



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
Etudiant	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.*

17 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.

18 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.

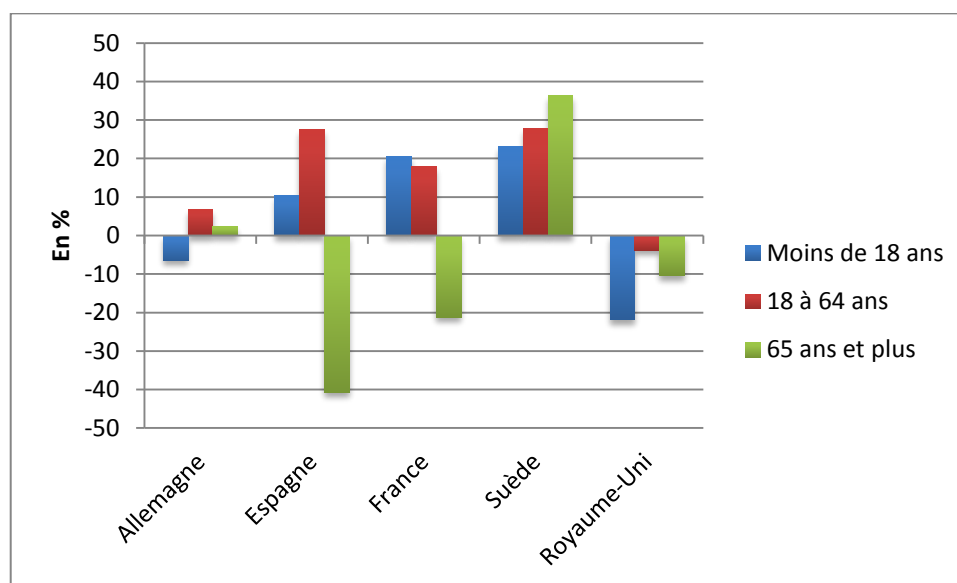
<sup>30</sup> Rapport de l'UNICEF publié le 28 octobre 2014 : « Les enfants de la récession » déjà cité [http://www.unicef.fr/userfiles/2014\\_Bilan12\\_Innocenti.pdf](http://www.unicef.fr/userfiles/2014_Bilan12_Innocenti.pdf)

<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 (RNCPS) 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 préemption 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 COPIL 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'économie 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 ETII, 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 cofinanceur. 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 cofinançaient 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'économie 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.

<sup>91</sup> 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 PLAIs qui doivent représenter le tiers de la production, contre le cinquième en 2010<sup>99</sup>. Toutefois, si la part des PLAIs 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 5 Md€ 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 PLAIs 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 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

	Total France			Ile-de-France			
Bénéficiaires restant à loger	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'Etat. 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 préfetures, 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'État 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'État 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 éloignés. 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> 2,5 M€ 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
Total Juillet 2014	4 503 199	621 577	5 124 776	731 562

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%
Total	+9,3%	+7,5%	+9,1%	+6,1%

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 satisfaites 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.

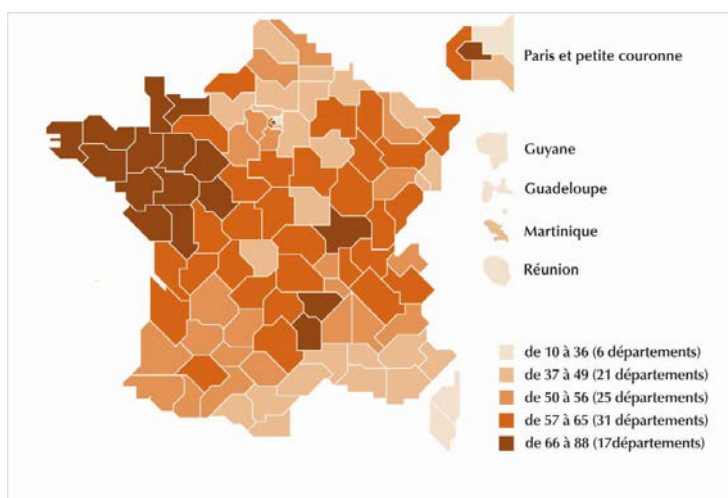
**Recommandation n°25 : Faire un retour d'expérience des quatre départements expérimentateurs du versement direct du complément de libre choix à l'assistante maternelle et généraliser le dispositif après ajustement le cas échéant.**

### 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 desservie.

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 IRCM.

