurs de surcoûts. La mission encourage également à explorer les voies et moyens de réduction des délais entre la décision de financement du projet et la remise des clefs, de l'ordre de quatre à cinq ans en moyenne. La question est urgente et les délais excessifs eu égard aux enjeux.

**Recommandation n°15 : Poursuivre l'effort de construction en faveur des PLAI, en maintenant la part des subventions, en réduisant les facteurs de surcoûts, en développant les appels à projets et en explorant les voies et moyens de réduction des délais.**

---

<sup>105</sup> Le rapport IGF-IGAS-CGEDD sur la politique du logement précité indique que l'Etat « doit opérer un rééquilibrage quantitatif de son soutien à l'offre dans quelques zones tendues, et qualitatif dans le reste du territoire », tout en recommandant de réduire l'objectif global de construction de 500 000 logements nouveaux par an.

### 2.3.3 Le DALO s'essouffle, mais des outils de régulation de la demande sont mis en place et une remobilisation est annoncée

**La mesure prioritaire du Plan invitant à « remédier à l'effectivité partielle du DALO »** consiste dans le « déploiement d'un plan d'urgence pour reloger des ménages reconnus prioritaires au titre de la loi DALO par la mobilisation des contingents de logements sociaux et un programme de logements sociaux à bas niveau de loyer, la mobilisation du parc privé » (mesure n° 40).

En 2013 et 2014, sous la pression quantitative et parfois le manque de mobilisation des acteurs, le dispositif DALO s'est essoufflé :

Tableau 6 : Bilan d'activité du droit au logement et à l'hébergement opposable

Bénéficiaires restant à loger	Total France			Ile-de-France			
	Bilan du 01/01/2008 au 30/06/2014	2013	1 <sup>er</sup> semestre 2014	Bilan du 01/01/2008 au 30/06/2014	2013	1 <sup>er</sup> semestre 2014	Part de l'Ile de France
Nombre total de recours (logement et hébergement)	514 347	91 091	51 256	nd	52 799	30 284	59 %
Décisions favorables (relogements prioritaires et urgents)	146 818	32 472	15 397	89 100	18 788	8 991	58 %
Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	91 314	15 145	3 431	47 224	6 798	1 249	36 %
Relogements suite à offre	75 046	13 121	2 896	43 413	6 510	1 197	41 %
Bénéficiaires restant à loger	55 504	17 327	11 966	41 876	11 190	7 742	65 %

Recours amiables déposés devant la commission de médiation (demandes de relogement et d'hébergement)

Source : Mission, d'après DHUP, InfoDalo. Certaines données ne sont pas consolidées.

#### 2.3.3.1 La pression quantitative est forte mais mal identifiée

Depuis le lancement du dispositif et jusqu'à la mi 2014, 514 347 personnes avaient déposé un recours, 146 818 personnes avaient fait l'objet de décisions favorables « prioritaires et devant être logées d'urgence », parmi lesquelles 91 314 personnes étaient effectivement relogées (75 046), avaient refusé l'offre ou n'étaient plus à reloger.

Le nombre de recours déposés chaque année continue d'augmenter, à un rythme de 8 542 dossiers par mois, en croissance de plus de 12 % par rapport à 2013. Malgré le nombre de décisions favorables qui continue d'augmenter, la part des personnes relogées parmi les personnes prioritaires et n'ayant pas refusé l'offre est passée de 68 % en 2011 à 58 % en 2013, soit une perte de 10 points en 2 ans, sous la pression de la demande et l'insuffisance relative de l'offre. Parmi les décisions prises au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2014, 63 % des dossiers ont fait l'objet de rejet et 37 % de décisions favorables, en majorité pour des raisons de délais anormalement longs<sup>106</sup> ou parce que la personne est dépourvue de logement ou hébergée chez un particulier. A la mi-2014, 55 504 requérants restaient à reloger et 18 912 à accueillir en hébergement. Toutefois, ces données sont à prendre avec précaution, en raison de la difficulté à connaître en temps réel les relogements faute de communication des baux signés par les bailleurs aux services de relogement et de la difficulté à suivre des dossiers restant en suspens.

Enfin, en ce qui concerne les dossiers d'hébergement, qui constituent 10 % des recours, les acteurs du DAHO (droit à l'hébergement opposable) éprouvent une grande difficulté à recueillir les informations relatives aux besoins et aux caractéristiques de la population.

Au démarrage du dispositif, les attributions de logement pour les bénéficiaires du DALO ont relativement bien fonctionné du fait de la mobilisation de l'Etat pour utiliser son contingent, ce qui n'est généralement pas le cas des autres acteurs.

La loi n'oblige ni les collectivités locales ni les bailleurs à reloger un quota de bénéficiaires du DALO, sauf pour les organismes collecteurs du 1 % logement qui doivent affecter 25 % de leur contingent de logement aux bénéficiaires du DALO. Pour les collectivités locales, le relogement prioritaire des bénéficiaires du DALO n'est pas forcément inscrit dans les priorités de leur politique du logement. De même, les critères retenus pour le droit au logement ne sont pas totalement harmonisés entre départements (conditions d'hébergement, habitat indigne, menace d'expulsion, sur occupation avec enfant ou situation de handicap). Enfin, certains bénéficiaires ont pu refuser l'offre de logement dans l'espoir de recueillir d'autres propositions, comme il est d'usage de la part des commissions d'attribution de logements sociaux, et, *in fine* sont sortis du dispositif involontairement, du fait de la mauvaise information sur les conséquences du refus.

### 2.3.3.2 Les outils sont en place et une remobilisation est annoncée

Le pilotage est unifié auprès de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et les trois directions concernées (DHUP, DGCS, DIHAL) se réunissent à un rythme hebdomadaire pour suivre le dispositif.

L'Etat mobilise son contingent et, avec l'outil de suivi et de pilotage du système d'information priorité logement<sup>107</sup> (SYPLO), suit l'utilisation effective du contingent, dont les recours DALO.

De même, certaines dispositions de la loi ALUR doivent concourir à l'amélioration de l'effectivité du DALO.

---

<sup>106</sup> Le délai anormalement long est fixé pour chaque département par arrêté préfectoral. Ces délais varient de 6 mois dans l'Aube à 10 ans (pour un appartement supérieur à un T3) à Paris ou en Guadeloupe.

<sup>107</sup> SYPLO – Système d'information priorité logement est un fichier régional mis en place en janvier 2013 où sont recensés les ménages dit « prioritaires » au regard des critères fixés par l'État. Y figurent les ménages prioritaires DALO, mais aussi, suite aux signalements, des ménages sortants d'hébergement ou en risque d'expulsion locative. C'est un outil de gestion du contingent réservé de l'Etat, qui permet de partager les informations avec les services logement des préfectures, de suivre le relogement effectif et de transmettre l'information aux autres acteurs du logement (Action logement, bailleurs, SIAO). Il est interconnecté avec le système national d'enregistrement. SYPLO est déployé dans 60 départements. Sa généralisation est prévue d'ici fin 2015.

### **Les apports de la loi ALUR concourant à l'amélioration de l'effectivité du DALO**

En ce qui concerne la commission de médiation qui instruit les demandes de DALO :

\* elle peut requalifier un recours « Droit à l'hébergement opposable » (DAHO) en recours DALO (art.43 complétant art. L.441-2-3- IV) ;

\* elle peut accorder le DAHO pour un hébergement sans exiger la justification du respect des conditions de régularité et de permanence de séjour (art.42 modifiant art. L.441-2-3 – III – 1er al) ;

\* si le bénéficiaire d'une décision favorable est menacé d'expulsion, la commission peut saisir le juge pour que l'expulsion soit suspendue pendant la période de relogement. (art.41- I - 2).

En ce qui concerne les relogements :

- Possibilité d'utiliser la formule du bail glissant :

- Le préfet peut, par décision motivée, proposer un logement social en bail glissant à des ménages bénéficiant du DALO ;

- Les baux glissants sont mieux encadrés : convention tripartite, examen périodique de la situation et motivation obligatoire des refus de glissements.

- Obligation de passer l'accord local entre l'Etat et les CIL pour la mobilisation de la part du contingent du 1 % logement destinée aux ménages DALO et aux sortants d'hébergement ;

- Prise en compte dans les accords collectifs des personnes reconnues prioritaires au titre du DALO;

- Relogement en priorité sur les droits de réservation de la commune pour les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi SRU (*art.41-I- °modifiant art. L. 441-2-3 - II 7è al.*).

*Source : DHUP – Voir fiche mesure 5 « Remédier à l'effectivité partielle du DALO ».*

Lors de la journée nationale du DALO du 20 octobre 2014, la ministre du logement a annoncé un plan d'action pour améliorer l'accès au logement des bénéficiaires du DALO, visant à rappeler les incitations figurant dans la loi ALUR et notamment :

- renforcer l'action des services de l'Etat pour le relogement des bénéficiaires du DALO en attente de relogement, en mobilisant le contingent de l'Etat en faveur des bénéficiaires du DALO, en incluant les bénéficiaires du DALO dans les attributaires de logement neuf et en incitant les bailleurs à présenter des dossiers en réponse aux appels à projet financés par le FNDOLLTS afin de développer l'offre de logements accessibles financièrement (voir infra) ;
- fixer aux bailleurs sociaux des objectifs chiffrés de ménages à reloger dans le cadre de la gestion de la demande et de l'attribution des logements sociaux et mobiliser les contingents des collectivités locales ou des bailleurs sociaux ;
- mettre en œuvre la disposition de la loi ALUR qui prévoit d'imputer l'attribution de logement aux bénéficiaires du DALO sur les droits de réservation des communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi SRU ;
- développer les formules d'intermédiation locative, notamment dans les communes qui n'ont pas atteint la part légale de logements sociaux et accompagner les ménages bénéficiant du DALO dans leur accès au logement par l'accompagnement social, les mécanismes de sous-location avec bail glissant.

Au titre des obligations issues de la loi, le plan d'action relance le dispositif de réservation de 25 % de logements financés par les collecteurs du 1 % logement aux bénéficiaires de DALO.

Enfin, à l'occasion de cette journée DALO, la ministre a rappelé l'incitation à l'utilisation pleine et entière des crédits du FNAVDL.

### **Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), fragilisé dans ses ressources et ses emplois**

Le FNAVDL, créé par la loi de finances rectificatives pour 2011, finance des « actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence, ainsi que d'actions de gestion locative adaptée, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement ». La loi de finances pour 2013 a élargi le public aux « personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence au titre du DALO » ainsi qu'à « 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 ». Le Plan s'appuie sur le fonds pour la mise en œuvre de la mesure de fin de gestion au thermomètre.

L'objectif de ce Fonds est de faciliter l'accès au logement ou le relogement, en évitant la phase hébergement, pour des ménages qui ont besoin d'un accompagnement ciblé sur leurs difficultés de logement et/ou d'un logement de transition du type des baux glissants. Ces baux permettent aux personnes d'entrer dans un logement ordinaire en tant que sous-locataire, puis de devenir locataire quand elles sont en capacité d'assumer les obligations résultant d'un bail.

Le Fonds est alimenté par le versement du produit des liquidations d'astreinte prononcées à l'encontre de l'État par le juge administratif lorsque la personne bénéficiaire du DALO n'est pas logée dans les délais, soit 25,8 M€ en 2013. Il est destiné à financer soit des accompagnements vers et dans le logement, soit vers la gestion locative adaptée. Or les montants sont variables car ils dépendent des astreintes, liquidées de façon irrégulière, et des versements opérés par les services déconcentrés pour le paiement de ces astreintes, qui dépendent de conventions signées dans le cadre des PDALHPD entre le représentant de l'Etat et le bénéficiaire (majoritairement des associations et des opérateurs). De plus, l'élargissement des publics en 2013 a bouleversé le fonctionnement du Fonds, dont la priorité était de sécuriser les engagements déjà pris, retardant la prise en compte de nouvelles régions sensibles sur le plan du DALO et qui nécessitait le financement de l'accompagnement des ménages menacés d'expulsion ou de ménages endettés. Les associations répondant aux appels d'offres sont restés dans l'incertitude sur leur financement pendant une grande partie de l'année, tandis que les services devaient s'approprier un nouveau mode de gestion spécifique. La programmation 2013 a ainsi été reportée de 0,7 M€ en 2014, et le solde du Fonds reporté en 2014 a atteint 6 M€.

Après cette année de transition heurtée, tant pour les projets associatifs que pour les gestionnaires, les ressources du Fonds sont estimées à 30 M€ d'astreintes à verser et 6 M€ de report. Ce budget devrait permettre de satisfaire les projets associatifs dans 15 nouvelles régions<sup>108</sup>, ainsi que les opérateurs intervenant pour les publics hors DALO, ainsi qu'une réserve nationale de 3 M€ pour le financement de l'accompagnement de 10 000 logements sociaux accompagnés<sup>109</sup>.

Cette répartition entre trois modalités d'intervention : appels à projets régionaux avec des associations, conventions avec des opérateurs, appels à projet national auprès d'organismes HLM, nuit à la clarté et à la fluidité d'usage du fonds et pourrait entraîner, comme fin 2013, des reports de crédits. Selon la DHUP, il manque une coordination des méthodes de gestion du FNAVDL avec la DGCS, qui se répercute au niveau de la gestion partagée entre les DREAL et les DRJSCS.

Ainsi, le Fonds est doublement fragilisé dans l'alimentation de ses ressources par le jeu du versement des astreintes liées à la signature effective de conventions entre le représentant de l'Etat et le bénéficiaire, et par leur emploi qui relève de décisions non stabilisées et en tuyaux d'orgue.

*Source : Mission d'après DHUP – voir également Fiche-mesure n°40.*

<sup>108</sup> Le dispositif était initialement engagé en Aquitaine, Ile de France, Midi-Pyrénées, PACA et Rhône-Alpes.

<sup>109</sup> Conformément à l'Agenda 2015-2018 de l'USH.

### 2.3.3.3 Un nouveau cadrage se dessine pour tenter de résoudre les difficultés particulièrement accentuées en Ile-de-France

Les difficultés sont particulièrement accentuées en Ile-de-France, qui concentre sur la dernière période 59 % des recours mais une part de relogements inférieure à la proportion de recours (41 %) et une part de personnes restant à reloger largement supérieure (65 %).

Pour tenter d'y remédier, la ministre a annoncé lors de la Journée nationale du DALO du 20 octobre 2014 la création d'une commission régionale dédiée au public DALO, issue du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement, chargée d'examiner les cas difficiles en associant l'ensemble des acteurs concernés. Par ailleurs, les signatures des conventions de réservation avec les bailleurs sociaux seront finalisées, la liste des bénéficiaires du DALO sera mise à jour, la collaboration avec les élus et les autres acteurs du logement sera améliorée en vue de mieux adapter la localisation des logements proposés. Les accords collectifs départementaux seront harmonisés, avec une intégration des ménages bénéficiant du DALO parmi les publics prioritaires au relogement.

Il est prématuré d'évaluer l'impact de ce plan d'action. La mission constate que les résultats atteints ce jour en matière de relogement des personnes bénéficiaires du DALO sont loin de répondre à l'objectif d'effectivité inscrit dans le Plan, et que la démarche, qui reste largement incitative, ne peut aboutir sans une coordination des acteurs, un réel effort de construction de logements et de soutien à l'accompagnement vers et dans le logement.

### 2.3.4 La généralisation des diagnostics à 360° et la fin de la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence marquent une volonté d'aboutir à des solutions durables, contrecarrée par la pression croissante de la demande et la gestion de l'urgence

#### 2.3.4.1 Les diagnostics à 360° constituent une démarche structurante mais elle tarde à se généraliser

La mission d'évaluation 2013 avait souligné dans son rapport l'intérêt de la réalisation de « diagnostics à 360°, du sans-abrisme au mal-logement », démarche expérimentée dans quatre départements qui appréhendait globalement les problématiques afférentes à l'hébergement et au mal-logement. Cette expérimentation a vocation à être généralisée<sup>110</sup>, assortie d'une forte recommandation sur sa généralisation, comme « élément clé de la mise en œuvre du Plan ».

---

<sup>110</sup> Cf. P.J. n°1, fiche-mesure 41 « mettre fin à la gestion du thermomètre de l'hébergement d'urgence et prioriser l'accès au logement »

La ministre du logement et de l'égalité des territoires a diffusé aux préfets le 18 août 2014 une instruction sur l'élaboration des diagnostics à 360°, qui indique que « *tous les départements devront disposer d'un premier diagnostic territorial partagé à la fin du premier semestre 2015* <sup>111</sup> ». En cohérence avec le Plan, l'instruction indique que « *l'enjeu de ces diagnostics est de disposer, sur chaque territoire, d'une vision objectivée, globale et partagée, des problématiques des personnes – de la rue aux difficultés d'accès ou de maintien dans le logement – et de la mise en perspective avec l'offre existante. La vision à 360° doit permettre de mieux comprendre les besoins des ménages dans leur diversité et de dépasser les approches sectorielles [...]. La démarche permettra également de renforcer les dynamiques territoriales et d'adapter les réponses institutionnelles par une meilleure coordination des acteurs, afin d'orienter durablement la politique en faveur des personnes sans domicile ou mal logées vers un accès plus rapide à un logement digne et adapté. Les diagnostics ont vocation à alimenter et à orienter les documents de planification ou de programmation, notamment les Plans Départementaux d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD) inscrits dans la loi ALUR* ».

Le public visé inclut explicitement parmi les mal-logés les demandeurs d'asile et les déboutés du droit d'asile mais aussi les gens du voyage, ce qui constitue une avancée pragmatique dans la prise en compte globale de la réponse aux problèmes d'hébergement et de logement. En revanche, le calendrier et les étapes de suivi et de COPIL sur les diagnostics à 360° ne sont pas clairement identifiés, le partenariat est essentiellement concentré sur les conseils généraux au détriment des autres acteurs de l'insertion et du logement (communes, EPCI, associations...) et une liste socle de 100 « principaux » indicateurs est proposée aux services, ce qui peut nuire à l'efficacité et la souplesse de la démarche que doivent impulser les services de l'Etat. L'élaboration de ces diagnostics peut justifier un appui et une formation spécifique des acteurs de la part de la DGCS et de la DHUP.

Enfin, *a contrario*, le projet de loi de réforme de l'asile <sup>112</sup>, au stade actuel du texte, ne se réfère pas aux dispositions de la loi ALUR sur le PDAHLPD : il concerne strictement le réseau des CADA (dont le nombre de places sera accru de 5 000 en 2015) et des structures d'hébergement selon un schéma national. Or, l'offre locale d'hébergement, de logement et d'accompagnement vers le logement des demandeurs d'asile et des déboutés du droit d'asile figurent dans les diagnostics à 360° préparatoires au PDALHPD. Ces diagnostics départementaux constituent une base de travail partagée pour envisager de manière pragmatique les problématiques de logement de ces personnes.

Parallèlement, la pratique récurrente de l'examen au cas par cas des situations des personnes déboutées du droit d'asile non expulsables, sans réflexion particulière sur l'hébergement, sont loin de donner des cadres de réponses structurelles à l'hébergement des demandeurs d'asile et des personnes déboutées telles que le recommandait la précédente mission d'évaluation 2013.

En conclusion, la mission considère que les délais de production des diagnostics à 360° sont élargis. Fin 2014, treize territoires pilotes ont rendu leur diagnostic ou sont en cours de le finaliser <sup>113</sup>. La prochaine étape est modeste (généralisation des diagnostics à la fin du premier semestre 2015), ce qui contrarie la dynamique de la démarche alors que les enjeux sont majeurs :

- la problématique de la demande d'asile, des déboutés du droit d'asile mais aussi celle des gens du voyage abordée dans cette circulaire est un levier essentiel pour la recherche de solutions globales d'hébergement et de logement ;
- la DGCS souhaite s'appuyer sur ces diagnostics pour objectiver les besoins de nuitées d'hôtel et rééquilibrer le budget d'hébergement d'urgence et de logement au profit du logement accompagné et des CHRS dans une démarche à moyen terme détachée des

<sup>111</sup> Instruction ministérielle n°2014/227 du 18 août 2014.

<sup>112</sup> Présenté en conseil des ministres en juillet 2014 en même temps que le projet de loi relatif aux droits des étrangers, le projet de loi relatif à la réforme de l'asile a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014.

<sup>113</sup> Cf. P.J. n°2.

pressions de l'urgence et soucieuse de renforcer le développement de l'accompagnement vers et dans le logement et des structures de réinsertion (CHRS, maisons-relais...);

- ces diagnostics doivent constituer la base d'élaboration des PDALHPD inscrits dans la loi ALUR et devant se substituer aux précédents plans départementaux d'ici mars 2017.

La mission constate favorablement que la Directive nationale d'orientation adressée aux Préfets (DRJSCS) le 4 novembre 2014 rappelle qu'ils doivent « mener à bien les diagnostics à 360° du sans abris au mal logement et élaborer le PDALHPD sur la base de ces diagnostics » et fixe le délai à la mi-2015. Il conviendra de suivre les effets de ce diagnostic.

C'est pourquoi la mission d'évaluation 2014 invite à réaliser rapidement les diagnostics à 360° et à établir un plan massif d'accès à l'hébergement et au logement.

**Recommandation n°16 : Généraliser l'élaboration des diagnostics à 360° dans un délai raisonnable qui n'excède par 12 mois.**

#### 2.3.4.2 La fin de la gestion au thermomètre est appréhendée au travers d'objectifs à moyen terme mais complètement engorgée par l'urgence

La mission d'évaluation 2013 recommandait d'amplifier les efforts pour sortir de la gestion « au thermomètre » de l'hébergement d'urgence. Les directions du ministère des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes, du ministère chargé de l'emploi, du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement ont adressé aux préfets le 10 octobre 2014 un « Guide national de prévention et de gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid »<sup>114</sup>. Ce Guide prend le relais des projets territoriaux de sortie de l'hiver et comprend notamment des instructions de mise à l'abri par la mobilisation de places exceptionnelles et temporaires et le renforcement des équipes mobiles. Il incite les acteurs à leur « proposer la solution durable la mieux adaptée ».

La circulaire insiste également sur le rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), dont le rôle et la mission sont consacrés dans la loi ALUR<sup>115</sup>. Les SIAO sont chargés de mobiliser les moyens mais aussi de « privilégier l'accès au logement et à l'hébergement de qualité » dans le cadre d'un « dispositif d'hébergement pérenne qui doit permettre d'assurer l'accueil des demandeurs tout au long de l'année ». Le SIAO est ainsi conforté dans son rôle de plateforme unique départementale de coordination et de régulation du secteur accueil/hébergement/insertion.

Ainsi, les efforts convergent vers la réalisation des objectifs en faveur de l'accès au logement mais la réalité conjoncturelle contredit ces efforts. Le budget d'hébergement continue à croître : 389 M€ sont consacrés à l'hébergement d'urgence dans le PLF 2015<sup>116</sup>. Alors que la part des places en CHRS est en légère diminution (39 100 places en 2013 contre 39 500 places en 2010), les places en centre d'hébergement d'urgence et surtout les nuitées d'hôtel sont en croissance constante (25 500 nuitées d'hôtel en 2013 contre 20 700 en 2012 et 14 000 en 2010).

<sup>114</sup> Instruction ministérielle N°DGS/DUS-BAR/ 2014/296 relative au guide nationale de prévention et de gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid 2014-2015. Voir notamment la fiche-mesure n°41.

<sup>115</sup> Article 30 de la loi ALUR

<sup>116</sup> Les crédits annoncés en PLF sont traditionnellement abondés par des décrets d'avance en cours d'année.

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

Dépenses au titre de(s)	Consommé 2011	Consommé 2012	Consommé 2013	LFI 2014	PLF 2015
CADA	198,6	194,1	197,5	213,8	220,8
Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (BOP 303)	134,3	135	150	115,4	132,5
Budget « Hébergement et logement adapté » (BOP 177)	1 124	1 169	1 304	1 242	1300
dont « hébergement d'urgence »	273	305	410	377 <sup>117</sup>	389

Source : Mission d'après BOP 177 et 303, LFI.

La mission regrette la pression de l'hébergement d'urgence, dont le déblocage de crédits constitue souvent une solution de recours, alors que les moyens d'engager une démarche structurelle vers le logement et l'accompagnement dans le logement sont longs à donner des résultats, comme en témoignent les délais nécessaires à la procédure d'appel d'offre ou l'élaboration des diagnostics à 360°.

La mission recommande un plan d'urgence visant à diminuer le nombre excessif de nuitées hôtelières tout en tenant compte que ce plan aura un coût financier pendant sa mise en œuvre et qu'à terme le recours aux nuitées hôtelières doit devenir l'exception.

La mission insiste notamment sur les efforts prioritaires en matière d'accès au logement à réaliser dans les zones non tendues, qui doivent permettre de trouver des solutions alternatives à l'hébergement d'urgence et à desserrer la contrainte vécue en zone tendue.

**Recommandation n°17 : Etablir un plan massif d'accès à l'hébergement et au logement afin de résorber l'utilisation excessive de nuitées hôtelières en particulier par l'intermédiation locative et en prenant en compte la situation des familles déboutées du droits d'asile.**

**Recommandation n°18 : Inciter les services de l'Etat à développer prioritairement les modes d'accès au logement en zone non tendue et inscrire ces actions prioritaires dans les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).**

### 2.3.5 Les apports de la loi ALUR aux mesures du Plan sont nombreux mais partiellement amputés

La loi ALUR, outre son apport pour remédier à l'effectivité réduite du DALO (cf. supra), a posé les bases légales de sept mesures inscrites dans le Plan. Parmi elles, quatre permettent une mise en œuvre claire et satisfaisante, sous réserve de l'effectivité des textes d'application, mais trois n'ont pas vu le jour comme prévu initialement ou restent partielles.

<sup>117</sup> Y compris décret d'avance de 56M€ en 2014.

### 2.3.5.1 La loi ALUR conforte le programme de rénovation et de traitement des copropriétés dégradées, la prévention des expulsions, renforce les passerelles vers le logement et favorise la mise en œuvre d'une politique à l'égard des gens du voyage

**Le développement d'un programme de rénovation énergétique et de traitement des copropriétés dégradées** (mesure n°7) a vu ses bases légales confortées dans les volets préventifs et curatifs, notamment par une plus grande responsabilisation du syndic et la protection des copropriétaires contre les marchands de sommeil, l'encadrement de l'intervention des administrateurs provisoires, le développement de nouveaux outils pour apurer les dettes et la mise en place d'un cadre d'intervention global permettant une intervention de l'Etat pour effectuer du portage massif de lots de copropriétés, permettre les démembrements et enfin réformer la procédure de carence.

Ce nouveau cadrage juridique inscrit dans la loi ALUR s'accompagne de la mise en œuvre du programme « *Habiter mieux* » porté par l'ANAH. En septembre 2014, 872 M€ d'aides de l'ANAH et du FART ont été engagés, soit 682 M€ de mises en chantier dont 2 258 aides de solidarité énergétiques pour les syndicats de copropriétés dégradées.

De même, suite au constat de la faiblesse du recours aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité malgré leur extension aux bénéficiaires de l'ACS prévue par le Plan et fixée par arrêté du 19 novembre 2013, un rapport conjoint a été commandé à l'IGAS, l'IGF et au CGEDD<sup>118</sup>. Ce rapport, remis en juillet 2014, jette les bases de la création d'un chèque énergie pour les ménages modestes afin de financer les factures d'énergie selon les principes suivants :

- améliorer le taux de recours à la mesure en créant un chèque énergie, adressé aux bénéficiaires de façon automatique ;
- mieux couvrir les dépenses d'énergie en incluant, outre le gaz et l'électricité, le fioul ;
- moduler l'aide afin de réduire les effets de seuil et de « trappes à pauvreté ».

Les principes du chèque-énergie figurent dans le projet de loi pour la transition énergétique et la croissance verte, avec une mise en œuvre prévue pour janvier 2016.

Toutefois, les moyens mis à la disposition de l'ANAH pour financer les programmes individuels ou collectifs de rénovation énergétique manquent de stabilité, d'ampleur et de visibilité. A cet égard, la mission adhère aux constats et recommandations de la mission IGAS-IGF-CGEDD sur la politique du logement, qui propose une simplification et un renforcement des aides à la réalisation de travaux, mais insiste sur la priorité à donner aux propriétaires à revenus modestes ou propriétaires bailleurs en faveur de locataires à revenus modestes<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup>La mission IGAS-IGF-CGEDD est partie du constat que l'extension repose sur un dispositif affecté d'un fort non-recours. Le public cible était estimé à 4 millions de foyers éligibles, mais seulement 2,8 millions de bénéficiaires ont été détectés car le fichier des bénéficiaires est adossé au fichier CMU et ACS et au fichier des revenus des foyers fiscaux. Le dispositif a fait entrer des foyers qui n'auraient pas dû être éligibles (15 % des bénéficiaires relèvent des troisièmes déciles et des déciles supérieurs). De plus, le croisement des fichiers fiscaux et des fichiers sociaux entraînait de forts taux de chute et donc un taux de non-recours trop important.

<sup>119</sup> Rapport de la mission IGF-IGAS-CGEDD sur la politique du logement. Op cité, Voir Annexe 12 sur les aides à la réalisation de travaux.

**Le développement de la prévention des expulsions** (mesure n°9) fait l'objet d'un chapitre entier dans la loi ALUR, comprenant le traitement des impayés en amont, le renforcement du rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), la meilleure articulation avec les Fonds de solidarité pour le logement gérés par les départements, et le renforcement du rôle des chartes de prévention des expulsions. La loi protège les ménages menacés d'expulsion tout au long de la procédure d'expulsion, maintient les APL pour les locataires de bonne foi, renforce le lien avec la procédure, étend la trêve hivernale au 31 mars au lieu du 15 mars, allonge les délais de paiement et les délais de grâce jusqu'à 3 ans et punit jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende le propriétaire qui expulse par la contrainte un ménage sans avoir obtenu le concours de la force publique. Le préfet doit informer la CCAPEX des demandes de concours de la force publique et un correspondant de la CCAPEX siège à la commission de surendettement. Enfin, l'enquête sociale devient le « *diagnostic social et financier unique* », établi par un organisme désigné par la CCAPEX.

Dans le cadre des améliorations apportées par la loi, une mission IGA-IGAS-IGF-CGEDD sur l'évaluation de la prévention des expulsions locatives a remis un rapport en juillet 2014 préconisant un scénario de mise en œuvre intégrant la dimension logement et intervention sociale. Selon les rapporteurs, ce scénario prend en compte la politique de logement social et d'hébergement « *en incluant une prévention plus large des expulsions locatives et en favorisant le relogement dans des logements plus abordables. Ce scénario permettrait des économies sur les dettes de logement par leur traitement anticipé ou le relogement* ».

Enfin, un bilan établi conjointement par l'Etat et l'ADF sur les FSL est en cours, dans le but de rechercher une meilleure articulation de l'action de l'Etat avec celle des départements via les FSL. L'étude intitulée "*Place et rôle des FSL dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives* » est donc en cours de réalisation.

**Le développement des passerelles vers le logement** (mesure n°42) est favorisé par la loi ALUR, qui rend déductible des prélèvements SRU les dépenses d'intermédiation locative dans le parc privé des communes redevables. Le décret est en cours. Cette mesure devrait contribuer à accroître le nombre de solutions d'intermédiation locative, notamment les places de pensions de famille, comme alternative aux places d'urgence : sur 14 000 places d'intermédiation locative prévues, seulement 7630 places ont été créées dont 1500 places en pensions de famille.

La loi favorise **la mise en place une politique à l'égard des gens du voyage** (mesure n°43), en sécurisant les projets d'implantation d'habitat léger et en diversifiant les formes d'habitat choisi : des habitations seront autorisées en zone N ou A de PLU (zones naturelles ou agricoles, non constructibles) et les documents d'urbanisme retranscriront l'ensemble des modes d'habitat. Toutefois, le décret constitutif de la commission chargée des textes d'application de la loi n'est toujours pas pris. Dans l'attente, un cahier des charges sur les besoins en habitat adapté a été établi et l'inscription des besoins des gens du voyage est bien prévue dans les diagnostics à 360° que les Préfets doivent établir d'ici mi-2015.

### 2.3.5.2 Des mesures phares ne voient le jour que partiellement : la régulation des excès dans le parc privé via les observatoires des loyers, la garantie universelle des loyers ainsi que les modalités d'attribution des logements sociaux

**La régulation des excès dans le parc privé** (mesure n°6) devait faire l'objet d'une mesure phare de la loi ALUR, en prévoyant l'encadrement des loyers « *dans tous les territoires où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logement* » et la création d'observatoires des loyers, selon une liste de villes et d'agglomérations qui devait être fixée par décret. A partir des données représentatives des loyers et mises à disposition du public, le préfet devait prendre chaque année un arrêté fixant, pour chaque catégorie de logement et par quartier, un loyer médian au-delà duquel les bailleurs ne pouvaient s'écarter que dans la limite de 20 %. Cependant, le décret précisant les conditions de constitution des observatoires n'est paru que le 5 novembre 2014 et est très restrictif. A ce jour, seul l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) répond aux normes et a été agréé le 26 décembre 2014.

Ces conditions très restrictives amenuisent considérablement la portée de la mesure du Plan pourtant transcrite dans la loi. Elles remettent en cause le choix des outils de régulation des loyers et oblige à concevoir d'autres modalités pour atteindre l'objectif (via la baisse du coût du foncier et du logement, l'accroissement du nombre des PLAI, l'encadrement des loyers et des charges dans les conventions d'utilisé sociale signées entre l'Etat et les bailleurs, ou les aides personnalisées au logement notamment)<sup>120</sup>.

La mission confirme et soutient fortement cet objectif de régulation des excès dans le parc privé, s'agissant des zones tendues.

Ces outils sont d'autant plus utiles que le niveau des dépenses de logement n'est pas connu pour les personnes les plus précaires, c'est-à-dire les personnes non bénéficiaires d'aides au logement. En effet, les données actuellement à disposition reposent sur les fichiers des bénéficiaires d'aide au logement gérés par la CAF et la MSA, à l'exclusion donc des familles les plus précaires qui ne touchent pas l'APL, ce qui empêche de mieux connaître le coût réel du logement pour l'ensemble des familles. Ce besoin est d'autant plus justifié que le poids du logement dans le budget des ménages est important, notamment pour les ménages des premiers déciles. A cet égard, la mission partage la demande de la DREES et de l'INSEE de pouvoir disposer des données foncières détenues par la DGFIP afin de compléter utilement les données fournies par les CAF et la MSA.

**Concernant la mise en place d'une garantie universelle et solidaire des risques locatifs** « GUL », le projet de loi avait prévu l'instauration d'une GUL destinée à :

- protéger les propriétaires contre le risque d'impayés et encourager la location de logements vacants ;
- faciliter l'entrée des locataires dans le logement, en particulier pour les personnes en situation de payer mais disposant de revenus irréguliers ou modestes ;
- prévenir les expulsions.

Le Parlement n'a pas retenu l'universalité du dispositif, ni la création de l'Agence chargée de la mise en place et de la gestion du dispositif.

En substitution, un nouveau dispositif de sécurisation locative figure dans la convention 2015-2019 Etat/UESL/Action logement signée le 2 décembre 2014, destinée aux jeunes salariés de moins de 30 ans, aux salariés précaires et aux ménages accompagnés en intermédiation locative.

<sup>120</sup> Ces recommandations sont formulées dans le rapport précité de la mission IGAS-IGF-CGEDD sur la politique du logement, août 2014.

Enfin, la loi ALUR amorce **une réforme des modalités d'attribution des logements sociaux** (mesure n°39), en simplifiant la procédure de demande de logement social, qui passe par une inscription unique de demande sur un fichier national unique d'enregistrement. Elle devrait permettre d'améliorer l'information du demandeur sur les modalités de dépôt de demande, sur les données le concernant, sur les étapes de traitement et sur les caractéristiques du parc social et du territoire.

Le système national d'enregistrement est à ce jour accessible sur Internet et chaque demandeur peut renouveler ou mettre à jour sa demande en ligne<sup>121</sup>. L'inscription d'une nouvelle demande et un suivi total de sa demande en ligne ne sont toutefois pas encore effectifs. Le projet de décret concernant le dispositif de gestion partagée de la demande et du droit à l'information, qui doit fixer le cadre des plans partenariaux de gestion et la politique d'information sur les demandes à un niveau intercommunal, est en cours d'examen au Conseil d'Etat.

Ce cadre légal permet d'amorcer une réforme en profondeur de l'attribution des logements sociaux en ce qu'il oblige en amont à la transparence et l'uniformisation de la gestion de la demande de logement. Mais, sous réserve du nouveau cadrage en faveur des réservations pour les bénéficiaires du DALO qui favorise la transparence et l'égalité de traitement (cf. supra), il ne règle pas les modalités d'attribution de logement pour les autres demandeurs. Ces modalités restent du ressort exclusif du président de la commission locale d'attribution de logement.

C'est pourquoi, la mission rejoint les conclusions du rapport de l'IGAS, IGF-CGEDD sur la politique du logement, qui propose notamment :

- d'unifier les catégories de publics prioritaires relevant du DALO ou hors DALO, coter les demandes, aboutir à un fichier unique SYPLO ;
- fixer des objectifs quantitatifs par la loi aux réservataires et bailleurs et les décliner dans les accords collectifs et généraliser la délégation des contingents aux bailleurs.

### 2.3.6 L'accompagnement des personnes habitant les campements illicites se déploie de manière fragile

La mission d'évaluation 2013 avait, à l'issue de la première année du Plan, formulé trois recommandations relatives à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites<sup>122</sup>, pour une population estimée entre 15 000 et 20 000 personnes dont plus de 5000 mineurs, répartis sur 450 campements fortement concentrés sur le territoire<sup>123</sup> :

- continuer de veiller à une application pleine et entière de la circulaire du 26 août 2012 ;
- permettre une plus grande souplesse dans l'utilisation des fonds dédiés pour éviter une trop grande rigidité de la gestion des projets ;
- faire émerger un cadre d'action pluriannuel permettant la contractualisation avec les associations partenaires et la fixation d'objectifs de long terme (recommandations 16 à 18).

Les budgets de l'Etat « logement » et « prévention de l'exclusion » consacrent chaque année 4 M€ à cette action<sup>124</sup>. Le pilotage national est assuré par la DIHAL et le pilotage local par le Préfet, qui doit éviter les déplacements et transferts en urgence sans solution pérenne, et encourager les solutions d'hébergement et de relogement, de scolarisation des enfants, d'accès à l'emploi et d'accès aux soins, en établissant un diagnostic social préalable.

<sup>121</sup> <https://www.demande-logement-social.gouv.fr/>

<sup>122</sup> Circulaire du 26 août 2012 sur l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, reprise dans le plan de lutte contre la pauvreté.

<sup>123</sup> 30 % des campements sont en Ile de France, dont 10 % en Seine Saint Denis ; 12 % dans le Nord. Source : DIHAL

<sup>124</sup> 2,5M€ sur le BOP 135 et 1,5 M€ sur le BOP 177, en complément des moyens de droit commun de l'aide au logement, des aides des collectivités locales et des fonds européens.

En février 2014, au vu des difficultés d'application de la circulaire<sup>125</sup>, la ministre chargée du logement a signé une convention-cadre triennale avec l'ADOMA, lui confiant la mission de contribuer à l'anticipation et à l'accompagnement du démantèlement des campements illicites. L'ADOMA a décliné la convention sur le terrain avec trois préfets et de manière opérationnelle dans deux autres départements, en déployant ses deux volets d'intervention en ingénierie sociale et d'opérateur de logement très social<sup>126</sup>.

44 projets ont bénéficié de crédits en 2013, destinés à la réalisation de diagnostics globaux et individualisés, des mesures d'accompagnement et de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Fin octobre 2014, 394 personnes ont accédé à un logement et 682 à un hébergement, 908 enfants ont été scolarisés, 303 ont accédé à un emploi ou occupent un emploi, 511 ont bénéficié d'un accompagnement vers l'emploi et 1910 ont bénéficié d'une médiation sanitaire. En 2014, 61 projets ont été retenus, dont 27 nouveaux projets, pour une demande totale de 8 M€

La mission constate que des moyens ont été mis en place, pour des résultats encore largement inférieurs aux attentes et que des opérations d'évacuation ne sont pas toujours précédées de diagnostic social suffisant. Afin de faire émerger un « *cadre d'action pluriannuel avec les associations partenaires* », comme le recommandait la mission d'évaluation 2013, elle encourage la poursuite de la mobilisation par les moyens dédiés mais aussi des autres moyens du Plan : diagnostics à 360°, DALO, domiciliation, rendez vous des droits, scolarisation des enfants issus des campements et bidonvilles, restauration scolaire, insertion dans l'emploi et accès au logement<sup>127</sup>, et renouvelle la recommandation formulée par la mission d'évaluation en 2013.

**Recommandation n°19 : 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.**

## 2.4 La santé

### 2.4.1 Appréciation générale

Le Plan partait du constat qu'en dépit des nombreux dispositifs d'aide à l'accès aux soins, le renoncement aux soins d'une frange importante de la population nécessitait une action forte des pouvoirs publics. Limité dans ses propositions sur la santé, le Plan avait toutefois ciblé cinq mesures, dont trois prioritaires :

- permettre l'accès à des complémentaires de qualité ;
- dynamiser les structures de proximité ;
- répondre aux problèmes de santé mentale et de précarité (nouvelle priorité formulée dans la feuille de route 2014).

Globalement, la première évaluation a fait ressortir un engagement des mesures prévues avec quelques nuances.

<sup>125</sup> Selon le bilan intermédiaire de la DIHAL remis à la mission : du fait de la méfiance des habitants ou de leur réticence à participer aux diagnostics, de l'obstacle de la langue, de l'obtention des autorisations de travail et des difficultés de transport pour scolariser les enfants...

<sup>126</sup> Nord, Bouches du Rhône, Maine-et-Loire, Alpes-Maritimes, Moselle - Voir fiche-mesure n°44

<sup>127</sup> Voir les fiches mesures correspondantes, notamment la fiche-n°16 sur la scolarisation des enfants issus des bidonvilles et des campements, et les commentaires de la mission dans le rapport.

Aujourd'hui, la question de l'accessibilité se pose avec la même acuité sous deux angles : celle qui a trait à la dimension monétaire et l'autre de nature plus socioculturelle. En réponse aux difficultés d'accès aux soins des plus démunis, de nombreuses dispositions sont venues apporter des réponses essentiellement de nature monétaire (CMU Complémentaire avec le relèvement du plafond de 8,3 %, la suppression de la franchise, la prise en charge des soins optiques, d'audioprothèse et de soins dentaires, l'aide à l'acquisition de la complémentaire santé avec le relèvement du plafond et du niveau pour les plus de 60 ans (porté à 550€), l'instauration du tiers payant, l'aide médicale d'Etat, la généralisation de la prévoyance collective santé).

Si l'ensemble des droits permettent en principe un accès aux soins pour tous, l'effectivité de ce droit reste pourtant encore inégale pour certaines populations. C'est ainsi que 78 % de la population éligible à l'ACS n'a pas fait valoir ses droits. La persistance de non-recours reste très élevée et est aggravée par trois phénomènes concomitants : le non-renouvellement à l'ACS tout comme le renoncement aux soins ou des refus de soins. Cette situation reste préoccupante et justifie des actions complémentaires ou des efforts soutenus.

Ainsi, la première mission d'évaluation a dressé un premier bilan globalement positif de la mise en œuvre des mesures formulées. Elle l'avait complété d'une nouvelle proposition inscrite dans la feuille de route gouvernementale pour 2014 et ajoutée comme priorité. Il s'agit de la définition et la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé, où les efforts ont porté sur la question fondamentale de l'accès aux soins. Deux axes ont été privilégiés : le premier concerne le renoncement aux soins pour des raisons monétaires et le second sur l'accessibilité avec un focus particulier sur les personnes en situation de vulnérabilité ou de précarité sociale, notamment les personnes en situation de handicap.

Le projet de loi de santé qui s'inscrit dans la stratégie nationale de santé avait justifié l'inscription d'une nouvelle recommandation de la part de la première mission d'évaluation : *"répondre aux problèmes de santé mentale et de précarité"*. Cette dimension doit être prise en compte dans les PASS et dans une approche territoriale de proximité.

## 2.4.2 Les mesures en faveur de l'accès aux soins et de l'accès aux complémentaires « santé » se généralisent progressivement avec des zones grises à réduire

### 2.4.2.1 La généralisation du tiers payant et la suppression des franchises voulues par les pouvoirs publics avec des objectifs étalés dans le temps mais discutées voire contestées par des professionnels

Conformément aux engagements du Plan, le projet de loi de santé prévoit l'extension du tiers payant intégral à tous les assurés à l'horizon 2017.

La LFSS 2015 a d'ores et déjà acté l'application de ce dispositif au 1<sup>er</sup> juillet 2015 aux bénéficiaires de l'ACS ainsi que la suppression des franchises.

La LFSS 2015 prévoit la suppression de la participation forfaitaire de 1 € sur les consultations médicales et des franchises médicales des bénéficiaires de l'ACS à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015<sup>128</sup>, soit :

- des franchises médicales de 50 centimes dues sur les boîtes de médicaments et les actes paramédicaux ;
- la franchise de 2 € applicable aux transports sanitaires.

<sup>128</sup> L'article 29 de la LFSS 2015 prévoit la suppression de la participation financière de 1 € applicable à chaque consultation médicale et la suppression des franchises médicales de 50 centimes dues sur les boîtes de médicaments et les actes paramédicaux et de la franchise de 2 € applicable aux transports sanitaires.

Cette mesure accompagnerait la mise en œuvre du tiers payant intégral pour les bénéficiaires de l'ACS.

La généralisation du tiers payant devrait être portée dans la loi de santé prochaine. Certes, les représentants des médecins généralistes ont d'ores et déjà fait part de leurs réserves et parfois de leur opposition quant à cette mesure. La mission ne peut que rappeler que ce système est en vigueur dans la quasi-totalité des pays européens<sup>129</sup> et facilite l'accès aux soins des plus modestes sans conduire pour autant à une déresponsabilisation. Fixée comme une priorité de santé publique, l'aménagement, ou pire, le report de cette mesure constituerait, pour la mission d'évaluation 2014, un signal négatif dans les préoccupations des pouvoirs publics à l'accès effectif des soins de tous et en particulier à l'endroit des personnes aux revenus les plus modestes. L'amélioration de l'accès aux soins des assurés passe notamment par la généralisation des pratiques de dispense d'avance des frais pour les soins de médecine de ville. Il s'agit en effet de lutter contre le renoncement aux soins pour raisons financières et de réduire les inégalités entre les assurés.

#### 2.4.2.2 Le relèvement du plafond d'accès à la CMU-C et à l'ACS aura un impact différé qui ne sera appréciable qu'ultérieurement

L'accès aux complémentaires "santé" affiché comme un objectif du Plan a été favorisé par le relèvement du plafond de la CMU-C et de l'ACS, effectif depuis juillet 2013<sup>130</sup>. L'effet de cette disposition réglementaire a impacté favorablement et de manière significative le nombre de bénéficiaires. Un an après le relèvement du plafond de ressources, le nombre de bénéficiaires a crû de 9,1 %, ce qui représente une population de l'ordre de 500 000 personnes.

Tableau 8 : Effectifs et évolutions des bénéficiaires de la CMU-C fin juillet 2014

Les effectifs des bénéficiaires de la CMU-C au 31 juillet 2014 *				
Régime d'attribution	Métropole	DOM	Total	Dont OC
Régime général	4 034 710	587 763	4 622 473	630 276
Régime social des indépendants	294 035	11 515	305 550	51 924
Régime agricole	109 591	10 566	120 157	23 239
Autres régimes et SLM	64 863	11 733	76 596	26 123
<b>Total Juillet 2014</b>	<b>4 503 199</b>	<b>621 577</b>	<b>5 124 776</b>	<b>731 562</b>

Évolution des effectifs des bénéficiaires de la CMU-C du 31 juillet 2013 au 31 juillet 2014 *				
Régime d'attribution	Métropole	DOM	Total	Dont OC
Régime général	+9,1%	+7,9%	+8,9%	+6,2%
Régime social des indépendants	+9,2%	0	+8,5%	+0,1%
Régime agricole	+16,1%	0	+14,3%	+19,6%
Autres régimes et SLM	+11,9%	+15,2%	+12,4%	+5,2%
<b>Total</b>	<b>+9,3%</b>	<b>+7,5%</b>	<b>+9,1%</b>	<b>+6,1%</b>

Source : Sixième rapport d'évaluation de la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une CMU, Fonds-CMU, octobre 2014

Selon le Fonds-CMU, cette réforme devrait produire son plein effet à échéance de 18 mois pour la CMU-C et de 30 mois pour l'ACS.