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 structure 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.**

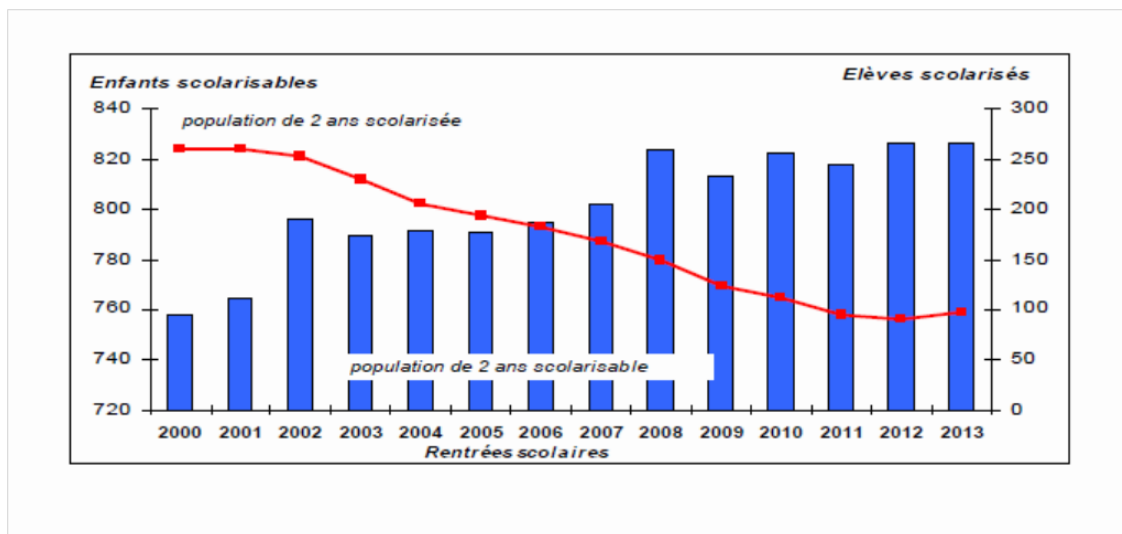
<sup>167</sup> Cf. P.J. n°1, fiche-mesure n° 13 « Améliorer l'accueil en structures collectives des enfants de moins de trois ans issus des familles modestes ».

<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 IGSI, 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 IGSI, 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 décroisement 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 chéquier 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 chéquier et 11 % ont été interdit bancaire). 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\\_Soulage\\_acces\\_aux\\_services\\_bancaires\\_et\\_lutte\\_contre\\_le\\_surendettement.pdf](http://www.socialsante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_de_Monsieur_Francois_Soulage_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'en 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 déclouisonnement 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

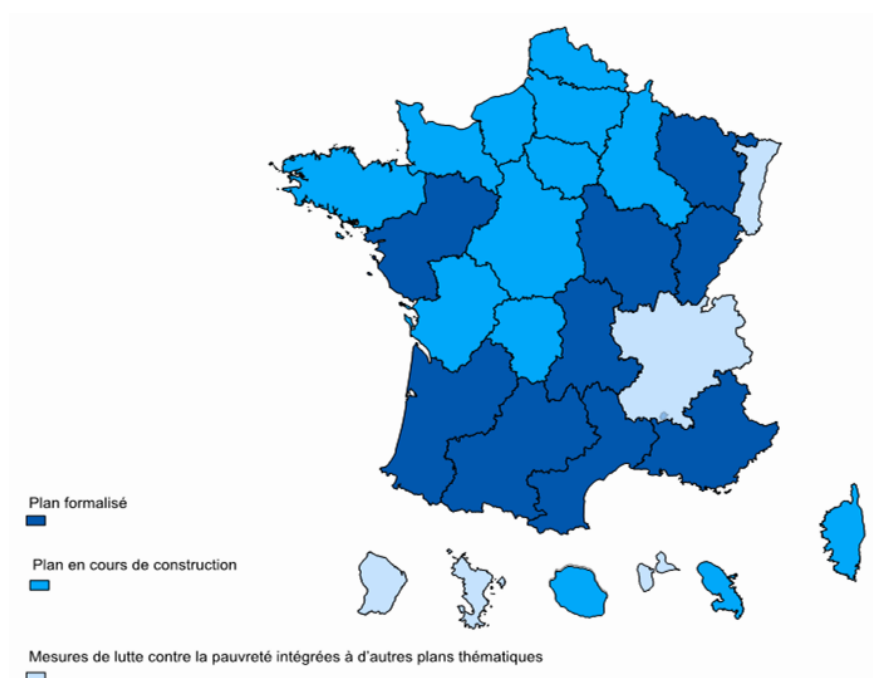
Après l'animation réalisée par la mission d'évaluation 2013, celle-ci a recommandé deux niveaux de pilotage du Plan au niveau territorial :

- 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.