<sup>129</sup> 24 sur 28 pays de l'Union Européenne.

<sup>130</sup> Le décret n° 2013-507 du 17 juin 2013 relève, au 1<sup>er</sup> juillet 2013, les plafonds d'attribution de la CMU-C et de l'ACS de 8,3 % : 1,3 % au titre de l'inflation et 7,0 % de revalorisation exceptionnelle, soit 8 593 € par an le plafond d'attribution de la CMU-C pour une personne seule en métropole, soit 716 € par mois et à 11 600 € pour l'ACS, soit 967 € par mois. Avec cette revalorisation, le plafond d'attribution de l'ACS atteint quasiment le seuil de pauvreté.

Il est donc prématuré de porter une appréciation définitive sur l'efficacité du dispositif même si la mise en œuvre constituait un élément important du Plan. Toujours selon le rapport précité du Fonds CMU, il est néanmoins possible d'estimer une population cible pour la CMU-C de l'ordre de 5,3 et 6,3 millions et pour l'ACS entre 2,7 et 3,9 millions<sup>131</sup>.

### **Le suivi par le Fonds-CMU de l'impact du relèvement du plafond de la CMU-C et de l'ACS**

Le Fonds CMU a mis en place dans 11 caisses locales<sup>132</sup> un système de suivi de l'impact de la mesure pour les effectifs de la CMU-C et ceux de l'ACS, représentant presque 30 % des effectifs pour la CMU-C et un quart pour l'ACS (métropole et Dom). Ce suivi mensuel s'échelonne sur une période de 18 mois pour la CMU-C à 24 mois pour l'ACS.

Sur la base du cumul des attributions de juillet à octobre 2013, le Fonds-CMU estime que 66 600 attributions de CMU-C au régime général ont été liées à la mesure du, soit 4,2 % du total des nouveaux bénéficiaires + renouvelés sur la même période (juillet à octobre 2013).

**La montée en charge est plus faible que celle attendue**, sachant qu'une nouvelle estimation de la population cible effectuée par la DREES en septembre 2013 a permis de réviser légèrement à la baisse la population cible de la tranche à + 7 % du plafond CMU-C 2012, mais que l'on constate également une forte reprise de la progression des effectifs dès les mois de mai et juin 2013.

Concernant l'ACS, sur la base du cumul des attributions de juillet à octobre 2013, le Fonds-CMU estime que 49 300 bénéficiaires d'une attestation de l'ACS au régime général ont été liés au Plan, soit 13,8 % du total des nouveaux bénéficiaires + renouvelés sur la même période (juillet à octobre 2013), ce qui est proche des prévisions réalisées par le Fonds CMU.

*Source : Sixième évaluation de la loi du 27 juillet 1999 portant création de la CMU, Fonds-CMU, octobre 2014*

Deux populations spécifiques repérées comme vulnérables ont pu entrer dans le dispositif :

- les étudiants isolés : la possibilité pour les étudiants en situation d'isolement de déposer une demande de CMU-C à titre individuel : la LFSS 2014 permet aux étudiants bénéficiaires de certaines prestations délivrées par les CROUS et caractérisant une situation d'isolement de faire une demande de CMU-C à titre personnel<sup>133</sup> ;
- les bénéficiaires âgés de 60 ans et plus : l'augmentation du montant de l'ACS prévue dans l'article 56 de la loi n°2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 fixe à 550 € le montant de l'ACS pour les bénéficiaires âgés de 60 ans et plus.

Une des limites de la généralisation est liée à des non-recours et les refus de soins sont importants (cf. infra).

<sup>131</sup> après retrait des 21 % de personnes éligibles par ailleurs à des contrats collectifs

<sup>132</sup> Marseille, Finistère, Lille-Douai, Rhône, Paris, Rouen-Elbeuf-Dieppe, Nanterre, Bobigny, Cergy Pontoise, Martinique, Réunion

<sup>133</sup> Article 56 de la loi n°2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 (L.861-1 du code de la sécurité sociale) et arrêté du 16 mai 2014.

### 2.4.2.3 L'importance du non-recours met en évidence de nombreux freins

L'exercice effectif des droits aux soins se trouve fortement contrarié par un faible recours à l'ACS de façon générale avec une difficulté à faire entrer les personnes éligibles dans le dispositif et à les maintenir en raison d'un renoncement au renouvellement.

On peut ainsi définir deux raisons principales de non-recours, le premier est d'ordre technique et lié à la non-ouverture des droits voire au non renouvellement, le second d'ordre socioculturel avec un renoncement aux soins voire au refus de soins. Cette situation met en lumière les difficultés de toucher les populations éligibles et nécessitant des soins<sup>134</sup>.

Les explications sont différentes selon la configuration et appellent des réponses adaptées aux problématiques. C'est pourquoi, il est utile de mettre en lumière l'ampleur du phénomène avec ses facteurs explicatifs pour privilégier une approche spécifique et des actions ciblées pour remédier à cette situation.

#### ► Le faible recours à l'ACS et son non-renouvellement

Selon la DREES, le taux de non-recours à l'ACS s'établit autour de 65 % de la population cible en 2012. Ce taux élevé révèle une carence en dépit des campagnes d'informations ciblées<sup>135</sup> des caisses d'assurance maladie et des partenaires. Ce phénomène massif a conduit la première mission d'évaluation 2013 à encourager le développement de la recherche sur l'accès aux droits et développer les liens entre l'Administration et les chercheurs<sup>136</sup>. Dans le droit fil de cette proposition, le Fonds-CMU a réalisé en collaboration avec la DSS une recherche-action confiée à l'EN3S sur le non-renouvellement à l'ACS.

#### **Les causes du non-renouvellement de l'ACS**

Une étude sur les causes du non-renouvellement de l'ACS a été réalisée, en collaboration avec la direction de la sécurité sociale, par un groupe d'étudiants de la 52<sup>ème</sup> promotion de l'EN3S et la CPAM du Gard.

L'objectif poursuivi était d'analyser les motifs de non renouvellement de l'ACS et proposer des actions visant à réduire ce phénomène. La population étudiée a été constituée des foyers ayant reçu une attestation délivrée par la CPAM du Gard entre 2008 et 2011.

Les résultats font apparaître que :

- 45 % des motifs de non renouvellement sont liés à une absence d'information ou une mauvaise compréhension de celle-ci par les assurés ;
- parmi la population qui n'a pas renouvelé sa demande d'ACS, 53 % estime avoir eu des difficultés à entamer les démarches et 37 % considère que le dossier est difficile à remplir (contre respectivement 20 et 25 % pour la population qui a renouvelé sa demande d'aide). Le choix d'une complémentaire santé leur apparaît compliqué pour la moitié d'entre eux ;
- 36,9 % des personnes ayant renouvelé ne sont pas satisfaits de la couverture de leur mutuelle ;
- 35 % des personnes interrogées pensent que le contrat n'est pas adapté à leurs besoins.

*Source : [www.cmu.fr/etudes-du-fonds.php](http://www.cmu.fr/etudes-du-fonds.php) et Rapport d'évaluation de la CMU.*

<sup>134</sup> Cf. Etudes et Résultats, n° 882, État de santé et renoncement aux soins des bénéficiaires du RSA, Muriel MOISY, DREES, juin 2014.

<sup>135</sup> Populations potentiellement concernées parmi les bénéficiaires du minimum vieillesse et des prestations familiales.

<sup>136</sup> Recommandation n°38 de la mission, inscrite dans le « paquet Accès aux droits » : « pour les prestations souffrant d'un non-recours important, engager des recherches-actions permettant d'identifier les causes de ce non-recours ». Voir chapitre 3.1 sur l'accès aux droits et Annexe 3 : « Les études récentes sur le non-recours aux droits sociaux ».

Dans le cadre de son évaluation, le Fonds-CMU retient trois axes d'amélioration : « l'obligation d'information de la part des organismes complémentaires à l'égard des caisses d'assurance maladie sur la date de début du contrat ACS pour permettre aux caisses de mener des actions ciblées à l'égard des bénéficiaires potentiels ou dont les droits arrivent à échéance », la simplification de la procédure en « envisageant la suppression de l'attestation de droits et l'automatisation du versement de l'aide directement de la caisse à l'organisme complémentaire ». Pour trouver d'autres leviers, le Fonds CMU propose d'« engager une réflexion sur la simplification du formulaire de demande et l'allègement des pièces justificatives à produire lors du renouvellement des droits CMU-C/ACS ».

La mission partage ces axes d'amélioration et encourage leur mise en œuvre.

**Recommandation n°20 : Engager une réflexion sur la simplification du formulaire de demande et l'allègement des pièces justificatives à produire lors du renouvellement des droits CMU-C/ACS.**

► Un renoncement et un refus de soins multiformes

La mission distingue le renoncement du fait du bénéficiaire d'un renoncement pour un refus de soins. Pour justifier le renoncement aux soins, des difficultés financières à assumer des frais sont opposés par les bénéficiaires. Une autre forme, plus pernicieuse, tend à rejeter hors du système de soins ordinaire, les bénéficiaires des dispositifs de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME.

Selon l'IRDES<sup>137</sup>, « le renoncement aux soins dentaires pour raisons financières concerne 18 % des bénéficiaires de l'Assurance maladie âgés d'au moins 18 ans, 10 % pour les soins d'optique, 5 % pour les consultations de médecins et 4 % pour les autres types de soins ».

Le défenseur des droits<sup>138</sup> relève « de graves inégalités sociales de santé qui perdurent en France » et conclut qu'« en dépit des efforts entrepris pour les réduire, la complexité du système et les pratiques de certains professionnels de santé freinent l'accès aux droits et aux soins ».

La complexité des demandes (pièces à joindre, effets de seuil, délai etc.) dissuade les bénéficiaires d'engager les démarches. Ceci ne constitue pas le seul frein. Le défenseur des droits a repéré un phénomène de rejet qui mérite d'être mieux appréhendé. Il constate effectivement que le « milieu de soins ordinaire n'a pas fait l'objet de travaux de recherche permettant de les mobiliser sur le sujet ». C'est pourquoi, en lien avec le Fonds-CMU des travaux ont été promus en novembre 2014 afin de mieux comprendre les logiques psychosociales des refus de soins des médecins et des dentistes à l'égard des bénéficiaires de la CMU-C. L'objectif est de sensibiliser les professionnels de santé et de proposer des dispositions efficaces. Les résultats sont attendus fin 2015.

Dans le prolongement de cette problématique, le projet de loi de santé a prévu la création d'un observatoire du refus de soins auprès de chaque ordre professionnel local. Associer les ordres professionnels, les syndicats professionnels, les usagers et des personnalités permettrait de disposer d'études régulières sur les refus de soins et d'objectiver les pratiques en recensant les pratiques illégales des professionnels de santé (dépassements d'honoraires et refus de tiers payant) et, le cas échéant, celles qui doivent être sanctionnées.

Concernant l'accès à la couverture santé des étrangers, les lourdeurs administratives pénalisent tant les bénéficiaires que les médecins (avance de frais, remboursement en différé, télétransmission en mode dégradé ou dossiers papier pour la CPAM), le défenseur des droits souhaite la diffusion de carte vitale aux personnes étrangères et la fusion des dispositifs CMU et AME en raison de la très grande proximité des deux dispositifs<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> IRDES « Enquête santé et protection sociale » 2012, France métropolitaine, premiers résultats, 27 juin 2014.

<sup>138</sup> Rapport au Premier ministre sur les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME., Le défenseur des droits, mars 2014.

<sup>139</sup> Rapport du défenseur des droits précité et rapport sur la gestion de l'aide médicale d'État, IGF/IGAS, mai 2007.

La mission estime que ces orientations doivent trouver une traduction concrète en particulier dans la loi pour comprendre les phénomènes d'une part agir efficacement pour réduire les freins à l'accès aux soins.

La mission retient en particulier la proposition n° 8 du défenseur des droits prévoyant l'accès automatique à la CMU-C ou à l'ACS qui d'ailleurs figure comme indicateur dans la COG signée entre l'Etat et la CNAM.

**Recommandation n°21 : Prévoir l'accès automatique à la CMU-C ou à l'ACS pour les personnes percevant des minima sociaux.**

**2.4.2.4 Les leviers à mobiliser pour réduire le non recours**

La réduction du non recours constitue un enjeu important en termes de santé publique.

- L'automatisme ou la pré-instruction comme mesure de réduction du non-recours

La mission d'évaluation de 2013 avait recommandé de mettre en œuvre l'automatisme de l'accès à l'ACS pour les personnes bénéficiaires de l'ASPA et demandait d'examiner les possibilités d'automatisation pour d'autres prestations<sup>140</sup>. La mission d'évaluation de 2014 constate, à l'issue de la deuxième année du Plan que l'automatisme du renouvellement de l'ACS pour les personnes percevant le minimum vieillesse, aussi longtemps qu'elles continuent de percevoir cette prestation, est en place.

L'aide à l'acquisition de l'ACS est revalorisée de 10 % pour les personnes âgées de plus de 60 ans, passant ainsi de 500 euros à 550 euros par an<sup>141</sup>. En revanche, la question de l'accès initial reste en retrait même s'il convient de noter des progrès sur la pré-instruction du dossier.

La préinstruction des demandes de CMU-C par les CAF et l'envoi dématérialisé des informations aux CPAM évolue favorablement. Afin de permettre la dématérialisation des échanges entre CAF et caisses d'assurance maladie, le décret n° 2011-2096 du 30 décembre 2011 a enrichi l'outil @RSA, déjà existant au sein des CAF, en y insérant un module dont l'objet est le recueil des données relatives à la demande de CMU-C et leur transmission dématérialisée aux caisses d'assurance maladie pour les demandeurs dont les ressources sont présumées ne pas excéder le montant forfaitaire du RSA socle.

- L'accès à une complémentaire santé de qualité se déploie sur la base d'un dispositif réglementaire important

La loi de sécurisation de l'emploi adoptée en juin 2013 prévoit la généralisation avec une obligation de proposer une assurance complémentaire collective santé à l'ensemble des salariés dans le cadre des contrats collectifs à échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>142</sup>.

Afin d'en garantir la qualité, cette généralisation s'appuie sur les contrats responsables créés en 2006, réformés et étendus aux complémentaires "santé".

<sup>140</sup> Recommandations n° 30 et 31, figurant dans le paquet « Accès aux droits » dans le rapport de la mission 2013.

<sup>141</sup> Cette augmentation de 50 euros compense la contribution du même montant au titre de la réforme des retraites

<sup>142</sup> Sauf les personnes couvertes par la CMU-C ou l'ACS, ou les ayants droit de salariés par ailleurs couverts. Les travailleurs indépendants ne sont pas prévus dans le dispositif.

La généralisation a nécessité des ajustements<sup>143</sup> pour être adoptée dans son principe en juin 2014. L'article 56 de la LFSS pour 2014 a révisé le cadre juridique des contrats responsables en prévoyant des garanties minimales et maximales<sup>144</sup>. Dans son principe, la généralisation de la complémentaire santé en entreprise constitue une voie pertinente pour la généralisation de l'assurance complémentaire de la population française. Toutefois, les difficultés de mise en œuvre comportent un risque de dilution de la mesure. La mission rappelle la nécessité d'une mise en œuvre coordonnée pour que la généralisation trouve des effets concrets et rapides.

En outre, le transfert de contrats des bénéficiaires de l'ACS prévu initialement en janvier prochain se fera le 1<sup>er</sup> juillet 2015 afin d'assurer « *les changements de contrats [...] dans de bonnes conditions* ». Il se fera à l'issue d'une mise en concurrence qui permettra d'améliorer la situation des bénéficiaires de l'ACS sur ces deux champs (niveau de garanties et reste à charge sur prestations). Selon une étude du Fonds-CMU, les contrats ACS offrent « *globalement des niveaux de garantie moins élevés que les contrats individuels en général. La différence porte essentiellement sur les contrats de classe E qui regroupent respectivement 47,6 % des bénéficiaires de l'ACS, contre 15,6 % au niveau de l'ensemble des contrats individuels*<sup>145</sup> » avec des restes à charge variables selon la nature et le montant des prestations. Le problème du reste à charge prend une acuité particulière dans la mesure où les bénéficiaires de l'ACS optent pour des couvertures moins onéreuses et se retrouvent avec un reste à charge important.

En dépit d'un fort investissement du Fonds CMU, le label ACS n'a pas été opérant. La question de fond à traiter réside dans le transfert des contrats et la qualité des prestations à l'issue de la mise en concurrence.

De la même façon, la prise en charge des soins optiques, d'audioprothèses et de soins dentaires s'est améliorée. En dépit d'un retard dans la mise en œuvre, pointé par la précédente mission d'évaluation, le renforcement de la prise en charge de ces soins a été engagé fin mai 2014<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Les entreprises couvertes par un accord collectif de branche ne peuvent souscrire de contrat dont les garanties sont inférieures au niveau fixé par l'accord de branche. Dès lors, le délai doit laisser aux partenaires sociaux un temps nécessaire à la conduite des négociations permettant l'adaptation des garanties à ce nouveau cadre, puis l'adaptation des contrats souscrits par les entreprises. – en cas de conclusion d'un accord de branche, les entreprises ont 18 mois pour se conformer aux nouvelles obligations conventionnelles, soit jusqu'au 1er janvier 2016

<sup>144</sup> Le décret du 8 septembre 2013 dit « décret ANI- sécurisation de l'emploi », précise le contenu minimal des contrats de complémentaire santé en entreprise

<sup>145</sup> Références, Lettre du Fonds-CMU n°56, juillet 2014.

<http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/ReferencesCMU56.pdf>

<sup>146</sup> Arrêtés du 21 et 28 mai 2014 permettent l'accès des bénéficiaires de la CMU-C aux soins d'optique, d'audioprothèse et aux soins dentaires.

### 2.4.3 Le déploiement des PASS régionales et la dynamique des soins de proximité et de prévention doivent être confortés par le projet de loi santé

#### 2.4.3.1 Le déploiement des PASS doit être consolidé

Sans faire l'objet de recommandations, la mission d'évaluation de 2013 avait signalé l'intérêt des Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) adaptées aux personnes en situation de précarité, visant à faciliter leur accès au système de santé et à les accompagner dans leur démarche. Les PASS sont inscrites dans le paysage depuis quinze ans<sup>147</sup>. Le Plan prévoyait la création de dix PASS supplémentaires dès 2013 et à terme la présence dans l'ensemble des régions, suivant un référentiel nouvellement établi par la DGOS<sup>148</sup>. Fin 2014, huit nouvelles PASS régionales sont en fonctionnement et deux autres en cours de constitution, ce qui porte le nombre de PASS à 468. Les PASS régionales ont vocation à animer et fédérer les PASS locales et à rendre cohérente l'organisation territoriale.

Selon l'enquête réalisée par la DGOS sur l'état des lieux en 2012 (antérieur à la circulaire de juin 2013) et diffusé lors de la Journée des PASS du 10 juin 2014, la plupart des PASS sont situées dans des établissements publics, dont la moitié rattachée à un pôle incluant les urgences. L'accès sans frais à des consultations de médecine générale est possible dans 4 PASS sur 5 et l'accès sans frais aux médicaments dans 9 PASS sur 10.

De configuration et de fréquentation très inégales, le rôle des PASS va du traitement médical d'urgence au traitement social, d'aide à la démarche d'ouverture de droits<sup>149</sup>. Il manque toutefois un bilan chiffré sur la contribution des PASS à l'accès effectif aux droits des personnes en situation de précarité. L'hétérogénéité de la mise en œuvre du dispositif, qui repose sur la bonne volonté et la coopération des acteurs, est soulevée, ainsi que le manque de lisibilité sur les coûts de fonctionnement et des risques d'impayés pour les hôpitaux<sup>150</sup>.

Le projet de stratégie nationale de santé prévoit de structurer le système de santé selon un réseau de services territoriaux de santé au public afin de « *faciliter au quotidien les parcours de santé pour répondre à trois enjeux majeurs : lever les obstacles financiers, garantir l'accès aux soins et mettre en place un parcours organisé* ». Le projet de loi affiche la simple faculté de mettre en place des PASS et la possibilité de conclure avec l'Etat des conventions de prise en charge des traitements délivrés gratuitement aux personnes accueillies.

L'enjeu reste donc de mieux connecter la PASS à l'ensemble de l'hôpital et demain au groupement hospitalier de territoire qui sera en charge de l'élaboration d'un projet médical unique dans le cadre d'un service public territorial de santé.

Cette dimension reste à mettre en œuvre et à garantir dans le projet de loi tout comme sa déclinaison concrète sur le terrain auprès des ARS. La mission estime nécessaire de ne pas laisser la simple faculté de faire mais de fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre.

#### **Recommandation n°22 : Fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs aux PASS.**

<sup>147</sup> Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

<sup>148</sup> Avoir au minimum un mi-temps de travailleur social et 10 % de temps médical dédié, permettre l'accès à des consultations de médecine générale et à des médicaments sans frais, pouvoir recourir à des interprètes, signaler le PASS à l'intérieur de l'hôpital et s'assurer qu'elle noue des protocoles avec les autres services de l'établissement et des partenariats avec l'extérieur.

<sup>149</sup> Enquête DGOS 2013

<sup>150</sup> ASH du 14 mars 2014 : « Permanences d'accès aux soins : le bouclier social de l'hôpital »

### 2.4.3.2 La nécessaire prise en compte de la santé mentale dans les services territoriaux

Selon la stratégie nationale de santé, les services territoriaux doivent décliner les structures de santé mentale « *permettant de disposer de l'ensemble des compétences nécessaires pour assurer la qualité et la sécurité des parcours de santé et de vie des populations, dans une démarche de santé publique qui associe prévention, soins et insertion dans des actions de coopération formalisées* ».

La mission prend acte de la volonté de décliner des services territoriaux en matière de santé mentale dont elle ne peut à ce jour ni évaluer l'impact ni même la mise en œuvre. La mission IGAS chargée de l'évaluation des liens entre handicap et pauvreté avait recommandé, de « *veiller à l'effectivité de la mise en œuvre des services territoriaux de santé en matière de santé mentale prévue par la loi relative à la santé* <sup>151</sup> ».

Le projet de loi de santé prévoit que « *la politique de santé mentale à laquelle l'ensemble des acteurs sanitaires, sociaux et médico-sociaux concernés, et notamment les établissements autorisés en psychiatrie contribue, est mise en œuvre par des actions de prévention, de diagnostic, de soins, de réadaptation et de réinsertion sociale* ». C'est bien dans ce cadre du service territorial de santé que l'action des acteurs sanitaires, sociaux et médico-sociaux s'inscrit avec la mise en œuvre des contrats territoriaux de santé. Les établissements de santé assurant l'activité de psychiatrie de secteur participent au service territorial de santé au public. Le projet d'article. L. 3221-3 rappelle que leur mission est de garantir à l'ensemble de la population :

« 1° *Un recours de proximité en soins psychiatriques, notamment par l'organisation de soins ambulatoires de proximité, y compris sous forme d'intervention à domicile, en lien avec le médecin traitant ;*

2° *L'accessibilité territoriale et financière des soins psychiatriques ;*

3° *La continuité des soins psychiatriques, y compris par recours à l'hospitalisation, si nécessaire en lien avec d'autres acteurs afin de garantir l'accès à des prises en charge non disponibles en proximité* ».

La recommandation formulée par la précédente mission doit être maintenue :

**Recommandation n°23 : En cohérence avec la stratégie nationale de santé, travailler sur le lien entre troubles mentaux et précarité.**

---

<sup>151</sup> Rapport IGAS n°2014-048 « Les liens entre handicaps et pauvreté », François Chérèque et Christine Abrossimov, novembre 2014, op.cit.

### 2.4.3.3 La politique de prévention notamment la question de la nutrition des enfants issus des familles les plus modestes est un enjeu majeur

La santé des enfants est un enjeu majeur de santé publique, qui a fait l'objet d'une mesure prioritaire du Plan « *Mettre en œuvre la priorité sur la santé des enfants et des adolescents* »<sup>152</sup>.

Cette priorité trouve toute sa place dans le projet de loi de santé, et en particulier la lutte contre l'obésité. Pour la mission d'évaluation 2014, les causes de l'obésité sont certes multiples mais des actions ciblées méritent d'être conduites. Les prévalences de l'obésité et du surpoids chez les enfants ont augmenté de manière forte et continue jusqu'au début des années 2000<sup>153</sup>. Toutefois, les conditions socioéconomiques sont des facteurs associés à des prévalences plus élevées dans les milieux les plus modestes. Selon les études les plus récentes<sup>154</sup>, les fréquences de surpoids et d'obésité se sont stabilisées chez les enfants et les adolescents ; un léger recul est même observé pour les plus jeunes (5-6 ans). Cette évolution, bien que globalement favorable, masque cependant des évolutions contrastées selon les catégories sociales, ce qui se traduit par un accroissement des inégalités.

Interrompre l'augmentation des prévalences d'obésité et de surpoids chez les enfants reste un des objectifs prioritaires du Programme national nutrition santé (PNNS 2001-2010) lancé en 2001, repris par la loi de santé publique de 2004.

Pour la mission d'évaluation 2014, la nouvelle loi de santé doit être l'occasion de réaffirmer cette action et la cibler davantage en direction des enfants issus des familles les plus modestes. La réduction des inégalités sociales en matière d'accès à une alimentation équilibrée est posée comme un objectif à atteindre. Pour que cette action soit efficace, il est nécessaire que l'information nutritionnelle soit ciblée.

## 2.5 L'enfance et la famille

### 2.5.1 Appréciation générale

Dans le champ de l'enfance et de la famille, le Plan vise deux types d'actions : une première série de nature monétaire (programme **d'augmentation sur plusieurs années des minima sociaux**), une seconde déclinée en termes de services et de prestations en faveur de la petite enfance (**accueil en structures collectives** : crèches, assistantes maternelles et école maternelle, accès aux soins avec l'opération « M'T dents », lutte contre l'obésité, accès à la restauration scolaire), ainsi que des dispositifs spécifiques à destination de certains publics fragiles : sortants d'aide sociale à l'enfance (ASE), mineurs isolés étrangers (MIE) par exemple.

La mission d'évaluation 2014 relève que des mesures spécifiques ont été prises (revalorisation des minima sociaux au 1<sup>er</sup> avril 2014<sup>155</sup>), des chantiers d'importance lancés (commission enfance et adolescence sous l'égide de France Stratégie ...), et une loi a été adoptée intégrant de nombreuses dimensions du Plan (loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes<sup>156</sup>). D'autres mesures se mettent progressivement en place dans le cadre de la COG de la CNAF.

---

<sup>152</sup> Voir fiche-mesure n°11 du plan.

<sup>153</sup> L'état de santé de la population en France - Suivi des objectifs annexés à la loi de santé publique - Rapport 2011

<sup>154</sup> Cycle triennal d'enquêtes sur la santé des enfants et adolescents scolarisés, DREES, mai 2011. Le cycle triennal d'enquêtes en milieu scolaire est organisé conjointement par la DREES et la Direction générale de la santé (DGS), la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère chargé de l'Éducation nationale, avec l'appui méthodologique de l'Institut de veille sanitaire (InVS) pour ce qui concerne la vaccination.

<sup>155</sup> Décrets 2014-419 et 2014-420 du 23 avril 2014, JO 25 avril 2104.

<sup>156</sup> Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

La mission d'évaluation 2014 a centré son examen sur les effets des mesures engagées en 2013, d'une part et sur le déploiement des autres mesures programmées pour 2014, d'autre part, dont l'état d'avancement permet d'évaluer à ce stade la mise en œuvre effective mais pas encore l'impact. Cette dimension pourra être évaluée l'an prochain. A cet égard, La mission d'évaluation 2013 estimait « *que la mise en œuvre de nombreuses actions inscrites dans la COG signée entre l'Etat et la CNAF en juillet 2013 allait être décisive* ».

Dans ce contexte, la **loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes** s'appuie explicitement sur le Plan pour lancer deux **expérimentations**. La première, en direction des familles modestes vise à les aider à recourir au service d'assistantes maternelles par le versement direct de l'allocation à l'assistant maternel agréé, la seconde porte sur le renforcement du recouvrement de garantie des impayés de pensions alimentaires via la saisie sur salaire. Les CAF seront autorisées à prélever le montant de la pension alimentaire directement sur la rémunération du débiteur défaillant.

Enfin, la mission d'évaluation 2014 insiste sur l'intérêt de la mise en place de la **commission relative à l'enfance et l'adolescence** inscrite dans le Plan. Par lettre de mission du 6 novembre 2013, le Premier ministre a confié à France Stratégie une mission de préfiguration d'une « *stratégie nationale unifiée de l'enfance et de l'adolescence* » présidée par professeur de Singly<sup>157</sup>. A ce stade le rapport n'est pas disponible mais cette approche globale qui s'inscrit dans les grands principes européens et internationaux ne peut être que saluée.

La pauvreté des enfants, des familles monoparentales et des familles nombreuses atteint des niveaux supérieurs aux autres catégories de population. La France compte 440 000 enfants pauvres supplémentaires entre 2008 et 2012<sup>158</sup>. Cette précarité, largement soulignée par les acteurs, avait été pointée lors de l'élaboration du Plan avec des actions renforcées en faveur des enfants et des familles. Le cumul de difficultés vient aggraver une situation déjà fragile<sup>159</sup>. Ainsi, est-il mis en évidence que « *la garde d'enfants constitue une difficulté particulière d'insertion pour la moitié des mères sans emploi : 37 % de celles qui recherchent un emploi se disent limitées par ce motif, et 67 % de celles qui n'en cherchent pas avancent cet argument pour expliquer leur retrait du marché du travail*<sup>160</sup> »

Face à l'accélération de la pauvreté des enfants, la mission recommande la mise en place d'actions spécifiques vis-à-vis des familles pauvres et notamment des familles monoparentales (voir recommandation n°1 dans le premier chapitre).

### 2.5.2 Des minima sociaux revalorisés en soutien aux familles les plus défavorisées tel que préconisé par le Plan

Les montants du complément familial majoré et de l'allocation de soutien familial ont été revalorisés le 1<sup>er</sup> avril 2014. Cette réforme des aides spécifiques aux familles monoparentales et nombreuses disposant de faibles revenus, décidée le 21 janvier 2013, lors du comité interministériel de lutte contre l'exclusion et transposée en partie dans la LFSS pour 2014, est devenue effective au travers de deux décrets du 23 avril 2014 fixant le montant du complément familial majoré et de son plafond de ressources et revalorisent l'allocation de soutien familial à effet du 1<sup>er</sup> avril 2014<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> La remise du rapport définitif est imminente. Au moment de la rédaction de ce rapport, la mission n'a pas eu accès à une version consolidée.

<sup>158</sup> Voir Rapport de l'UNICEF « Les enfants de la récession » déjà cité et chapitre 1.1.1 du présent rapport.

<sup>159</sup> DREES, Parents bénéficiaires de minima sociaux : comment concilier vie familiale et insertion professionnelle ? n° 874, février 2014.

<sup>160</sup> L'étude met l'accent sur les bénéficiaires d'un minimum social qui peuvent se heurter à des obstacles spécifiques : être dans une démarche d'insertion ou de recherche d'emploi et assumer la charge d'enfants, parfois très jeunes.

<sup>161</sup> Décrets précités

L'augmentation des prestations familiales pour les familles nombreuses modestes et les parents isolés actée dans le cadre du Plan a été effective. Le complément familial majoré ainsi que l'allocation de soutien familial sont désormais en place :

➤ Le complément familial majoré (CF)

Créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014<sup>162</sup>, le complément familial destiné aux familles nombreuses disposant de revenus modestes est versé aux familles d'au moins trois enfants de plus de trois ans et de moins de 21 ans : le montant du complément majoré atteint 185,20 €net par mois en métropole et 105,78 €net par mois dans les DOM au 1<sup>er</sup> avril 2014 sous condition de ressources et avec majoration conditionnelle<sup>163</sup>.

➤ La revalorisation exceptionnelle de l'allocation de soutien familial (ASF)

L'allocation de soutien familial est versée aux parents qui élèvent seuls leurs enfants ou à la personne qui a recueilli un enfant, qu'elle vive seule ou en couple. Les taux servant au calcul sont relevés au 1<sup>er</sup> avril 2014 (taux plein : 127,33 €net par mois, taux partiel : 95,52 €net par mois).

Ces deux prestations sociales revalorisées ont un impact important. Le complément familial (CF), attribué aux familles nombreuses modestes a concerné en 2014, 385 000 familles vivant en dessous du seuil de pauvreté. L'allocation de soutien familial (ASF) bénéficie aux parents isolés, pour la plupart des mères qui élèvent seules leur enfant. Les pouvoirs publics ont annoncé poursuivre la revalorisation au cours des prochaines années. Pour la mission d'évaluation 2014, cette décision s'inscrit dans un souci de justice sociale.

### 2.5.3 Le taux d'accueil des enfants de moins de trois ans de familles modestes : un objectif difficilement mesurable mais des disparités injustifiées

La création de 275 000 places d'accueil des enfants de moins de trois ans entre 2013 et 2017 est inscrite dans la COG signée entre l'Etat et la CNAF, avec 100 000 solutions d'accueil supplémentaires en établissement du jeune enfant (EAJE), 100 000 chez les assistantes maternelles et 75 000 places supplémentaires à l'école maternelle pour les enfants de deux ans. Cet objectif est ambitieux d'autant que moins de 100 000 places ont été créées sur la période de la précédente COG 2009-2012.

D'ores et déjà, la mission d'évaluation 2014 constate que les résultats pour l'année 2013 sont largement inférieurs à l'objectif pour les dispositifs d'accueil financés par la branche famille. En effet, les créations nettes de places en EAJE se situent à 54 % de l'objectif. L'accueil individuel des enfants de moins de trois ans est en très légère baisse chez les assistantes maternelles. Il est en recul plus prononcé lorsque l'enfant est gardé par un salarié au domicile de ses parents.

L'observatoire de la petite enfance a réalisé un bilan pour l'année 2013 montrant que la capacité d'accueil progresse, notamment du fait de l'activité des assistantes maternelles, les parents restent le principal mode de garde de 60 % des enfants de moins de trois ans.

La mission d'évaluation 2014 regrette que faute d'indicateurs ciblés, il est difficile d'évaluer la situation des enfants issus des familles les plus pauvres même s'il reste possible d'apprécier la situation par des indicateurs qui se rapprochent de cette notion.

<sup>162</sup> Loi n° 2013-1203 de financement de la sécurité sociale pour 2014.

<sup>163</sup> A l'instar de certaines dispositions réglementaires, les DOM font l'objet de mesures spécifiques en lien avec les problématiques locales. Ainsi, dans les DOM, les conditions d'octroi diffèrent puisqu'il faut justifier de la charge d'au moins un enfant de plus de trois ans et de moins de cinq ans.

D'après l'enquête de la DREES, un éclairage intéressant est apporté sur le lien entre le mode de garde et le niveau de vie des familles<sup>164</sup> et portant sur les modes de garde des enfants âgés de moins de 7 ans. Les familles dont les parents exercent une activité professionnelle ont des choix de garde différenciés selon leur niveau de vie et leurs contraintes professionnelles.

Cette étude révèle que « *les contraintes d'horaires et de recours au temps partiel choisi, apparaissent en effet plus difficiles pour les mères de milieu modeste. Quand la mère travaille à temps complet, le temps de recours à une garde payante, entre 8h et 19h en semaine, augmente très nettement avec le niveau de vie du ménage, passant de 30 % pour les enfants non scolarisés de milieu modeste, à 70 % pour les plus aisés* ».

Le mercredi en journée, comme le soir après l'école les différences portent à la fois sur des gardes rémunérées et sur les activités culturelles et sportives. Les parents des familles les plus modestes, et notamment les mères, assument quant à eux directement une grande partie du temps de garde, et ce même quand ils travaillent à temps plein.

La réforme sur les rythmes scolaires<sup>165</sup> entrée en vigueur au début de l'année scolaire 2013-2014 et à titre dérogatoire à partir de l'année scolaire 2014-2015 impacte l'ensemble des modes de garde qu'il conviendra d'évaluer.

**Recommandation n°24 : Poursuivre le développement des différents modes de garde, avec une attention particulière pour les enfants en situation de pauvreté.**

### 2.5.3.1 Les modes de garde sont diversifiés mais très déséquilibrés

Malgré la progression globale de la capacité théorique d'accueil, les parents restent le principal mode de garde du jeune enfant avec 61 % des enfants de moins de trois ans gardés par leurs parents. Sur une période de dix ans, l'évolution est favorable avec une diminution de 9 points. Toutefois, la moitié de ces enfants sont exclusivement gardés par leurs parents. Le recours au deuxième mode de garde principal, celui des assistantes maternelles agréées, est passé de 13 % à 19 % entre 2002 et 2013<sup>166</sup>. A 13 % en 2013, le recours aux EAJE comme mode de garde principal n'a augmenté sur la même période que de quatre points.

La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes veut faciliter les modes de garde pour les parents en particulier en direction des familles modestes. Ainsi, l'article 31 ouvre une expérimentation sur le versement direct à l'assistant maternel agréé du complément de libre choix du mode de garde normalement versé au parent employeur. Cette disposition vise à aider les familles modestes à recourir aux services d'assistantes maternelles.

Le texte stipule qu'« *en cohérence avec les objectifs du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et, le cas échéant, en articulation avec les actions menées par les collectivités territoriales ou leurs groupements auprès des personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale ou professionnelle, cette expérimentation doit permettre aux familles qui en ont le plus besoin un accès facilité à tous les modes de garde* ».

<sup>164</sup> « La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle selon le niveau de vie des familles », DREES, N° 465 février 2006, Etudes et Recherches.

<sup>165</sup> Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires. Le texte dispose que les heures d'enseignement sont organisées les lundi, mardi, jeudi et vendredi et le mercredi matin, à raison de cinq heures trente maximum par jour et de trois heures trente maximum par demi-journée. Le texte prévoit également la mise en place d'activités pédagogiques complémentaires en groupes restreints pour l'aide aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages, pour une aide au travail personnel ou pour une activité prévue par le projet d'école, le cas échéant en lien avec le projet éducatif territorial.

<sup>166</sup> DREES, enquête précitée

Cette expérimentation fait l'objet d'une convention tripartite entre l'organisme débiteur des prestations familiales, l'assistant maternel et le parent employeur, est basée sur le volontariat du ménage ou de la personne dont les ressources sont inférieures à un plafond fixé par décret et variable selon le nombre d'enfants à charge et l'assistant maternel agréé. L'expérimentation est prévue pour une durée de dix-huit mois.

La mission d'évaluation 2014 note que les départements volontaires avec une extension prévue pour d'autres départements (soit onze à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015), n'est pas de nature à porter ses fruits rapidement. Elle risque au contraire de contrarier le déploiement et la cohérence du dispositif.

Cette expérimentation s'inscrit pleinement dans les orientations du Plan, il n'en reste pas moins que la durée d'expérimentation est anormalement longue. Un bilan accéléré de l'expérimentation avec une généralisation du dispositif, corrigé le cas échéant, se justifie pleinement.

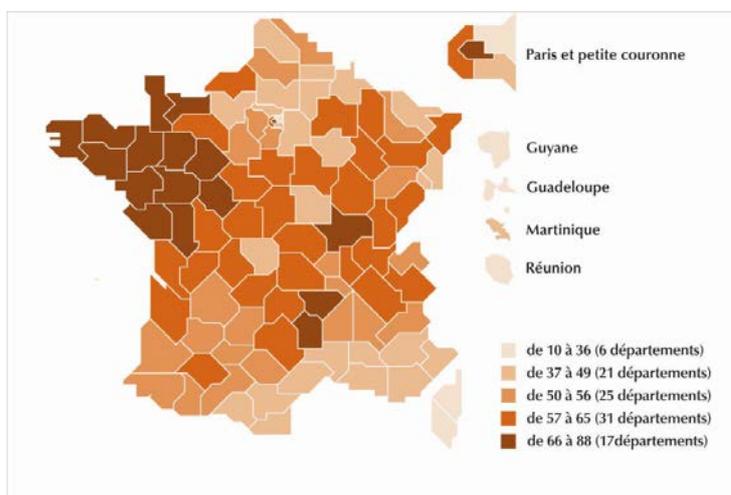
**Recommandation n°25 : Faire un retour d'expérience des quatre départements expérimentateurs du versement direct du complément de libre choix à l'assistante maternelle et généraliser le dispositif après ajustement le cas échéant.**

### 2.5.3.2 Les inégalités territoriales sont difficilement explicables mais doivent être réduites

Concernant la répartition géographique de l'offre d'accueil, les disparités territoriales sont importantes puisqu'au 31 décembre 2012 la "capacité d'accueil se situe entre 10 et 87 places (respectivement pour la Guyane et la Haute-Loire) pour 100 enfants de moins de trois ans. Le quart nord-ouest de la France est bien doté. Les départements de Bretagne et des Pays de la Loire affichent des capacités d'accueil théorique entre 66 et 88 places. D'autres régions telles que le pourtour méditerranéen, la Corse ou l'Eure ont des taux de couverture inférieurs à 36 places.

A Paris et dans les Hauts-de-Seine, l'offre d'accueil est respectivement de 68 et 64 places, au contraire de la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise qui comptent 31 et 42 places. Dès lors, en superposant une cartographie de la pauvreté, il est aisé d'en déduire que la Seine-Saint-Denis, espace particulièrement défavorisé, est anormalement moins bien desservi.

Schéma 1 : Capacité théorique d'accueil des enfants de moins de trois ans par les modes de gardes « formels » pour 100 enfants de moins de trois ans (en %) au 31 décembre 2012



Source : CNAF, CCMSA, DEPP, DREES, (au 31 décembre 2012), INSEE (estimations localisées de population 1<sup>er</sup> janvier 2013) et IRCEM.

Pour la mission d'évaluation 2014 et dans ce contexte, le nécessaire rééquilibrage territorial des places d'accueil reste un axe majeur à renforcer. Les zones à renforcer doivent être ciblées, accompagnées sans délai.

**Recommandation n°26 : Fixer les zones prioritaires pour le développement des places d'accueil de la petite enfance et les accompagner dans le cadre d'un plan rigoureux de rattrapage.**

### 2.5.3.3 L'objectif d'accueil de 10 % d'enfants de familles pauvres en crèche n'est pas atteint mais l'indicateur se révèle complexe et peu pertinent

La mission d'évaluation 2013 avait retenu comme mesure prioritaire « *l'amélioration de l'accueil en structures collectives des enfants de moins de trois ans issus de familles modestes* »<sup>167</sup>. Cet objectif d'accueillir des enfants issus de familles en situation de pauvreté et d'assurer la mixité sociale dans les structures d'accueil et chez les assistantes maternelles a été traduit par un objectif d'une présence *a minima* de 10 % d'enfants issus de familles en situation de pauvreté dans les modes d'accueil collectif.

A cet égard, la CNAF a prévu d'adapter son système d'information en créant un nouveau dispositif statistique d'appariement entre les données sur les enfants fréquentant les EAJE et les fichiers des allocataires : le fichier FILOUE (fichier localisé des enfants usagers d'EAJE). Ce fichier permettra de répondre aux questions relatives à l'accueil des enfants en situation de pauvreté. Ce projet se heurte à des problèmes de conception technique (avec le géocodage des EAJE permettant de déterminer les caractéristiques sociodémographiques des territoires où ils sont implantés, complétés de connaissances statistiques) qui à la fois semblent en retarder la mise en œuvre effective et fragilisent le pilotage de la mesure.

Dans l'attente de l'adaptation du système d'information de la CNAF, la DREES présente dans le tableau de bord les résultats de son enquête de 2013 sur les modes de garde des enfants en crèche ou auprès d'assistantes maternelles, en fonction des catégories et du niveau de vie des ménages<sup>168</sup>. Elle en conclut à une croissance de la fréquentation des crèches pour les enfants de famille modeste, mais une stagnation du recours aux assistantes maternelles et en tous les cas un écart important avec les autres familles. Il en est de même pour les familles monoparentales et/ou des familles avec couples non biactif.

C'est une approche de la mesure satisfaisante, qui part des pratiques des familles (part de familles utilisant les structures d'accueil, par catégories de famille) et non pas des capacités d'offre des structures (part des enfants pauvres accueillis dans les structures), mais disponible tous les 5 ans seulement.

**Recommandation n°27 : Rendre complètement opérationnel le fichier FILOUE (fichier localisé des enfants usagers d'EAJE) afin de répondre aux questions relatives à l'accueil des enfants en situation de pauvreté.**

La COG signée entre l'Etat et la CNAF prévoit également que des financements spécifiques doivent être consacrés au développement des solutions d'accueil sur des horaires atypiques, qu'il s'agisse d'emploi ou de formation, et pour les enfants en situation de handicap. Il est prévu qu'un investissement particulier portera sur l'amélioration de l'information et de l'accompagnement des familles.

**Recommandation n°28 : Adapter les modes de garde aux situations particulières des parents : situations atypiques vis-à-vis de l'emploi.**

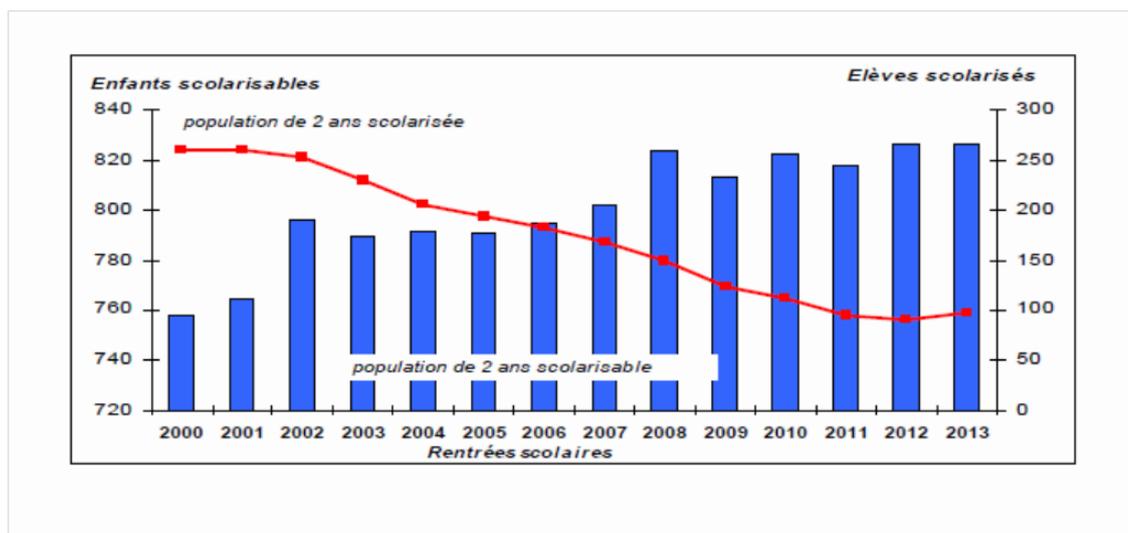
<sup>167</sup> Cf. P.J. n°1, fiche-mesure n° 13 « Améliorer l'accueil en structures collectives des enfants de moins de trois ans issus des familles modestes ».

<sup>168</sup> Voir Tableau de bord général des indicateurs, DREES, fiche n°29, page 110

### 2.5.3.4 Un rebond de scolarisation des enfants de moins de deux ans

La mise en œuvre de la mesure du Plan portant sur la scolarisation des enfants de deux ans (+75 000 places en école) inscrite dans le Plan est en bonne voie. Le taux de préscolarisation augmente pour la première fois depuis 1999. A la rentrée 2013, on compte ainsi 6 100 élèves de deux ans de plus qu'à la rentrée 2012. L'objectif de +15 000 par an n'est pas atteint mais il convient de noter que l'inversion de courbe est récente et tranche avec une décroissante longue et importante.

Graphique 1 : Evolution de la population scolarisable et scolarisée des enfants de deux ans sur la période 2000 - 2013



Source : MEN – DEPP, enquêtes dans les écoles publiques et privées préélémentaire et élémentaire, démographie DEPP-MEN in Observatoire de la petite enfance, résultats 2013.

L'inflexion est donc positive et la progression doit être consolidée. Il convient donc de suivre cette évolution dans le temps. Toutefois, si les places sont disponibles, il est nécessaire que l'Education nationale informe davantage les familles de l'intérêt de la scolarisation précoce.

**Recommandation n°29 : Promouvoir la politique de scolarisation de la classe d'âge des enfants de deux ans.**

#### 2.5.4 La non-discrimination des enfants de famille modestes dans l'accueil dans les structures de restauration scolaire : un objectif difficilement mesurable et variable suivant les contextes locaux

Une note de service transmise aux recteurs en novembre 2013 affiche la priorité à donner aux aides à la restauration sur les crédits alloués aux académies au titre des fonds sociaux. Pour mesurer les effets des mesures engagées, l'indicateur sur l'accès à la restauration scolaire a été renseigné par la DREES en utilisant les données fournies par la DEPP sur la fréquentation de la cantine par les collégiens et les lycéens. « A la rentrée 2013, 70 % des élèves de collège et lycée ont accès aux services de restauration collective. Plus l'origine sociale des élèves est défavorisée, moins ils ont accès aux services de restauration collective : parmi les élèves issus des catégories socioprofessionnelles supérieures, 78 % bénéficient des services de restauration collective contre 61 % parmi les élèves ayant une origine sociale la moins élevée ». Cet écart est encore accru dans les ZUS, où 38,5 % des collégiens et lycéens issus de familles défavorisées ont accès à la cantine<sup>169</sup>.

Afin de connaître la fréquentation de la restauration scolaire par les écoliers et les enfants de classe maternelle, la mission d'évaluation 2014 suggère de s'appuyer sur l'enquête menée par la DREES et la DGESCO en milieu scolaire sur les données de santé des enfants et de modes de vie des parents, réalisés par les infirmiers et médecins scolaires, et de l'enrichir par des données sur la fréquentation de la restauration collective, en fonction des catégories et niveaux de vie des familles.

**Recommandation n°30 : Enrichir l'enquête menée par la DREES et la DGESCO sur la santé des enfants et des modes de vie des parents par des données sur la fréquentation de la restauration collective, en fonction des catégories et niveaux de vie des familles**

#### 2.5.5 Les autres mesures : l'accompagnement des mineurs isolés étrangers, le suivi et l'accompagnement des jeunes les plus fragiles et l'expérimentation de la garantie contre les impayés de pension alimentaire se mettent en place

##### 2.5.5.1 Un état des lieux du statut et de l'accompagnement des mineurs isolés étrangers clarifié mais des solutions toujours en attente

Conformément au constat et à la recommandation de la mission 2013, une mission inter-inspections a été lancée dès le début de l'année 2014. Le rapport, remis en juillet 2014 au Premier ministre, évalue le dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers (MIE) mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013<sup>170</sup>.

Selon le rapport, « l'accélération des arrivées après 2008 s'est traduite par une augmentation des effectifs de MIE et d'anciens MIE pris en charge, évalués à 8500 au 31 décembre 2012, soit environ 6 % de l'ensemble de mineurs confiés à l'ASE ».

<sup>169</sup> Cf. P.J. n°3, fiche n° 30 d'après DEPP, page 115.

<sup>170</sup> Rapport conjoint IGSJ, IGAS et IGA portant sur l'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013, Juillet 2014.

Le rapport relève de nombreux angles morts et propose des solutions juridiques et d'organisation, notamment entre le juge, le conseil général et le préfet, pour préciser la notion d'isolement et de minorité. La consolidation financière a été actée en RIM fin décembre 2014 avec un montant alloué de 9,5 M€ Ce financement ainsi clarifié permettra de rembourser les frais engagés par les départements pour l'évaluation et l'orientation des personnes se déclarant mineurs pendant les cinq premiers jours d'accueil du MIE<sup>171</sup>. Mais elle laisse ouverte la question de l'accompagnement du MIE, exclu de l'aide sociale à l'enfance ou à la sortie de celle-ci.

Sans reprendre en détail les conclusions du rapport conjoint IGSJ, IGAS et IGA, la mission d'évaluation 2014 s'inscrit dans les grandes recommandations formulées. Elle estime en effet que la proposition de renforcement du pilotage de la politique d'accueil des MIE dans un cadre davantage interministériel avec l'organisation de la solidarité interdépartementale est de nature à répondre aux besoins mais justifie une consolidation juridique et financière. La création d'un cadre de référence pour l'accueil et l'évaluation des jeunes étrangers isolés doit également se prolonger avec des ajustements opérationnels.

Si l'aspect financier est aujourd'hui consolidé, des difficultés persistent sur le plan juridique. Le recours en annulation introduit par douze départements contre la circulaire du 31 mai 2013 est pendant devant le Conseil d'État et fait peser un risque sur la pérennité du dispositif.

En tout état de cause, une adaptation sera nécessaire sur certains aspects comme la précision de certaines notions juridiques et de pratiques (documents d'identité présentés, expertise d'âge osseux et nécessité de notifier aux jeunes les décisions de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance ou de non-assistance éducative).

Dans cette révision<sup>172</sup>, l'avis de la commission nationale consultative des droits de l'homme devra également être pris en compte. En effet, dans cet avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national<sup>173</sup>, la CNCDH émet vingt-trois recommandations pour améliorer la situation qui rejoignent pour beaucoup d'entre elles celles du rapport IGSJ, IGAS et IGA. Dans la mesure où l'analyse de la CNCDH s'inscrit dans le droit fondamental qui découle de l'article 20 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE)<sup>174</sup> la mission d'évaluation 2014 estime utile de prendre en compte ses travaux.

**Recommandation n°31 : Mettre en œuvre les recommandations de la mission sur les MIE aménagées après la décision du Conseil d'Etat et évaluer à terme le dispositif.**

#### 2.5.5.2 Une expérimentation de suivi et d'accompagnement de jeunes sortant de l'ASE ou sous main de justice à conforter

En ce qui concerne le suivi et l'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE ou sous main de justice, une expérimentation a été mise en œuvre dans sept départements, visant à éviter leur risque de précarisation ou de récidive<sup>175</sup>. Elle sera poursuivie en 2015 en vue d'une évaluation sur le décloisonnement effectif du droit commun et du droit spécifique pour une meilleure insertion de ces jeunes.

La mission souligne l'intérêt d'intégrer dès 2015 ces publics dans les programmes de garantie jeunes comme prévu initialement.

<sup>171</sup> 250 euros par jour pendant les cinq premiers jours, et par personne se déclarant mineur.

<sup>172</sup> En tenant compte des avis du Conseil d'Etat, entre autres.

<sup>173</sup> CNCDH : Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national « État des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers », 8 juillet 2014.

<sup>174</sup> Extrait de l'article 20, al 1 : Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat. Al 2 : Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.

<sup>175</sup> Cf. P.J. n°1, fiche-mesure n°36 : « Expérimenter des parcours d'insertion pour les jeunes les plus fragiles (ASE, SMJ) ».

### 2.5.5.3 L'expérimentation de la garantie contre les impayés de pension alimentaire (GIPA) doit être ajustée avant sa généralisation

Prévue par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, l'expérimentation lancée dans vingt départements pilotes repose sur un renforcement de l'Allocation de soutien familial (ASF) versée au parent d'un enfant, en particulier lorsque l'autre parent ne s'acquitte pas de sa pension alimentaire.

L'expérimentation prévoit :

- la mise en œuvre d'une allocation de soutien familial (ASF) complémentaire : elle permettra, si le parent isolé est éligible à l'ASF, de compléter la pension alimentaire fixée par le juge aux affaires familiales jusqu'au niveau de l'ASF ;
- le versement de l'ASF dès le deuxième incident de paiement d'une pension alimentaire, alors qu'aujourd'hui, l'ASF n'est versée qu'au bout de deux mois consécutifs d'impayés de pensions alimentaires ; par ailleurs, si la pension est versée de façon irrégulière, les droits à l'ASF ne s'ouvrent pas ou alors de façon intermittente : l'expérimentation devra corriger cette situation ;
- le maintien de l'ASF pendant 6 mois après une éventuelle remise en couple, afin d'éviter une rupture trop rapide des aides (l'ASF s'arrête aujourd'hui dès la remise en couple).

Dans le cadre de cette expérimentation, l'accompagnement des parents isolés pendant les périodes de divorce et de séparation par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) sera en outre renforcé (mobilisation de la médiation familiale, aide au parent isolé en cas de difficulté pour obtenir auprès du débiteur les éléments nécessaires à la fixation d'une pension alimentaire par le juge aux affaires familiales, renforcement des moyens à disposition des caisses pour recouvrer les pensions alimentaires).

La mission d'évaluation 2014 relève cette volonté des pouvoirs publics d'apporter une aide concrète aux parents isolés et à leurs enfants, en améliorant le paiement effectif des pensions alimentaires : les parents isolés doivent pouvoir exercer l'ensemble de leurs droits et bénéficier d'un accompagnement personnalisé par les CAF et les CMSA dans les périodes difficiles de divorce et de séparation.

Un rapport doit être remis au Parlement en août 2015. Le dispositif une fois évalué devra être ajusté et généralisé.

**Recommandation n°32 : Tirer les enseignements des expérimentations de la garantie contre les impayés de pension alimentaire (GIPA) et généraliser le dispositif après ajustement le cas échéant.**

## 2.6 L'inclusion bancaire

### 2.6.1 Appréciation générale

Le thème de l'inclusion bancaire a pris une place importante dans le Plan suite au rapport préparatoire à la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale<sup>176</sup>. Les trois axes de ce rapport (accès aux services bancaires fondamentaux, prévention du surendettement et accompagnement des personnes en situation de fragilité financière) sont largement repris dans le Plan qui avait inscrit huit mesures la première année<sup>177</sup>, dont deux mesures prioritaires : le développement du réseau des points conseils budget et l'amélioration du processus de traitement du surendettement. La feuille de route 2014 du Plan a ajouté trois mesures nouvelles, soit au total, onze mesures dont deux prioritaires à très fort enjeu intégratif<sup>178</sup>.

L'étude récente de la DREES sur les difficultés financières des bénéficiaires des minima sociaux resitue les enjeux de l'inclusion bancaire et confirme l'importance des mesures prises dans le cadre du Plan.

#### Les difficultés financières des bénéficiaires de minima sociaux

Parmi les bénéficiaires de minima sociaux, au cours de 2012, un bénéficiaire sur cinq a vu sa demande de crédit refusée par la banque ou l'organisme social auquel il s'est adressé. Les bénéficiaires du RSA socle non majoré et de l'ASS sont les plus touchés par ces refus. En l'absence d'aides ou lorsque celles-ci s'avèrent insuffisantes, les contraintes budgétaires peuvent déboucher sur des interdictions de chèque ou des interdictions bancaires (respectivement 6 % et 5 %, avec 4 % de bénéficiaires qui cumulent ces deux sanctions). Les allocataires du RSA socle majoré sont plus souvent dans ces situations (14 % d'entre eux ont été interdits de chèque et 11 % ont été interdits bancaires). L'insuffisance de ressources peut aussi provoquer un surendettement : 8 % des allocataires du RSA socle majoré et 6 % à 7 % des autres bénéficiaires du RSA et de l'ASS ont déposé un dossier devant une commission de surendettement au cours des douze derniers mois.

*Source : « Les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : privations et difficultés financières », DREES, Etudes et résultats n°87, février 2014.*

Mesure phare du Plan, le développement des **points conseils budget** reste à l'état de projet et est dans une nouvelle phase d'expertise, confiée au CGEFI en décembre 2014, après la remise du rapport de préfiguration en janvier 2014. Si le scénario combinant plateforme téléphonique nationale, structures locales chargées des mêmes fonctions et articulation avec les dispositifs existants est *a priori* confirmé, le modèle économique, l'organisation et le déploiement restent à déterminer. Or, les enjeux de mal endettement et de surendettement sont importants<sup>179</sup> : plus de 800 000 ménages ont des dossiers de surendettement en cours, et 200 000 nouveaux dossiers sont déposés chaque année.

<sup>176</sup> [http://www.socialsante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_de\\_Monsieur\\_Francois\\_Soupage\\_acces\\_aux\\_services\\_bancaires\\_et\\_lutte\\_contre\\_le\\_surendettement.pdf](http://www.socialsante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_de_Monsieur_Francois_Soupage_acces_aux_services_bancaires_et_lutte_contre_le_surendettement.pdf), Conférence du 11 et 12 décembre 2012

<sup>177</sup> Mieux connaître les processus menant au surendettement des ménages ; Mettre en place des mécanismes de détection des difficultés financières ; Lutter contre l'accumulation des frais bancaires ; Mettre en place un registre national des crédits à la consommation ; consolider le droit au compte ; développer un réseau de Points conseils budget ; améliorer la procédure de traitement du surendettement. Cf. P.J. n°1.

<sup>178</sup> Le développement du microcrédit personnel, la désolidarisation des comptes joints en cas de violences faites aux femmes et le recouvrement amiable des créances. Voir fiches mesure.

<sup>179</sup> Le mal endettement représente la « situation dans laquelle le niveau de charges d'une personne ou d'un ménage endetté n'est pas adapté à son niveau de revenus ». Le surendettement est défini par le Code de la consommation comme un « niveau d'endettement manifestement excessif au regard des capacités de remboursement des ménages » (article L.331-1) et est mesuré par le nombre de dossiers de surendettement recevables auprès des commissions de surendettement.

**L'amélioration des procédures de traitement de surendettement** devrait entrer très prochainement dans une phase opérationnelle. Le cadrage législatif et réglementaire est posé, par la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires et des dispositions de la loi ALUR sur la prévention du surendettement<sup>180</sup>. Le dernier arrêté en date du 5 novembre 2014 portant homologation de la Charte de l'inclusion bancaire et de prévention du surendettement paraît le plus prometteur, mais il ne s'imposera aux institutions bancaires qu'à partir de fin 2015.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a rejeté le projet de registre national des crédits à la consommation, mesure inscrite dans le Plan, ce qui conduit à chercher d'autres leviers pour répondre à l'objectif de prévention du surendettement. Un groupe de travail, missionné à cet effet, doit rendre ses conclusions fin mars 2015.

La mission prend acte de la mise en œuvre formelle des mesures du Plan. Mais leur mise en application est trop récente pour pouvoir en mesurer l'impact.

A cet égard, **l'Observatoire de l'inclusion bancaire**, installé le 11 septembre 2014, devra s'attacher à suivre l'effectivité et l'impact des mesures du Plan relatives à l'inclusion bancaire et à la prévention du surendettement. Il est doté pour cela de deux leviers pertinents : la commande et la diffusion d'études relatives à l'ensemble des aspects relatifs à l'inclusion bancaire, à l'accès au crédit et à la prévention du surendettement, et l'examen des rapports de synthèse des banques sur les mesures mises en œuvre « en faveur des clients en situation de fragilité ». Les banques transmettront parallèlement la synthèse de ce rapport à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, dotée de pouvoir de sanction en cas de manquement. Toutefois, l'effet de ces mesures est reporté, car le contenu et les modalités de transmission du rapport doivent être fixés par arrêté, sur proposition de l'Observatoire, dont les travaux n'avaient pas encore été remis début 2015.

## 2.6.2 Le projet de réseau des points conseils budget est en attente de décision sur son modèle économique, son organisation et son déploiement

Le développement du réseau des points conseil budget, mesure-phare du Plan, avait été particulièrement signalé par la mission d'évaluation 2013 comme devant « *participer au renforcement de l'accompagnement des personnes en situation financière difficile* ».

Suite à l'état des lieux remis par l'ANSA en octobre 2013, trois missions de réflexion complémentaires ont été lancées :

- un rapport de préfiguration commandé l'été 2013 et remis au Premier ministre en janvier 2014 a retenu, parmi les scénarios expertisés par un groupe de travail réunissant des associations et des banques, un dispositif combinant une plateforme téléphonique nationale dispensant informations et conseils gratuits, et des structures locales chargées des mêmes fonctions, avec une articulation avec les dispositifs d'accompagnement social existants. L'enjeu est important : le « mal endettement » concernerait 750 000 nouveaux ménages chaque année et le surendettement 200 000<sup>181</sup>. L'offre de services, lisible, homogène sur le territoire et non stigmatisante, doit concerner ce public potentiel et les professionnels ;

---

<sup>180</sup> Article 27 : coordination des activités de la commission de surendettement avec celles de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), effacement des dettes en cas de rétablissement personnel. Voir supra chapitre hébergement logement.

<sup>181</sup> Voir Rapport du groupe de travail de préfiguration des points conseils budget, présidé par Bernard Comolet et Arthur Lhuissier, remis au premier ministre en janvier 2014 et en P.J le Tableau de bord général des indicateurs du Plan, fiche n°20.

- afin de proposer un modèle économique, une organisation nationale et locale et un mode de déploiement, une mission d'appui a été confiée au CGEFI en décembre 2014, soit 11 mois après la remise du rapport<sup>182</sup>. La mission devra rendre ses conclusions en février 2015 ;
- parallèlement, un groupe de travail présidé par le président du Comité consultatif du secteur financier sur « *l'éducation budgétaire et financière à l'école* », missionné le 3 octobre 2013, a remis un rapport comportant des scénarii, en novembre 2014, et devant s'articuler avec les points conseils budget. L'intégration de l'éducation budgétaire et financière dans les programmes de l'éducation nationale serait envisagée.

La mission constate que le projet de points conseils budget, proposé fin 2012 dans le cadre des travaux exploratoires du groupe de travail présidé par François Soulage en amont du Plan, est toujours en suspens fin 2014. Si le scénario est *a priori* partagé et validé, de fortes interrogations subsistent encore sur le financement, le portage par les structures locales (associations, réseaux bancaires, service public local), la qualité et l'étendue du service rendu, qui a des impacts sur la professionnalisation des acteurs et le niveau de médiation offert.

Les liens avec la nouvelle mesure du Plan d'amélioration et de développement du crédit personnel, et avec la nature de l'intervention et de la professionnalisation traitées dans le cadre des états généraux du travail social restent par ailleurs à concrétiser.

**Recommandation n°33** : Statuer rapidement sur le schéma d'organisation et de déploiement des points conseils budget, qui réponde aux objectifs initiaux de « *participer au renforcement de l'accompagnement des personnes en situation financière difficile* ».

### 2.6.3 Les procédures de traitement du surendettement sont mieux encadrées

Les indicateurs du tableau de bord de suivi du plan sur le surendettement resituent les enjeux du surendettement et confirment l'importance des mesures prises dans le cadre du Plan : le nombre de **dossiers de surendettement a augmenté** de 21 % depuis 2008 mais se stabilise en 2013, où 195 530 dossiers ont été jugés recevables par les commissions de surendettement, dont 35 % de dossiers en rétablissement personnel. Le niveau d'endettement augmente, dû à la part de l'endettement immobilier et touche les personnes aux faibles revenus<sup>183</sup>.

L'amélioration de la procédure de traitement du surendettement est une mesure prioritaire du Plan, qui a fait l'objet de dispositions législatives dans le cadre de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation bancaire et de précisions dans la circulaire du 22 juillet 2014. Ces dispositions visent à<sup>184</sup> :

- maintenir les personnes surendettées dans leur logement, notamment les personnes propriétaires de leur logement, à adapter les modalités de leur capacité de remboursement lorsque le dossier a été jugé recevable et réinscrire le lien entre expulsion et prévention du surendettement dans une démarche intégrant la dimension logement et intervention sociale<sup>185</sup> ;
- faciliter l'accompagnement social des personnes surendettées, par la désignation dans chaque département d'un correspondant issu du conseil général et de la CAF ;
- protéger la personne surendettée pendant la procédure, simplifier et accélérer la procédure.

Les délais moyens de traitement d'un dossier de surendettement par la Banque de France sont passés de 4,1 mois en 2011 à 3,8 mois en 2013.

<sup>182</sup> Mission du ministre des finances, de la Secrétaire d'Etat chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire et de la Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.

<sup>183</sup> Cf. P.J. n°3, indicateur n°20 : « Nombre de dossiers de surendettement », page 86.

<sup>184</sup> Décret d'application n°2014-190 du 21 février 2014 relatif à la procédure de surendettement.

<sup>185</sup> Voir chapitre Hébergement –logement.

La mission constate que les textes d'application de la loi relative à la séparation et à la régulation bancaire en faveur de la prévention du surendettement ont été mis en œuvre rapidement, ainsi que ceux de la loi sur la consommation et de la loi ALUR adoptées postérieurement.

#### 2.6.4 Les autres mesures, qui s'appuient sur l'application de la loi bancaire du 26 juillet 2013, sont largement prises en compte

La loi du 26 juillet 2013 relative à la séparation et à la régulation des activités bancaires met en application la plupart des mesures sur l'inclusion bancaire prévues par le Plan. Outre le décret relatif à la procédure de traitement du surendettement commentée ci-dessus, tous les autres décrets ou arrêtés ont été publiés.

Le dernier arrêté, en date du 5 novembre 2014, porte sur l'homologation de la **charte d'inclusion bancaire et de prévention de surendettement** en faveur des personnes « en situation de fragilité financière ». La charte met en place les mécanismes de détection des difficultés financières (mesure 19). Elle s'impose à tous les établissements de crédit, aux établissements de paiement, aux établissements de monnaie électronique et aux sociétés de financement. Elle les engage à :

- mettre en place des mesures permettant de renforcer l'accès des personnes physiques aux services bancaires (services de base, encadrement et adaptation des autorisations de découvert, outils pédagogiques sur la gestion du compte) ;
- développer des mécanismes de détection et de traitement précoces des difficultés de leurs clients afin de prévenir le surendettement (détection, accompagnement).

La charte prévoit que les établissements « *mettent à disposition du grand public, des associations et autres parties prenantes des outils pédagogiques et d'information sur la gestion des comptes, les moyens de paiement...* ». Elle prévoit également la transmission à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution d'un rapport annuel sur « *les mesures mises en œuvre en faveur des clients en situation de fragilité* ». Rappelons que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution peut exercer un pouvoir de sanction en cas de manquement. Toutefois, ces mesures n'entreront en application qu'un an après la publication de l'arrêté, soit au 5 novembre 2015, et la liste, le contenu, la périodicité et les modalités de transmission de ces informations doivent être fixés par un arrêté du ministre chargé de l'économie sur proposition de l'Observatoire.

Par ailleurs, le décret du 17 octobre 2013 relatif au **plafonnement des commissions d'intervention**, le décret du 27 mars 2014 relatif à la dénomination commune des principaux frais et services bancaires et les décrets du 30 juin 2014 relatifs à l'information préalable du consommateur en matière de frais bancaires permettent de contribuer à la lutte contre l'accumulation des frais bancaires (mesure n°20).

Le décret du 1<sup>er</sup> mars 2014 relatif aux conditions d'exercice du **droit au compte** au nom et pour le compte du demandeur par les associations et les fondations, permet de consolider le droit au compte (mesure n°52).

Enfin, le décret du 30 juin 2014 crée l'**Observatoire de l'inclusion bancaire** (mesure n°68). Le comité de pilotage a été installé le 11 septembre 2014. Il rassemble les représentants des pouvoirs publics, des établissements de crédit et des associations de consommateurs, familiales et de lutte contre l'exclusion. Son champ d'études est centré sur l'inclusion bancaire mais son rôle s'étend à l'observation du surendettement, notamment au travers de l'examen des rapports des banques sur les mesures prises en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement, qu'elles adressent parallèlement à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

La mission IGAS<sup>186</sup>, dans son rapport sur les liens entre handicap et pauvreté remis le 13 novembre 2014 au premier ministre, a d'ores et déjà recommandé de prévoir dans la programmation de l'Observatoire des études sur l'accès au compte et au crédit des personnes en situation de handicap, en vue de mieux connaître les risques de précarité bancaires spécifique de ces populations.

Pour sa part, la DGCS a fait parvenir des propositions de thèmes d'étude portant sur l'estimation de la demande de conseils budgétaires et financiers et sur les bénéfices d'une politique d'accompagnement plus précoce des personnes surendettées afin d'éviter les redépôts des dossiers de surendettement (39 % des dossiers en 2012), par ailleurs souvent rejetés (12 %)<sup>187</sup>.

A court terme, le Conseil scientifique de l'Observatoire travaillera sur la définition des populations en situation de fragilité financière. Les mesures nouvelles relatives à l'inclusion bancaire et à la prévention du surendettement devront figurer dans le programme d'enquêtes et de statistiques de l'Observatoire.

**Recommandation n°34 : Veiller à ce que la programmation des études de l'Observatoire réponde aux besoins d'évaluation des mesures du Plan ainsi qu'à l'amélioration de la connaissance des difficultés propres aux personnes handicapées.**

## 2.6.5 L'abandon du registre national de la consommation, censuré par le Conseil constitutionnel devrait trouver des voies de substitution répondant à l'objectif de prévention du surendettement

Mesure phare du Plan, le « fichier positif » devait contenir des données sur les encours de crédit, permettant aux prêteurs de mieux apprécier la solvabilité des personnes qui sollicitent un crédit et d'informer les commissions de surendettement et les greffes de tribunaux. Les informations étaient limitées et leur usage encadré sous la responsabilité de la Banque de France. Or la disposition créant le registre national de la consommation prévu dans la loi relative à la consommation a été censurée par le Conseil constitutionnel le 13 mars 2014, « *considérant ...qu'eu égard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur du traitement, à la fréquence de son utilisation, au grand nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès et à l'insuffisance des garanties relatives à l'accès au registre, les dispositions contestées portent au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi* ».

Un groupe de travail, missionné en juillet 2014 par le ministre des finances et piloté par Emmanuel CONSTANS, président du Comité consultatif du secteur financier, est chargé de définir les perspectives envisageables et doit rendre ses conclusions fin mars 2015. Ce groupe devra déterminer au préalable si les possibilités juridiques, laissées ouvertes par la décision du Conseil constitutionnel, permettent de créer un nouveau « fichier positif » répondant aux objectifs initiaux.

A défaut, la mission d'évaluation du Plan considère qu'il pourra s'appuyer sur les mesures contribuant à « *favoriser l'inclusion bancaire des publics fragiles et prévenir le surendettement* », notamment le développement du réseau des points conseils budget cités ci-dessus, mais aussi les mesures de lutte contre l'accumulation des frais bancaires, de consolidation du droit au compte, d'amélioration de la procédure de traitement de surendettement et les obligations d'informations incombant aux banques issues de l'application de la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement.

<sup>186</sup> Rapport IGAS n°2014-048 précité sur les liens entre handicap et pauvreté, François Chérèque et Christine Abrossimov, novembre 2014.

<sup>187</sup> Rapport du groupe de préfiguration des points conseil budget, octobre 2013.  
[http://www.solidarites-actives.com/pdf/ANSA\\_PCB\\_EtatDesLieux2013.pdf](http://www.solidarites-actives.com/pdf/ANSA_PCB_EtatDesLieux2013.pdf)

## 2.7 La gouvernance des politiques de solidarité

### 2.7.1 Appréciation générale

Le gouvernement a fait de la gouvernance des politiques de solidarité un des trois axes du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : « coordonner l'action sociale et valoriser les acteurs ». Cette priorité faisant suite au rapport de Michel DINET (alors président du conseil général de Meurthe et Moselle, aujourd'hui décédé) et Michel THIERRY (IGAS et vice président du Conseil Supérieur du Travail Social).

Ce rapport qui a beaucoup inspiré la méthode de déploiement du Plan proposait d'intégrer la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale dans une démarche globale de développement social. Pour cela, il était proposé d'articuler cette organisation autour de trois principes :

- une logique de projet global où l'objectif de solidarité traverse l'ensemble des politiques publiques et pas seulement les seules politiques sociales pour atteindre les diverses dimensions de la vie des gens ;
- une démarche de territoire où se croisent les compétences de l'Etat, des collectivités locales et des EPCI, en convergence avec les acteurs de la solidarité, de l'économie sociale et solidaire du développement local ;
- une dynamique de participation des personnes concernées par ces politiques de solidarité.

Pour cela le rapport préconisait une démarche d'assouplissement des règles et de déclouonnement des politiques sociales en articulant les différents niveaux d'intervention, en renforçant l'interministérialité tant au niveau national que dans les territoires, en confirmant le département comme chef de file du développement social territorialisé (création d'un conseil départemental du développement social) et en accentuant la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté sur la base de diagnostics partagés. Cette démarche devait s'appuyer sur la possibilité d'expérimenter de nouvelles politiques en libérant l'innovation sociale et en s'affranchissant si nécessaire de certaines normes. Le tout dans une démarche partenariale incluant tous les acteurs déjà cités.

Toutes ces recommandations du rapport DINET/THIERRY forment la base des engagements de l'axe 3 et de la gouvernance du Plan. Elles ont été largement soutenues lors des trente rencontres de présentation du Plan par la mission d'évaluation 2013. Les besoins de simplification (gouvernance et contenus des droits), de coordination des acteurs, de prise en charge globale des personnes ont été au centre des débats.

Cette démarche a été celle de la première année de mise en œuvre du Plan à travers quatre thématiques :

- inter ministérialité au niveau national ;
- territorialisation à partir des rencontres en région ;
- appui du SGMAP et de la DGCS sur « l'évaluation de politiques publiques relatives à la gouvernance territoriale des politiques de solidarité » dans quatre départements pilotes (Meurthe et Moselle, Nord, Drome et Val d'Oise ;
- participation des personnes en situation de pauvreté.

A la fin de cette première année, le CILE du 24 janvier 2014 a confirmé cette démarche en l'adaptant aux enseignements tirés et s'engage à poursuivre la mise en œuvre du Plan à deux niveaux de pilotage :

- au niveau interministériel et au niveau national animé par la DGCS ;

- au niveau territorial du Plan, sous la responsabilité des préfets de région.

La démarche AGILLE (Améliorer la Gouvernance et développer l'Initiative Locale pour mieux Lutter contre l'Exclusion) a pris la suite du travail réalisé par le SGMAP et la DGCS, à l'intersection de ces deux niveaux de gouvernance.

Les Etats Généraux du Travail Social (EGTS) ne sont pas dissociés de cet ensemble car ils ont pour but de reposer le sens du travail social dans ce contexte évolutif tant d'organisation du secteur social que de l'évolution des problématiques rencontrées par les personnes concernées et par les multiples intervenants.

La mission reconnaît la volonté du gouvernement de respecter cette feuille de route ambitieuse. Mais l'annonce d'une nouvelle réforme redéfinissant les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales, et même de suppression des conseils généraux, a freiné la démarche partenariale engagée avec parfois le retrait provisoire de l'Assemblée des Départements de France (ADF) des comités de pilotage et de suivi des actions. Malgré cela toutes les actions ont fini par se mettre en place.

De même, le suivi, l'évaluation et la mesure de la performance ont fait l'objet de démarches au niveau national comme au niveau régional, soit sous forme de mise en place d'indicateurs soit par le lancement d'enquêtes ou d'études.

La mission porte un regard positif sur l'ensemble du processus, cohérent et conforme aux engagements du Plan avec une réserve sur l'organisation des EGTS qui prennent du retard par rapport au calendrier initial sans pour autant rendre la démarche plus efficiente.

Mais pour réussir totalement le déploiement du Plan, il est nécessaire que celui-ci gagne en notoriété comme souhaité dans le premier rapport annuel. Celle-ci s'est améliorée, du fait de débats publics autour de certaines de ses mesures (augmentation des minima sociaux, accélération de la mise en œuvre de la garantie jeune, loi ALUR, fusion RSA activité/PPE...) mais aussi par la rencontre entre le Président de la République et les associations partenaires du Plan le 14 octobre 2014. Cependant, le Plan manque toujours de notoriété et de visibilité du fait d'une communication gouvernementale trop segmentée sans présentation globale donnant du sens à son effet systémique dans la lutte contre la pauvreté. Il souffre également d'une crainte, particulièrement du monde associatif de ne pas être mis en œuvre totalement pour des raisons financières. Pour y remédier la mission renouvelle sa recommandation de la première évaluation de programmer à mi parcours une rencontre bilan/adaptation avec les partenaires ayant participé à la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012.

**Recommandation n°35 : Organiser une conférence à mi parcours pour faire le bilan de la mise en œuvre du Plan et l'adapter si nécessaire.**

De la même façon, plusieurs actions du Plan mais aussi l'intervention de la mission IGAS ont été inscrites à l'ordre du jour de réunions du groupe ALERTE et de la FNARS, de l'ONPES et du CNLE, ce qui a permis aux différents partenaires du Plan comme au huitième collège du CNLE d'être informés régulièrement de l'état d'avancement des actions.

## 2.7.2 L'interministérialité est une exigence pour la réussite du Plan

La question de la pauvreté est multidimensionnelle et exige une approche transversale qui par définition dépasse un seul ministère. Travailler collectivement dans une logique interministérielle est une condition *sine qua non* de réussite du Plan. L'objectif est de garantir une prise en charge globale des personnes et de promouvoir une action décloisonnée et efficiente. Au niveau local, cette nécessité constitue un des enjeux pour un meilleur accès aux droits et une réussite dans la mise en œuvre du Plan. C'est l'ambition du gouvernement réaffirmée lors du CILE du 24 janvier 2014. Cette dynamique lancée la première année s'est poursuivie en 2014 pour ce qui est de la mise en œuvre du Plan *stricto-sensu*, tant par les réunions interministérielles tenues à échéance trimestrielle sous l'autorité du cabinet du Premier ministre que lors des deux rencontres de toutes les administrations ayant en responsabilité une ou plusieurs mesures du Plan, convoquées par la directrice de la DGCS<sup>188</sup>.

Cependant, malgré cette interministérialité effective, la mission regrette que ce souci de coordination et de transversalité ait souffert de deux exceptions notables. Deux missions ont été lancées sur des thématiques du Plan sans concertation ni coordination avec les autres travaux pourtant proches :

- une première mission<sup>189</sup> lancée le 16 juillet 2014 par le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a mandaté l'Inspecteur général de l'Education nationale Jean-Paul DELAHAYE pour une mission portant sur la « *grande pauvreté et réussite scolaire* » sans lien avec le Plan alors que des thématiques ont été traitées en son sein comme les relations entre familles pauvres et écoles et, faisant l'objet d'actions précises, recommandées et déjà prises en compte pour partie ;
- une seconde mission commanditée par le secrétaire général du ministère de l'intérieur<sup>190</sup>, auprès du préfet, Alain REGNIER pour faire un diagnostic sur le pilotage des politiques sociales par l'Etat déconcentré et leur articulation avec les autres politiques sociales conduites par les collectivités, afin de préparer les discussions interministérielles préparatrices aux futures décisions du gouvernement sur l'évolution des missions de l'Etat.

Un risque de redondance voire d'incohérence peut ressortir de ces travaux alors qu'ils ont été inscrits au programme du Plan et ont déjà fait l'objet de travaux par le SGMAP. Ils servent dès à présent de support à l'opération AGILLE (voir infra).

Sans contester la légitimité des ministères d'engager ces missions et sans remettre en cause l'utilité de ces démarches, il est regrettable que ces missions ne soient pas davantage articulées avec les mesures du Plan et révèlent au contraire une difficulté dans la coordination de certaines actions à vocation interministérielle. La logique en tuyau d'orgue a montré ses limites et son inefficacité.

**Recommandation n°36 : Intégrer la mission de l'Inspecteur général de l'Education nationale Jean Paul DELAHAYE sur la « grande pauvreté et réussite scolaire » dans la feuille de route du Plan pour 2015 et coordonner la mission du Préfet REGNIER avec les différents actions territorialisées du Plan.**

<sup>188</sup> Réunions interministérielles du 28 mars, 20 mai et 12 novembre 2014 et du 15 janvier 2015, réunions des services du 3 juillet et du 28 novembre 2014.

<sup>189</sup> Cf. P.J. n° 9a : lettre de mission du ministre de l'Education nationale en date du 16 juillet 2014 à l'Inspecteur Général de l'Education Nationale Jean-Paul DELAHAYE.

<sup>190</sup> Cf. P.J. n°9b : lettre de mission du secrétaire général du ministère de l'intérieur en date du 12 novembre 2014 au préfet Alain REGNIER.

### 2.7.3 Une territorialisation du Plan variable selon les régions

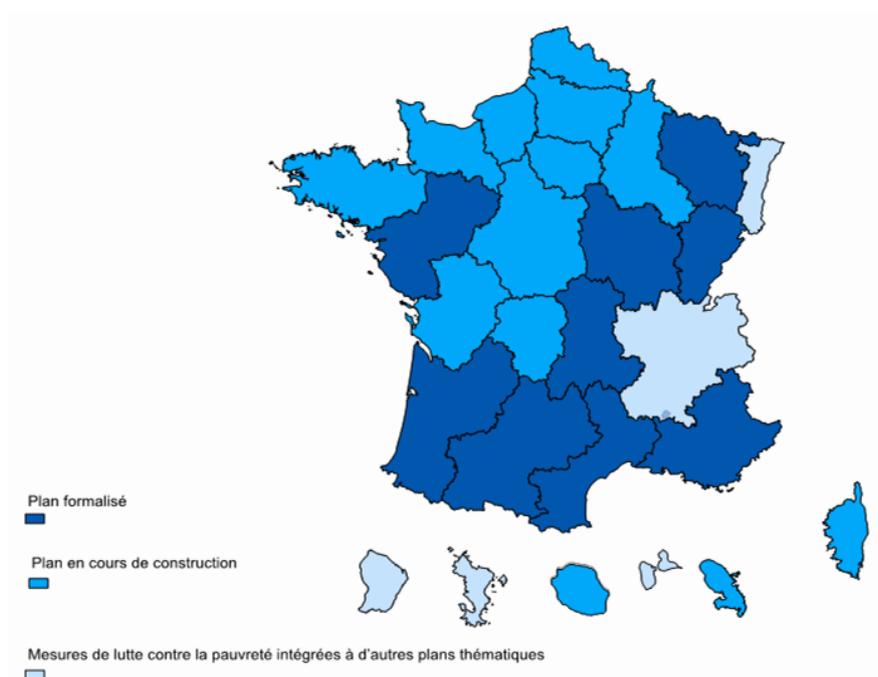
Après l'animation réalisée par la mission d'évaluation 2013, celle-ci a recommandé deux niveaux de pilotage du Plan au niveau territorial :

- un pilotage stratégique au niveau régional sous l'autorité des préfets de région en y associant les différents acteurs (services de l'Etat, conseils généraux, associations...);
- un pilotage opérationnel au niveau départemental entre l'Etat et le conseil général.

Cette démarche a été proposée aux préfets de région et de département par voie de circulaire du 16 juillet 2014.

Dans le bilan de ce déploiement réalisé par la DGCS à partir des documents remontés des préfetures de région en fin d'année nous pouvons constater que cette démarche a été suivie diversement<sup>191</sup>. La plupart des préfetures de région se sont engagées dans la déclinaison régionale du Plan dont neuf avec une élaboration formalisée :

Graphique 2 : Formalisation d'un plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : état des lieux au 1<sup>er</sup> décembre 2014



Source : DGCS pour la mission, Synthèse nationale du plan pluriannuel, décembre 2014

Seules cinq préfetures de région n'ont pas initié de démarche dont trois en Outre Mer.

Ces retards s'expliquent certainement du fait de la publication tardive de la circulaire mais aussi du peu d'animation nationale à l'inverse de ce qui avait été le cas la première année lors des rencontres sur le terrain organisées par la mission IGAS.

<sup>191</sup> Cf. P.J. n°2.

La mention a relevé quelques exemples de mobilisations locales globales et ambitieuses, pilotées par les collectivités en coordination étroite avec l'Etat :

- suivant le vœu du Conseil de Paris émis en juin 2014, un Pacte parisien contre la grande exclusion, en coordination avec l'Etat, les associations et les entreprises citoyennes, a été annoncé le 19 septembre 2014. Il doit être adopté d'ici février 2015 et adossé à la création d'un conseil parisien des politiques de solidarité ;
- le Conseil général de Meurthe et Moselle a lancé le 16 octobre 2014 avec le préfet un Conseil départemental de développement social, décrit comme une démarche « *offensive pour mobiliser conjointement l'ensemble des acteurs des territoires du département sur le champ du développement social* ».

Quatre schémas de gouvernance ont été mis en place dans ces déclinaisons régionales :

- la création *ex nihilo* d'un comité de pilotage régional unique dédié au plan national ;
- la mise en place d'un comité de pilotage régional ainsi que de comités départementaux garantissant une articulation entre pilotage stratégique et pilotage opérationnel ;
- le déploiement d'un comité de pilotage régional, de comités départementaux ainsi que de groupes de travail consacrés aux thématiques retenues comme prioritaires aux deux niveaux ;
- des comités de pilotages uniquement au niveau départemental.

De ces quatre démarches, les schémas 2 et 3 semblent être ceux qui articulent le mieux les besoins de proximité attendus des bénéficiaires comme des professionnels par une animation associant les collectivités et particulièrement les conseils généraux. Ils sont en effet les plus susceptibles de favoriser le décloisonnement des actions tout en maintenant une vision stratégique du niveau régional et donner du sens à la démarche globale du Plan en respectant les rôles et missions de chaque acteur. Mais ces processus sont fragiles selon le niveau d'investissement des conseils généraux et très variables selon les territoires.

La mobilisation des différentes parties prenantes de ce Plan est assez représentative de ce qui s'est passé lors des rencontres en région en 2013. Les têtes de réseaux associatifs sont impliquées dans les comités de pilotage quand elles y sont invitées. Les services de l'Etat comme les caisses de sécurité sociale sont engagées également avec une réserve déjà constatée en 2013 pour les ARS. De la même façon, les partenaires sociaux ne font que très rarement de ce sujet une de leur priorité.

Pour les thèmes retenus, la mission d'évaluation 2014 constate là aussi une continuité par rapport à ceux ayant émergé en 2013 : la gouvernance, l'accès aux droits et le logement étant la plupart du temps retenus comme les thèmes prioritaires. Ces trois sujets sont fortement liés aux enjeux d'inclusion sociale mis en exergue précédemment.

Cette dynamique, perfectible mais fondamentale, pour la réussite du Plan doit être poursuivie et approfondie. La directive nationale d'orientation aux préfets pour 2015 rappelle qu'« *en vue d'apporter des réponses plus efficaces aux situations individuelles et collectives de pauvreté et d'exclusion, [les préfets devront s'] attacher à poursuivre la formalisation et la mise en œuvre d'un plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et de sa mise en cohérence, voire de son intégration avec les autres plans gouvernementaux déclinés au niveau local... »*, les préfets devront développer « *les principes des dialogues de gestion et de contractualisation avec les associations partenaires de ces dispositifs ... L'animation du dialogue territorial autour des enjeux du travail social à la faveur des conclusions des travaux initiés en 2014 au cours des EGTS devra également être poursuivie* »<sup>192</sup>. Cette directive se traduit par trois documents de programmation prévus dans le cadre du Plan : le plan d'actions d'accès aux droits et les schémas de domiciliation, commentés dans le chapitre 2.1 sur l'accès aux droits, et les diagnostics à 360°, commentés dans le chapitre 2.3 sur l'hébergement et le logement.

La mission recommande la mise en place d'une mission d'appui nationale pour donner un second souffle à la territorialisation du Plan, sans oublier l'Outre-Mer, en s'inspirant quand c'est possible des leçons tirées de la démarche AGILLE (voir infra).

**Recommandation n°37 : Mettre en place une mission d'appui aux services déconcentrés de l'Etat au déploiement territorial du Plan, y compris l'Outre-Mer.**

#### 2.7.4 AGILLE, une démarche innovante à élargir

Le diagnostic réalisé dans quatre départements pilotes la première année (Nord, Meurthe et Moselle, Drome, Val d'Oise) sur la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques (SG MAP) avait mis en évidence les difficultés et les freins à la coordination des ces politiques mais aussi l'intérêt du pilotage de celles-ci au plus près du terrain. La suite de cette démarche, nommée AGILLE, a été étendue à onze autres départements volontaires<sup>193</sup>.

L'objectif d'amélioration de la gouvernance territoriale, en faisant confiance à l'initiative locale en choisissant les méthodes les plus pertinentes pour le territoire donné, dans une logique de projet de territoire et de développement social, doit permettre de faciliter le parcours des personnes concernées mais aussi la coordination des professionnels. Deux types de démarches sont proposés aux conseils généraux volontaires :

- une démarche dite « intégrée » pour les territoires ayant déjà un fort niveau de consensus et de coopération (par exemple l'expérimentation autour de la mise en réseau des acteurs de terrain et de la coordination de ceux-ci) ;
- une démarche dite « progressive » avec des expérimentations plus limitées.

L'Etat s'est engagé à aider ces territoires par un accompagnement méthodologique, ceux-ci pouvant assouplir la gouvernance de leurs politiques de solidarité (notamment la simplification de la comitologie) dès lors qu'elles améliorent la coordination des réponses apportées aux personnes.

<sup>192</sup> Circulaire N°SGMCAS/POLE-JSCS/2014/294 du 21 octobre 2014 relative à la directive nationale d'orientation pour le pilotage et la mise en œuvre au niveau territorial des politiques de cohésion sociale, des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports pour l'année 2015

<sup>193</sup> La mission d'évaluation de 2013 avait formulé trois recommandations sur la meilleure articulation entre les niveaux de compétence (recommandations 26 à 28), qui ont donné lieu en juillet 2014 à la mise en place de la démarche AGILLE.

Pour permettre de partager ces innovations en matière de gouvernance des politiques de cohésion sociale entre conseils généraux et représentants de l'Etat, un « club des expérimentateurs » a été mis en place avec trois objectifs :

- pour les départements :
  - échanger sur les méthodes de travail et les modalités retenues pour les expérimentations ;
  - réfléchir aux assouplissements normatifs et de doctrine pour améliorer les découloissements et la coordination des acteurs ;
- pour l'Etat central :
  - se rapprocher des territoires de mise en œuvre des politiques sociales décentralisées, les soutenir dans la mise en œuvre des expérimentations.

D'autres actions du Plan ont pu être intégrées dans cette démarche comme les diagnostics 360° concernant les politiques de l'hébergement d'urgence.

Cette démarche AGILLE est copilotée par l'Etat et l'ADF et a été renforcée par la signature de l'accord cadre entre le Premier ministre et le président de l'ADF lors du congrès de cette dernière le 6 novembre 2014 qui permet de concrétiser les engagements des départements et de l'Etat dans le cadre de cette démarche.

Cette initiative innovante tant sur la méthode que sur la coopération entre l'Etat et les conseils généraux doit être poursuivie et élargie au plus grand nombre de départements volontaires.

Des simplifications en matière de gouvernance des politiques de cohésion sociale doivent être tirées de ces expérimentations comme souhaité dans l'axe 3 du Plan.

**Recommandation n°38 : Tirer les enseignements de la démarche AGILLE et l'élargir au maximum de départements volontaires.**

### 2.7.5 Le calendrier retardé des Etats Généraux du Travail Social soulève de nombreuses attentes

L'organisation des Etats généraux du travail social (EGTS) est également une mesure phare du Plan, annoncée dès janvier 2013 par le Président de la République au congrès de l'UNIOPSS. L'année 2013 a été consacrée à la préparation de ces Etats généraux, sous la forme de comités de pilotage coprésidés par l'Etat, l'ADF et l'ARF, prévoyant neuf rencontres interrégionales préparatoires, un site internet pour recueillir les attentes et les pratiques inspirantes, des groupes de travail nationaux, et à l'automne 2014, une synthèse et la tenue d'états généraux du travail social avec conclusion et des plans d'action à mener.

Pour sa part, la mission d'évaluation 2013 avait constaté lors des rencontres régionales conduites en 2013 une attente forte des travailleurs sociaux sur le terrain et recommandé que « *les Etats généraux du travail social soient l'un des temps forts de 2014* ».

Entre avril et septembre 2014, neuf « assises interrégionales » se sont déroulées en métropole et cinq en Outre-mer, avec une implication des conseils généraux dans les deux tiers des cas, réunissant 4000 participants, une centaine de réunions des groupes de travail et un questionnaire en ligne rempli par 16 000 personnes, en grande majorité des professionnels dont 8000 réponses exploitables. Des axes de travail thématiques ont été dégagés et cinq groupes de travail nationaux ont été réunis entre septembre et décembre 2014. Ils ont été chargés d’approfondir les débats à partir des travaux territoriaux et de faire toute proposition de plan d’actions sur :

- la place des usagers
- les métiers et les complémentarités
- la coordination des acteurs
- la formation initiale et continue
- le développement social et travail social collectif.

Les rapports doivent être remis à la Ministre début 2015. Ils seront à nouveau suivis d’une phase de concertation avec l’ensemble des partenaires.

La mission d’évaluation 2014, non associée aux travaux des EGTS, ne rentrera pas dans ce rapport dans les détails d’organisation de cette démarche et le contenu de ses travaux. Celle-ci dépassant le strict cadre du Plan.

Il faut cependant relever l’importante mobilisation de toutes les parties prenantes dans son processus. D’abord, celle des travailleurs sociaux eux-mêmes, nombreux dans les rencontres et ayant répondu au questionnaire. En effet, le rapport 2013 avait insisté sur le malaise de ces professionnels. Mais aussi la mobilisation des représentants de toutes les institutions du secteur (collectivités comme monde associatif) et des personnes en situation de pauvreté, comme la mission a pu le constater lors d’une rencontre avec le conseil consultatif national des personnes accueillies ou accompagnées (CCNPA).

L’attente première concerne le sens du travail social. Qu’attend la société française du travail social et de ses professionnels ? Les discours parfois stigmatisants sur « l’assistanat », les doutes de nos concitoyens exprimés dans l’enquête du CREDOC<sup>194</sup>, les critiques des politiques sur l’efficacité du travail social, la complexité et le cloisonnement des dispositifs qui compliquent les parcours des personnes concernées et qui sont parfois méconnus des professionnels eux-mêmes, les réductions de moyens... tout cela engage à apporter des réponses sur l’avenir du travail social, le sens et le contenu du travail, des professions (formation, qualification classification...).

La mission constate que le calendrier prévu est rallongé de quelques mois ce qui provoque des inquiétudes supplémentaires ; cependant le processus engagé est lourd tant les sujets évoqués sont nombreux et complexes à résoudre. Elle recommande de donner rapidement une visibilité sur le terme de cette démarche et sur le périmètre des problématiques à résoudre.

**Recommandation n°39 : Préciser le calendrier définitif des EGTS et définir le contour des sujets qui y seront traités.**

---

<sup>194</sup> Voir chapitre 1.2.2 du présent rapport.

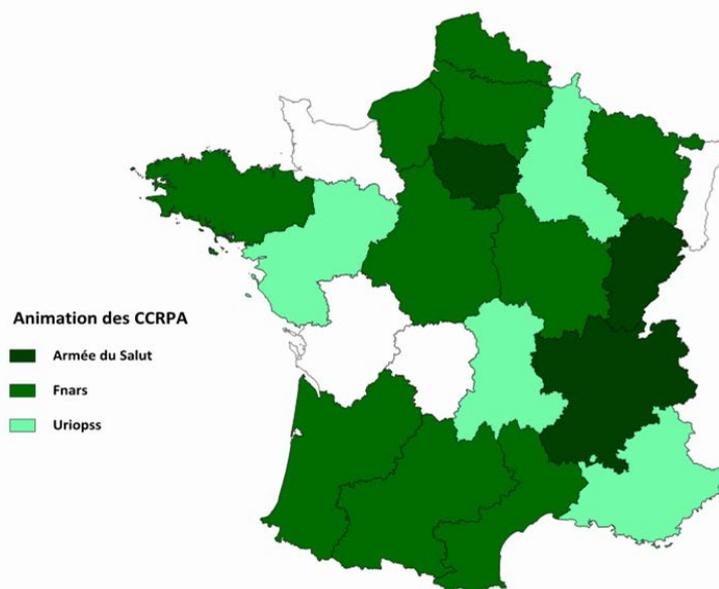
### 2.7.6 La participation des personnes en situation de pauvreté doit être élargie

Le principe de la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques qui les concernent fait partie des cinq grands principes du Plan.

Dans son rapport 2013, la mission d'évaluation a fait part du fort consensus autour de cette valeur et des progrès réalisés tant par la pérennisation du huitième collège du CNLE (personnes désignées par leurs pairs dans les Comités Consultatifs Régionaux des Personnes Accueillies) que lors des rencontres en région mais soulignait également les interrogations tant méthodologiques que de principe pour sa généralisation (pratiques pour la mise en œuvre mais aussi mode de désignation). Elle avait recommandé « *d'engager une réflexion en 2014 sur les implications pratiques, y compris les moyens financiers, d'une généralisation du principe de participation* ».

Si ces interrogations ne sont pas résolues, la dynamique est maintenue pour cette deuxième année de mise en œuvre du Plan. La plupart des régions ont désigné leurs représentants dans les CCRPA, onze d'entre elles ont intégré leurs représentants dans les instances de gouvernance du Plan, le même nombre a identifié cette thématique comme prioritaire, de la même façon, elle est incluse dans plusieurs démarches de l'opération AGILLE. Un groupe de travail des EGTS a été consacré à cette problématique et doit s'appuyer sur le rapport confié au Conseil supérieur du travail social sur « *la place et la participation des usagers dans les accompagnements sociaux*<sup>195</sup> ».

Graphique 3 : La répartition territoriale des CCRPA



Source : DGCS pour la mission, Synthèse nationale du plan pluriannuel, décembre 2014.

La représentation de personnes en situation de pauvreté repose trop souvent sur les CCRPA, essentiellement concentrés sur les problèmes d'hébergement et de logement. Il serait utile d'élargir la représentation à tous les publics en situation de pauvreté (familles pauvres, allocataires du RSA...).

<sup>195</sup> Lettre de mission de la ministre de la santé et de la ministre déléguée aux handicapés et à la lutte contre l'exclusion du 2 août 2013 à Michel THIERRY, vice président du Conseil supérieur du travail social.

Ces initiatives, toutes positives qu'elles soient, ne font pas partie d'une stratégie nationale clairement élaborée et la mission d'évaluation 2014 réitère la nécessité de sa mise en place, ce qui pourrait être possible à partir des conclusions du groupe de travail des EGTS sur la place des personnes en situation de pauvreté.

**Recommandation n°40 : Mettre en place une stratégie nationale de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques qui les concernent en suivant les recommandations du rapport du Conseil supérieur du travail social.**

## 2.7.7 Des indicateurs de suivi et de performance nationaux sont mis en place

### 2.7.7.1 Le tableau de bord national des indicateurs de suivi du Plan est complété et mis à jour

Les travaux conjoints de la première mission, de la DREES et de France stratégie (CGSP) menés en 2013 ont conduit à l'élaboration d'un tableau de bord de 32 indicateurs relatifs au contexte, à l'impact et à la performance du Plan, conformément à la mesure du Plan : « *Faire de l'observation et de l'évaluation des pratiques habituelles de l'action sociale* » (mesure 67). Ce tableau de bord a été mis à jour en décembre 2014 et est joint à ce rapport<sup>196</sup>. Il complète utilement les indicateurs de « mobilisation » suivis pour chaque mesure<sup>197</sup>. Il permet aux services et à la mission de s'appuyer sur des indicateurs fiables et suivis dans le temps, à la réserve près que ces indicateurs concernent 2012 voire 2013, année de lancement du Plan<sup>198</sup>.

- La quasi-totalité des indicateurs est remplie et mise à jour

Parmi les 32 indicateurs de contexte, d'impact et de performance retenus en 2013, seuls quelques indicateurs ne sont pas remplis, du fait du décalage de la mise en œuvre (suivi des points conseils budget), de l'attente de mesure d'impact (garantie jeunes), du manque de précision sur l'impact attendu (dynamisation des structures de soins de proximité) ou de l'attente d'adaptation de système d'information.

A cet égard, la CNAF doit adapter son système d'information pour suivre les ouvertures effectives de droits suite à rendez-vous des droits, comme l'a fait la MSA, et créer un nouveau fichier FILOUE qui appairera les données des allocataires de la branche famille de la CNAF et les données des structures d'accueil<sup>199</sup>. Pour sa part, l'INSEE doit créer en collaboration avec la DREES un nouveau fichier FILOSOFI (Fichier Localisé Social et Fiscal), qui vise à construire un système d'informations sur les revenus des ménages permettant de fournir des données sur les revenus, la pauvreté et les inégalités de niveau de vie à un niveau géographique fin et d'avoir une meilleure connaissance de l'ensemble de la distribution des revenus et des niveaux de vie<sup>200</sup>.

<sup>196</sup> Cf. P.J. n° 3.

<sup>197</sup> Ces indicateurs retracent le niveau de réalisation et figurent dans chaque fiche reproduite en P.J. n°3.

<sup>198</sup> Cf. chapitre 1 du présent rapport.

<sup>199</sup> Cf. chapitre 2.5 sur l'enfance et la famille et P.J. n°3 : indicateurs n°29 sur la part d'enfants pauvres accueillis en structure collective et n° 14 sur la santé bucco-dentaire des enfants.

<sup>200</sup> Le fichier FILOSOFI s'appuie sur un appariement exhaustif entre sources fiscales et sociales et constitue potentiellement une source riche d'informations sur la composition du revenu des ménages et leur recours aux dispositifs fiscaux et sociaux. Plusieurs indicateurs dépendront de sa montée en charge d'ici 2015 sur des revenus 2012. C'est le cas en particulier du taux de pauvreté pour différentes sous-populations, mais aussi d'indicateurs plus innovants comme le taux de recours à la CMU-C, pour lequel FILOSOFI permettrait d'approcher la notion de « population potentiellement éligible ». Cf. P.J. n°6.

- Les mesures nouvelles du Plan nécessitent d'élaborer de nouveaux indicateurs

La mission IGAS sur les liens entre handicaps et pauvreté a recommandé dans son rapport remis en novembre 2014 la prise en compte dans la programmation de la DREES et de l'INSEE de « *la réalisation de nouvelles enquêtes, l'appariement des enquêtes sur les revenus fiscaux avec les données administratives et sociales, et l'amélioration de la connaissance des dépenses spécifiques et des restes à charge des personnes en situation de handicap* »<sup>201</sup>.

**Recommandation n°41 : Mettre rapidement à disposition les données basées sur le fichier FILOSOFI (Fichier Localisé Social et Fiscal), afin d'avoir une meilleure connaissance sur la pauvreté et les inégalités de niveau de vie à un niveau géographique fin.**

**Recommandation n°42 : Améliorer l'information sur les personnes en situation de handicap tel que recommandé dans le rapport de l'IGAS sur les liens entre handicaps et pauvreté.**

### 2.7.8 Un cadre de suivi a été établi et diffusé aux services régionaux de l'Etat

La mission constate le fort engagement des services régionaux de l'Etat en matière de suivi, de mesure d'impact et de performance, conformément aux recommandations n°39 et 40 de la mission d'évaluation de 2013 : « *Améliorer le processus de prise de décision publique en organisant la territorialisation de certaines statistiques* » et « *Mobiliser les plateformes régionales d'observation sanitaire et sociale à cet effet* ». Le tableau de bord national a servi de base de travail pour élaborer un guide régional et départemental, établi par un groupe de travail réunissant la DREES, l'INSEE, cinq DRJSCS et cinq DR-INSEE. Chaque thème du Plan et chaque indicateur national ont été déclinés en indicateurs locaux, s'appuyant autant que possible sur les indicateurs sociaux départementaux<sup>202</sup>, ou en a redéfini de nouveaux lorsque ceux-ci semblaient mieux adaptés. Le guide a été diffusé en octobre 2014 et reproduit en P.J.<sup>203</sup>. La DRJSCS et la DR-INSEE de Franche-Comté, membres du groupe de travail, ont été les premières à remplir, valider en CAR<sup>204</sup> et diffuser un Dossier de suivi des indicateurs du Plan au niveau régional<sup>205</sup>.

Ce cadrage représente une grande avancée pour le suivi coordonné et harmonisé des mesures du Plan. La mission encourage à une mise à disposition rapide des différents indicateurs et à un usage large de ce socle d'indicateurs, partagé avec les décideurs locaux, qu'ils relèvent de l'Etat local, des collectivités territoriales, des EPCI ou des associations.

**Recommandation n°43 : Mettre rapidement à disposition les indicateurs locaux et les utiliser de manière partagée avec les décideurs locaux.**

- Des attentes sur les données de la politique de la ville, des zones rurales isolées et les données sur les territoires d'Outremer

Les données sur le contexte de la pauvreté sont disponibles à l'échelle de la région, du département et du bassin de vie, et, pour les données issues du recensement, à l'échelle du quartier. Elles seront enrichies par les données sociales et fiscales avec la mise en œuvre du fichier FILOSOFI d'ici 2015. Des briques communales sont d'ores et déjà disponibles, pour répondre aux besoins de gouvernance et de suivi à l'échelle des intercommunalités.

<sup>201</sup> Rapport n° 2014-048 de l'IGAS sur les liens entre handicaps et pauvreté, recommandation n°2.

<sup>202</sup> Les indicateurs sociaux départementaux, pilotés par la DREES, l'INSEE, l'ADF et l'ODAS, mettent à disposition chaque année un socle d'indicateurs permettant une vision partagée de l'action sociale départementale.

<sup>203</sup> Cf. P.J. n°6 : Document de travail «Rapport du groupe de travail DREES/INSEE/DRJSCS sur les indicateurs locaux de suivi du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale», DREES, Série sources et méthodes, n°50, octobre 2014.

<sup>204</sup> Comité de l'administration régionale

<sup>205</sup> [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/f-comte/themes/insee-dossier/ind\\_04/IND\\_04.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/f-comte/themes/insee-dossier/ind_04/IND_04.pdf)

Mais le recueil de données d'impact et de performance ne descend ni à l'échelle des quartiers de la politique de la ville ni à celle des zones rurales isolées d'autre part, comme l'avait recommandé la mission d'évaluation de 2013<sup>206</sup>.

Concernant les quartiers de la politique de la ville, la mission partage l'avis du groupe sur la nécessité d'établir rapidement des zonages des nouveaux quartiers de la politique de la ville, présentés en juin 2014 et dont la liste a été fixée par décrets du 30 décembre 2014<sup>207</sup>. Des travaux vont être engagés entre chaque ministère et le Commissariat général à l'égalité des chances pour établir des données sectorielles relatives à chaque quartier.

La notion de zone rurale isolée n'est, quant à elle, pas définie. Faute de cadrage politique et administratif, les données sur les zones rurales isolées sont approchées par la notion de bassin de vie rural, ou sont croisées avec d'autres variables comme l'éloignement à l'emploi ou aux services. Selon les informations recueillies par la mission, l'INSEE doit établir d'ici mi 2015 une grille des territoires, par quadrillage de un km<sup>2</sup>, classés suivant la densité de population, qui doit permettre de repérer les zones à faible densité de population.

Enfin, concernant les territoires d'Outre-mer, les données de suivi du Plan ne remontent pas au niveau national de façon satisfaisante. Le dispositif de suivi est perfectible et lié à la consolidation nécessaire de la gouvernance locale et de l'implication des caisses générales de sécurité sociale, comme l'avait recommandé la mission d'évaluation en 2013<sup>208</sup> à l'issue de ses déplacements dans les DOM. A cet égard, la mission d'évaluation 2014 n'a pu aborder de manière globale la situation de la gouvernance liée à la mise en œuvre du Plan dans ces territoires, et souligne la nécessité d'approfondissement par les services de l'Etat et les acteurs publics en Outre-mer.

**Recommandation n°44 : Définir les zones rurales isolées, rendre opérationnel le nouveau zonage des quartiers de la politique de la ville.**

**Recommandation n°45 : Améliorer les remontées d'information des territoires d'Outre-mer.**

## 2.7.9 Des rapports d'inspection sur des thématiques du Plan réalisés à la demande de la mission

Deux rapports d'inspection complémentaires avaient été estimés nécessaires par la mission d'évaluation 2013. Seul le rapport sur les mineurs étrangers isolés a été remis (suite à recommandation n°22), tandis que la mission sur la mobilité des travailleurs modestes n'a pas été lancée<sup>209</sup>.

Par ailleurs, trois rapports convergents avec les problématiques du Plan ont été remis courant 2014. Il s'agit de :

- deux missions de modernisation de l'action publique dites « missions MAP » sur l'évaluation de la politique du logement et l'évaluation de la prévention des expulsions locatives ;
- une mission interministérielle sur le dispositif d'aide au paiement des factures d'énergie qui a abouti au projet de création du chèque énergie.

<sup>206</sup> « Engager une réflexion générale pour une meilleure prise en compte des zones rurales isolées dans les politiques de solidarité » recommandation n°43.

<sup>207</sup> Décrets n°2014-1750 et n°2014-1751 du 30 décembre fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

<sup>208</sup> « Développer, grâce aux CGSS, une information statistique propre à l'Outre-mer » recommandation n°41

<sup>209</sup> Recommandation renouvelée dans le chapitre 3.2 sur l'accès à l'emploi.

L'ensemble de ces rapports constitue une réponse satisfaisante à la recommandation n°3 de la précédente mission : « *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* ».

Ces rapports ont non seulement facilité la mise en œuvre des mesures du Plan mais aussi complété utilement la réflexion et conforté les recommandations de la présente mission (voir Annexe n°3).

## CONCLUSION

Le gouvernement a choisi de mettre en place un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté mais aussi « pour l'inclusion sociale ». Cela traduit sa volonté de promouvoir deux approches, la première n'est pas que curative mais aussi préventive et la lutte contre la pauvreté ne se limite pas uniquement à un traitement des conséquences (pauvreté monétaire, détérioration de la santé...) mais également des causes : chômage, logement, accès aux soins. Ce Plan a donc une vocation systémique, ce qui le rend complexe, tant dans son déploiement (nombreuses mesures) que dans la coordination de ses actions (interministérialité, coopération entre acteurs...).

Lors du lancement de ce plan pluriannuel, le gouvernement escomptait une amélioration de la situation économique plus rapide que constatée aujourd'hui et une baisse du chômage. Le contexte actuel reste très dégradé, bien au-delà des prévisions et le Plan se déploie dans cet environnement défavorable.

Dans ce contexte doublement délicat, complexité de la démarche et situation sociale difficile, la mission constate que le Plan est porté par les pouvoirs publics et se déploie progressivement en conformité avec les engagements pris<sup>210</sup>, mais les efforts consentis ne résolvent pas en profondeur les problèmes d'exclusion rencontrés par les personnes concernées par ces politiques d'inclusion sociale.

Cependant la stabilité du nombre de personnes en situation de pauvreté en France montre les effets positifs de notre système socio-fiscal dans un contexte dégradé.

Au-delà des recommandations pour améliorer la mise en œuvre du Plan détaillées dans ce rapport sur les sept thématiques de celui-ci (parfois pour la deuxième année consécutive), la mission d'évaluation 2014 met l'accent sur cinq sujets majeurs et insiste sur les recommandations faites sur ces sujets afin de permettre une adaptation plus efficace du Plan :

- mettre en place un plan d'aide pour les familles pauvres, particulièrement les familles monoparentales qui dépasse la revalorisation des minima sociaux : formation professionnelle pour les parents, accès à l'emploi stable, accueil des très jeunes enfants dans des structures collectives, crèches, écoles... ;
- sur la création d'une prime d'activité par fusion du RSA-activité et de la prime pour l'emploi, la mission maintient son alerte concernant l'impact sur le taux de recours, sur la couverture des populations, notamment les jeunes, en privilégiant le lien avec le travail ;
- développer un plan d'urgence d'accès à l'hébergement et au logement afin de résorber l'utilisation excessive de nuitées hôtelières en particulier par l'intermédiation locative et en prenant en compte la situation des personnes déboutées du droit d'asile ;
- rendre automatique l'accès à la CMU-C et à l'ACS pour les personnes percevant les minima sociaux ;
- préciser le calendrier définitif des états généraux du travail social et le contour des sujets qui seront traités

Ces évolutions souhaitables doivent se mettre en place dans un cadre rénové et simplifié de la gouvernance des politiques sociales tant au niveau de l'Etat, par une amélioration à poursuivre de l'interministérialité, qu'au niveau territorial dans la coordination entre les différents acteurs, Etat, collectivités et en premier lieu les départements et les associations.

Christine ABROSSIMOV

Mustapha KHENNOUF

François CHEREQUE

---

<sup>210</sup> Le premier ministre a diffusé le 12 décembre 2014 le calendrier des réformes d'ici 2017 qui prévoit la revalorisation des minima sociaux selon les montants et les échéances prévus par le Plan.

## RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandations	Autorité responsable
1	Mettre en place un plan d'aide pour les familles pauvres, en particulier les familles monoparentales, en plus de la revalorisation déjà engagée des minima sociaux, par une accélération de l'accès aux structures d'accueil collectif et des accompagnements renforcés vers l'emploi pour leurs parents.	Interministériel
2	Conduire une étude sur la situation des enfants dans la rue.	DREES
3	Maintenir la démarche sur les rendez-vous des droits et approfondir la recherche de bénéficiaires potentiels.	CNAF
4	Mesurer l'ouverture des droits en adaptant le système d'information de la CNAF sans attendre les résultats de l'étude d'évaluation.	CNAF
5	Coordonner la démarche de rendez vous des droits avec les actions locales d'accès aux droits et renforcer l'information sur l'accès au compte et les aides aux travaux d'économie d'énergie.	CNAF
6	Soutenir les développements du simulateur des droits sociaux et du coffre-fort numérique ; accompagner les personnes à l'usage du simulateur de droits.	DGCS
7	Sur la création d'une prime d'activité par fusion du RSA-activité et de la prime pour l'emploi, la mission maintient son alerte concernant l'impact sur le taux de recours, sur la couverture des populations, notamment les jeunes, en privilégiant le lien avec le travail.	Interministériel
8	Faire évoluer le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) en vue de la détection de cas de non-recours.	DSS DGCS
9	Conduire une réflexion sur le lien entre l'aide alimentaire et les parcours d'insertion sociale.	DGCS
10	Veiller à ce que Pôle Emploi mette en place un dispositif permettant de lever les obstacles non directement financiers à la reprise d'emploi et être en mesure de le suivre et de l'évaluer.	DGEFP Pôle Emploi
11	Généraliser les plans d'actions territoriaux visant à améliorer l'accès aux droits sociaux et les schémas de domiciliation d'ici fin 2015.	Préfets
12	Veiller à maintenir une grande vigilance sur l'impact de la réforme du financement des structures d'insertion par l'économique au regard des publics accueillis et sur la consolidation des structures.	DGEFP
13	Soutenir et généraliser le développement des conventions d'accompagnement global entre Pôle Emploi et les conseils généraux.	DGEFP Pôle Emploi
14	Lancer une mission d'inspection relative à la mobilité des travailleurs modestes, chargée d'examiner les obstacles à la mobilité des travailleurs modestes et les pistes de solution possibles.	Interministériel
15	Poursuivre l'effort de construction en faveur des PLAI, en maintenant la part des subventions, en réduisant les facteurs de surcoûts, en développant les appels à projet et en explorant les voies et moyens de réduction des délais.	DHUP
16	Généraliser l'élaboration des diagnostics à 360° dans un délai raisonnable qui n'excède par 12 mois.	Préfets

17	Etablir un plan massif d'accès à l'hébergement et au logement afin de résorber l'utilisation excessive de nuitées hôtelières en particulier par l'intermédiation locative et en prenant en compte la situation des familles déboutées du droits d'asile.	DGCS DHUP
18	Inciter les services de l'Etat à développer prioritairement les modes d'accès au logement en zone non tendue et inscrire ces actions prioritaires dans les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).	Préfets
19	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.	DIHAL
20	Engager une réflexion sur la simplification du formulaire de demande et l'allègement des pièces justificatives à produire lors du renouvellement des droits CMU-C/ACS.	DSS
21	Prévoir l'accès automatique à la CMU-C ou à l'ACS pour les personnes percevant des minima sociaux.	DSS
22	Fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs aux PASS.	SGMAS DGOS et ARS
23	En cohérence avec la stratégie nationale de santé, travailler sur le lien entre troubles mentaux et précarité.	SGMAS DGOS et ARS
24	Poursuivre le développement des différents modes de garde, avec une attention particulière pour les enfants en situation de pauvreté.	DGCS CNAF
25	Faire un retour d'expérience des quatre départements expérimentateurs du versement direct du complément de libre choix à l'assistante maternelle et généraliser le dispositif après ajustement le cas échéant.	DGCS CNAF
26	Fixer les zones prioritaires pour le développement des places d'accueil de la petite enfance et les accompagner dans le cadre d'un plan rigoureux de rattrapage.	DGCS
27	Rendre complètement opérationnel le fichier FILOUE (fichier localisé des enfants usagers d'EAJE) afin de répondre aux questions relatives à l'accueil des enfants en situation de pauvreté.	CNAF
28	Adapter les modes de garde aux situations particulières des parents : situations atypiques vis-à-vis de l'emploi.	CNAF
29	Promouvoir la politique de scolarisation de la classe d'âge des enfants de deux ans.	DGESCO
30	Enrichir l'enquête menée par la DREES et la DGESCO sur la santé des enfants et des modes de vie des parents par des données sur la fréquentation de la restauration collective, en fonction des catégories et niveaux de vie des familles.	DREES DGESCO
31	Mettre en œuvre les recommandations de la mission sur les MIE aménagées après la décision du Conseil d'Etat et évaluer à terme le dispositif.	DPJJ DGCS
32	Tirer les enseignements des expérimentations de la garantie contre les impayés de pension alimentaire (GIPA) et généraliser le dispositif après ajustement le cas échéant.	DGCS CNAF
33	Statuer rapidement sur le schéma d'organisation et de déploiement des points conseils budget, qui réponde aux objectifs initiaux de « participer au renforcement de l'accompagnement des personnes en situation financière difficile ».	Dir Trésor DGCS

34	Veiller à ce que la programmation des études de l'Observatoire de l'inclusion bancaire réponde aux besoins d'évaluation des mesures du Plan ainsi qu'à l'amélioration de la connaissance des difficultés propres aux personnes handicapées.	OIB
35	Organiser une conférence à mi parcours pour faire le bilan de la mise en œuvre du Plan et l'adapter si nécessaire.	Interministériel
36	Intégrer la mission de l'Inspecteur général de l'Education nationale Jean Paul DELAHAYE sur la « <i>grande pauvreté et réussite scolaire</i> » dans la feuille de route du Plan pour 2015 et coordonner la mission du Préfet REGNIER avec les différents actions territorialisées du Plan.	Ministère de l'éducation nationale, Ministère de l'intérieur
37	Mettre en place une mission d'appui aux services déconcentrés de l'Etat au déploiement territorial du Plan, y compris l'Outre-mer.	DGCS
38	Tirer les enseignements de la démarche AGILLE et l'élargir au maximum de départements volontaires.	DGCS
39	Préciser le calendrier définitif des EGTS et définir le contour des sujets qui y seront traités.	DGCS
40	Mettre en place une stratégie nationale de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques qui les concernent en suivant les recommandations du rapport du Conseil supérieur du travail social.	DGCS
41	Mettre rapidement à disposition les données basées sur le fichier FILOSOFI (Fichier Localisé Social et Fiscal), afin d'avoir une meilleure connaissance sur la pauvreté et les inégalités de niveau de vie à un niveau géographique fin.	DREES INSEE
42	Améliorer l'information sur les personnes en situation de handicap tel que recommandé dans le rapport de l'IGAS sur les liens entre handicaps et pauvreté.	DREES INSEE
43	Mettre rapidement à disposition les indicateurs locaux et les utiliser de manière partagée avec les décideurs locaux.	DREES DRJSCS
44	Définir les zones rurales isolées, rendre opérationnel le nouveau zonage des quartiers de la politique de la ville.	INSEE CGET
45	Améliorer les remontées d'information des territoires d'Outre-Mer.	Ministère des Outre-Mer



# LETTRE DE MISSION



*Le Premier Ministre*

0 4 0 1 / 1 4 / sq

Paris, le 11 MARS 2014

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

**Objet :** Poursuite de la mission sur le suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Le 24 janvier 2014, j'ai présenté le bilan de la première année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, ainsi que la feuille de route du gouvernement pour l'année 2014. En 2013, ce plan a fait l'objet d'un important travail de suivi, fondé sur deux volets complémentaires, le premier relatif à l'évaluation du plan, le second à sa déclinaison territoriale. Je souhaite que cette mission confiée à l'inspection générale des affaires sociales se poursuive en 2014, afin d'assurer un déploiement efficace du plan pluriannuel et le respect de son calendrier.

S'agissant du premier volet de la mission, relatif à l'évaluation de la montée en charge et de l'impact du plan, je souhaite que les indicateurs définis en 2013 soient renseignés régulièrement pendant l'année et complétés en tant que de besoin afin d'intégrer les orientations, nouvelles ou réaffirmées, définies par la feuille de route pour 2014. Le suivi de certaines des mesures pourra faire l'objet de notes d'analyse rédigées conjointement avec les administrations en charge du dossier. Comme en 2013, la mission bénéficiera du soutien de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES).

Dans l'élaboration et le suivi de ces indicateurs de mise en œuvre et d'impact, la mission veillera à associer les ministères concernés ainsi que le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

S'agissant de son second volet, relatif à l'appropriation territoriale du plan, je souhaite que la mission confiée à l'IGAS se limite désormais à un rôle d'analyse et d'appui ponctuel au travail d'animation stratégique et de coordination territoriale porté par la DGCS. La mission fera ainsi profiter la DGCS de l'expertise qu'elle a acquise en 2013 ; l'appui, doublé le cas échéant d'un nombre limité de déplacements sur le terrain, portera prioritairement sur les démarches partenariales avec les collectivités locales et sur les modalités d'expérimentation ou de déploiement progressif de certaines mesures du plan pluriannuel.

La mission me rendra compte régulièrement de ses travaux et les inspecteurs missionnés participeront, comme en 2013, aux réunions interministérielles de suivi de la mise en œuvre du plan. Le rapport qui me sera remis en fin d'année analysera la montée en charge et l'impact du plan, évaluera la poursuite de son appropriation territoriale en 2014 et formulera des recommandations opérationnelles, au vu de ces analyses et évaluations.



Jean-Marc AYRAULT

## ANNEXE 1 : LES REVALORISATIONS DU RSA, DE L'ASPA, DE L'ASF ET DU COMPLEMENT FAMILIAL MISES EN ŒUVRE SUITE AUX ENGAGEMENTS DU PLAN DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

	2013			2014				2015	objectif 2017
	1er janvier	1er avril	1er septembre	1er janvier	1er avril	1er septembre	1er octobre	1er janvier	
Revalorisation en %	suitant inflation* : +1,8 % (RSA)		+2 % (RSA)	suitant inflation* : 1,3 % (RSA)	+5 % (ASF) +10 % (CF)	+2 % (RSA)	revalorisation exceptionnelle de l'ASPA	suitant inflation* : + 0,9 %	
RSA-socle	483 €		493 €	499 €		509 €		514 €	RSA : +10 % en sus de l'inflation
ASPA, minimum vieillesse		787 €			792 €		800 €		revalorisation exceptionnelle au 1er octobre 2014
ASF	90 €				95 €				+25 % en 5 ans
Complément familial	167 €				185 €				+50 % en 5 ans

\* selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances 2015 ;

Source : Mission d'après DGCS, PLF. RSA : décrets n° 2012-1488, n°2013-793, n°2013-1263, n°2014-112, n°2014-1589 et n°2014-1615 ; ASPA : décrets n°2013-276, n°2014-1215 ; ASF et CF : décrets n°2014-419 et 2014-420.



## ANNEXE 2 : LES ETUDES RECENTES SUR LE NON-RECOURS AUX DROITS

Objet	Domaine	Porteur	Objectifs/échéance/ résultats
<b>Non-recours au RSA-activité</b>	Accès aux droits	CNAF Sciences Po Bordeaux	Etude remise en juin 2013 : Résultats : les raisons de la non-décision sont : la mauvaise perception de l'éligibilité, l'image négative du RSA, le constat d'échec, la gêne sociale, la peur de l'indu
<b>Les vecteurs du non-recours au RSA du point de vue de l'utilisateur</b>	Accès aux droits	CNAF Informations sociales, avril 2014	Etude diffusée en avril 2014 Résultats de l'étude : non-connaissance, absence de sentiment d'éligibilité, prestation non adaptée aux besoins, peur de la stigmatisation, difficultés et manque de disponibilité pour effectuer les démarches
<b>Etude sur le non-recours, à partir de 40 entretiens qualitatifs</b>	Accès aux droits	CNAF	Etude lancée en juin 2014 Objectif : identifier les facteurs conduisant les personnes ayant eu connaissance de leurs droits mais étant en situation de non-recours "volontaires", identifier les leviers pour un accroissement du recours.
<b>Recherche-action en appui à la démarche de rendez-vous des droits</b>	Accès aux droits	DREES, CNAF, Pôle emploi, Ecole d'économie de Paris Fonds européens, Paquet investissements sociaux	Objectif : évaluer l'effet des invitations sur la présence aux rendez-vous des droits et conséquences sur les demandes déposées, l'ouverture effective des droits et niveau de vie des personnes. Les résultats devraient éclairer la décision politique sur l'opportunité de pérenniser et d'étendre les rendez-vous des droits ainsi que sur les axes à privilégier dans la lutte contre le non-recours. Budget de 2,4 M€ cofinancé par les fonds européens. Vague 2015 : fins de droits à Pôle emploi Vague 2016 : requêtes à partir des données fiscales de la DGFIP 1 <sup>er</sup> semestre 2017 : analyse, production et publication des résultats
<b>Non-recours à l'ACS dans les DOM</b>	Santé	Fonds CMU-C, CGSS Martinique	Convention d'étude lancée en juin 2013 : état des lieux statistique (population cible), typologie des causes de non-recours, pistes d'action, notamment communication et promotion.
<b>Non-recours à l'ACS</b>	Santé	IRDES Université Paris-Dauphine Questions d'économie de la santé, février 2014	Remise en février 2014 d'une enquête auprès de bénéficiaires potentiels à Lille en 2009 (où le taux de recours à l'ACS est de 18 %). Objectif : mieux connaître les caractéristiques, motivations et blocages. Résultats : les raisons évoquées : penser ne pas être éligible, manque d'information, complexité des démarches, prix de la complémentaire.

Source : Mission



## ANNEXE 3 : RAPPORTS DE MISSIONS D'INSPECTION RELATIFS AUX MESURES DU PLAN REMIS EN 2014

Recommandation de la mission 2013	Objet	Lancement/remise	Mission	Pour l'IGAS	Principales observations ou recommandations
<b>Reco 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 »</b>	Evaluation de la politique du logement	Lettre de mission interministérielle 04 mars 2014  Rapport remis en août 2014	Mission MAP : IGAS IGF CGEDD	Marie Daudé Didier Eyssartier	Un rapport central et 12 rapports annexes, dont : Annexe III : l'accès au logement des populations défavorisées, qui comporte les principales recommandations suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Encadrer le recours à l'offre hôtelière ;</li> <li>- Evaluer les effets de la réforme de la politique de l'asile sur les structures d'hébergement, construire de nouvelles places en CADA ;</li> <li>- Fixer aux services déconcentrés des objectifs chiffrés en matière de « logement accompagné et les inciter à mettre l'accès au logement au cœur de l'accompagnement social dans les structures d'hébergement</li> <li>- Renforcer la coordination des administrations voire confier la politique d'hébergement à une seule administration</li> </ul>
	Evaluation de la prévention des expulsions locatives	Lettre de mission interministérielle 29 octobre 2013 Rapport remis en septembre 2014	Mission MAP IGA CGEDD IGAS IGSJ	Philippe Laffon	Principales recommandations : <ul style="list-style-type: none"> <li>- développer une offre de logement à très bas loyer et adaptée,</li> <li>- identifier dès les premiers mois d'impayés les ménages dont les difficultés ne peuvent être résolues par les dispositifs classiques</li> </ul>
	Dispositif d'aide au paiement des factures d'énergie des ménages	Lettre de mission interministérielle 02 décembre 2013 Rapport remis en mai 2014	IGAS IGF CGEDD	Aurélien Besson	Création d'un chèque aux ménages relevant du 1 <sup>er</sup> décile, géré par ASP.
<b>Reco 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 »</b>	Mineurs étrangers isolés	Lettre de mission 06 janvier 2014 Rapport remis en juillet 2014, publié en octobre 2014	IGAS IGA IGSJ	Charlotte Carsin Julien Emmanueli	36 recommandations : Attention portée à la formation des professionnels évaluateurs, la santé des MIE, le volet activités de jour, les conditions de prise en charge par les CG, les modes d'hébergement et l'accès aux droits

Source : Mission



## REMERCIEMENTS

La mission tient à remercier l'ensemble des personnes qui lui ont apporté leur concours au cours de ses travaux :

- les administrations avec lesquelles elle a pu échanger, notamment :
  - la DGCS et les correspondants du Plan, lors des réunions interministérielles du 3 juillet et du 28 novembre 2014, et lors des comités AGILLE du 4 avril et du 17 septembre avec l'ADF, les conseils généraux expérimentateurs et les services de l'Etat ;
  - la DREES, l'INSEE, les DRJSCS et les DR-INSEE dans le cadre du groupe de travail des indicateurs nationaux et locaux du Plan ;
  
- les associations membres du réseau ALERTE, rencontrés le 15 octobre lors d'une table ronde à Clichy avec le Président de la république et la Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre les exclusions, et le 15 décembre lors d'une réunion de bilan avec le collectif ALERTE ;
  
- les membres du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, rencontré le 10 avril et le 18 décembre 2014 et notamment les membres du huitième collège rencontrés le 22 janvier 2015 ;
  
- le groupe de travail réuni régulièrement avec la mission : DREES, France Stratégie et la cellule Plan de la DGCS ;
  
- les membres de l'ONPES, rencontrés le 8 janvier 2015.



## **LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONTACTEES**

### **Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes**

- Bruno MAQUART, directeur de cabinet
- Renaud VILLARD, conseiller chargé des retraites et de la famille

### **Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social**

- Pierre-André IMBERT, directeur de cabinet
- Céline JAEGGI-ROULMANN, conseillère insertion professionnelle, emploi des seniors et des personnes handicapées

### **Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité**

- Thierry LAGET, directeur-adjoint du cabinet, en charge du logement
- Aurélien TACHE, conseiller chargé de l'hébergement
- Axelle POURRIAS, chargée de mission

### **Secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion**

- Ségolène NEUVILLE, Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion
- Daniel ZIELINSKY, directeur du cabinet (jusqu'en septembre 2014)
- Laurence LEFEVRE, directrice de cabinet (à compter de septembre 2014)
- Marie-Automne THEPOT, conseillère en charge de la lutte contre l'exclusion
- Léopold GILLES, conseiller

### **Secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et à l'autonomie**

- Laurence ROSSIGNOL, Secrétaire d'Etat
- Anne CARON-DEGLISE, conseillère chargée des droits et de l'autonomie des personnes
- Elizabeth LE HOT, conseillère chargée de la petite enfance et de la famille

**Direction générale de la Cohésion Sociale**

- Sabine FOURCADE, directrice
- Katia JULIENNE, chef du service des politiques sociales et médico-sociales
- Christophe FOUREL, chef de la mission analyse stratégique, synthèses et prospective
- Cyprien AVENEL, adjoint
- Aude MUSCATELLI, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- Mayalen IRON, adjointe à la sous-directrice
- Vincent BILLEREY, chef du bureau des minima sociaux
- Daniel DELALANDE, chef du bureau accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire
- Olivier PETIT, chef du bureau urgence sociale et hébergement
- Caroline BACHSCHMIDT, sous-directrice des professions sociales, de l'emploi et des territoires

**Direction de la sécurité sociale**

- Thomas FATOME, directeur
- Marie-Anne JACQUET, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- Virginie LEHEUZEU, chef du bureau prestations familiales et aide
- Géraldine DUVERNEUIL, chef du bureau accès aux soins
- Julie POUGHEON, adjointe au chef de bureau CMU, prestations de santé

**Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle**

- Claire DESCREUX, chef de service, adjointe à la déléguée générale
- Myriam-MESCLON-RAVAUD, sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi
- Marie France CURY, adjointe à la sous directrice des parcours d'accès à l'emploi
- Samuel BERGER, chef de la mission insertion professionnelle

**Direction de la recherche, des études et de l'évaluation**

- Magda TOMASINI, sous- directrice observation de la solidarité, DREES
- Julie LABARTHE, chef du bureau lutte contre l'exclusion, DREES
- Michèle LELIEVRE, adjointe au chef de bureau lutte contre l'exclusion, DREES

**Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques**

- Françoise BOUYGARD, directrice
- Philippe ZAMORA, sous-directeur suivi et évaluation des politiques de l'emploi et de la formation
- Bérangère MESQUI, responsable du département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes
- Sabine BESSIERE, responsable du département métiers et qualifications.

**Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages/Direction générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature**

- Hélène SAINTE-MARIE, directrice de projet droit au logement et à l'hébergement

**Direction générale du trésor**

- Isabelle BUI, chef du bureau Bancfin 4

**Direction de la protection judiciaire de la jeunesse**

- Gérard SEILLE, chef de projet

**Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement**

- Alain REGNIER, délégué interministériel (jusqu'en septembre 2014)
- Sylvain MATHIEU, délégué interministériel (depuis octobre 2014)
- Marie-Françoise LAVIEVILLE, adjointe au délégué, directrice du pôle hébergement et accès au logement
- Agnès EL MAJERI, conseillère

**Caisse nationale d'allocations familiales**

- Frédéric MARINACCE, directeur des politiques familiales et sociales
- Sylvie VALLEE-LACOUTURE, sous-directrice insertion et cadre de vie
- Sandrine DAUPHIN, responsable du département de l'animation de la recherche et du réseau des chargés d'études
- Carole BELLADONNA, Direction des politiques familiale et sociale, Pôle Solidarités

**Caisse nationale d'assurance maladie**

- David XARDEL, directeur de l'organisation, de l'optimisation et du marketing
- Corinne LAMARQUE, sous-directrice, département de l'accompagnement des publics fragiles
- Yves CANEVET, sous-direction organisation et offre de services

**Fonds CMU**

- Vincent BEAUGRAND, directeur
- Raphaëlle VERNIOLLE, directrice adjointe
- Stéphane RUNFOLA, conseiller technique

**France stratégie**

- Delphine CHAUFFEAU, chef du département Société et politiques sociales (jusqu'en aout 2014)
- David MARGUERIT, chargé de mission

**Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale**

- Jérôme VIGNON, Président
- Didier GELOT, secrétaire général

**Le Défenseur des droits**

- Maryvonne LYAZID, adjointe, en charge de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité (jusqu'en septembre 2014)

**Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale**

- Louis GALLOIS, président
- Florent GUEGUEN, directeur général
- Ninon OVERHOFF, chargée de mission

**Les Restos du cœur**

- Patrice BLANC, responsable administratif
- Groupe de travail interrégional

## SIGLES UTILISES

<b>AAH</b>	Allocation adulte handicapé
<b>ACS</b>	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
<b>ADF</b>	Assemblée des départements de France
<b>AGILLE</b>	Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion
<b>ALUR</b>	Loi pour l'amélioration du logement et un urbanisme rénové
<b>AME</b>	Aide médicale d'Etat
<b>APA</b>	Allocation personnalisée d'autonomie
<b>APRE</b>	Aide personnalisée de retour à l'emploi
<b>ASE</b>	Aide sociale à l'enfance
<b>ASP</b>	Agence de services de paiement
<b>ASPA</b>	Allocation de solidarité aux personnes âgées
<b>ASS</b>	Allocation de solidarité spécifique
<b>BOP</b>	Budget opérationnel de programme
<b>CADA</b>	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
<b>CAF</b>	Caisse d'allocations familiales
<b>CASF</b>	Code de l'action sociale et des familles
<b>CAR</b>	Comité de l'administration régionale
<b>CCAPEX</b>	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale
<b>CCNPA</b>	Comité consultatif national des personnes accueillies ou accompagnées
<b>CC(R)PA</b>	Comité consultatif (régional) des personnes accueillies
<b>CESER</b>	Conseil économique, social et environnemental régional
<b>CGEDD</b>	Conseil général de l'environnement et du développement durable
<b>CGSP</b>	Commissariat Général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie)
<b>CGSS</b>	Caisse générale de sécurité sociale
<b>CHRS</b>	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

<b>CHU</b>	Centre d'hébergement d'urgence
<b>CIAS</b>	Centre intercommunal d'action sociale
<b>CIH</b>	Conseil interministériel du handicap
<b>CILE</b>	Conseil interministériel de lutte contre les exclusions
<b>CMU(C)</b>	Couverture maladie universelle (complémentaire)
<b>CNAF</b>	Caisse nationale d'allocations familiales
<b>CNLE</b>	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
<b>CNSA</b>	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
<b>COG</b>	Convention d'objectifs et de gestion
<b>DAHO</b>	Droit à l'hébergement opposable
<b>DALO</b>	Droit au logement opposable
<b>DARES</b>	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
<b>DDCS(PP)</b>	Direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations)
<b>DGCS</b>	Direction Générale de la cohésion sociale
<b>DGEFP</b>	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
<b>DGESCO</b>	Direction générale de l'enseignement scolaire
<b>DHUP</b>	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
<b>DIHAL</b>	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
<b>DIRECCTE</b>	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
<b>DJEPVA</b>	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
<b>DNO</b>	Directive nationale d'orientations
<b>DPJJ</b>	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
<b>DREES</b>	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
<b>DRJSCS</b>	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
<b>EPCI</b>	Etablissement public de coopération intercommunale
<b>EGTS</b>	Etats généraux du travail social
<b>FNAVDL</b>	Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement
<b>FNDOLLTS</b>	Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux
<b>GUL</b>	Garantie universelle des loyers

<b>IAE</b>	Insertion par l'activité économique
<b>IGA</b>	Inspection générale de l'administration
<b>IGAS</b>	Inspection générale des affaires sociales
<b>IGF</b>	Inspection générale des finances
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>LFSS</b>	Loi de financement de la sécurité sociale
<b>MAP</b>	Modernisation de l'action publique
<b>MOUS</b>	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
<b>MSA</b>	Mutualité sociale agricole
<b>ODENORE</b>	Observatoire du non-recours
<b>OIB</b>	Observatoire de l'inclusion bancaire
<b>ONPES</b>	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
<b>PASS</b>	Permanence d'accès aux soins de santé
<b>PDALHPD</b>	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
<b>PLAI</b>	Prêt locatif aidé d'intégration
<b>PLF</b>	Projet de loi de finances
<b>PLFSS</b>	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
<b>PLS</b>	Prêt locatif social
<b>PLUS</b>	Prêt locatif à usage social
<b>PPE</b>	Prime pour l'emploi
<b>RNCPS</b>	Répertoire national commun de la protection sociale
<b>RSA (activité)</b>	Revenu de solidarité active
<b>SGMAP</b>	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
<b>SIAO</b>	Service intégré d'accueil et d'orientation
<b>SNS</b>	Stratégie nationale de santé
<b>UNCCAS</b>	Union nationale des centres communaux d'action sociale