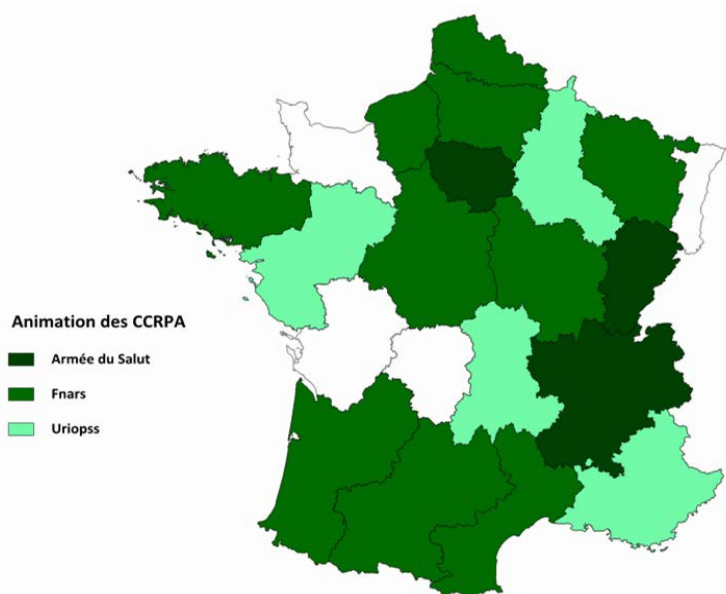
### 2.7.6 La participation des personnes en situation de pauvreté doit être élargie

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'économie 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 / SG

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 %	suivant inflation* : +1,8 % (RSA)		+2 % (RSA)	suivant inflation* : 1,3 % (RSA)	+5 % (ASF) +10 % (CF)	+2 % (RSA)	revalorisation exceptionnelle de l'ASPA	suivant 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'usager</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 Pole 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, rencontrées 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



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 II PIECES JOINTES AU RAPPORT**

Établi par

Christine ABROSSIMOV

François CHEREQUE

Mustapha KHENNOUF

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Janvier 2015 -

2014-049R





## Sommaire

PIECE JOINTE N°1 FICHES DES 69 MESURES DU PLAN, DEUXIEME ANNEE, DECEMBRE 2014 .....	5
PIECE JOINTE N°2 SYNTHÈSE NATIONALE DE LA TERRITORIALISATION DU PLAN, DOCUMENT DE TRAVAIL DGCS, DECEMBRE 2014 .....	221
PIECE JOINTE N°3 TABLEAU DE BORD GENERAL DES INDICATEURS DE SUIVI DU PLAN DREES, DECEMBRE 2014.....	283
PIECE JOINTE N°4 NOTE POUR LA MISSION IGAS : « L'EVOLUTION DE LA PAUVRETE ET DES DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE : UNE COMPARAISON DE CINQ PAYS EUROPEENS », FRANCE STRATEGIE, JANVIER 2015 .....	405
PIECE JOINTE N°5 NOTE POUR LA MISSION IGAS : « LA POPULATION SANS-DOMICILE EN FRANCE : UNE SYNTHÈSE DES EXPLOITATIONS DE L'ENQUETE AUPRES DES PERSONNES FREQUENTANT LES SERVICES D'HEBERGEMENT OU DE DISTRIBUTION DE REPAS DE 2012 », DREES, 28 NOVEMBRE 2014.....	429
PIECE 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.....	445
PIECE JOINTE N°7 PRINCIPALES CIRCULAIRES .....	463
PIECE JOINTE N°8 LISTE DES GUIDES ET DES SITES D'APPLICATION DU PLAN CONTRE LA PAUVRETE ET POUR L'INCLUSION SOCIALE .....	481
PIECE JOINTE N°9 LETTRES DE MISSION .....	485
PIECE JOINTE N°10 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'EVALUATION DE LA PREMIERE ANNEE DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN PLURIANNUEL CONTRE LA PAUVRETE ET POUR L'INCLUSION SOCIALE, JANVIER 2014.....	493



**PIECE JOINTE N°1**  
**FICHES DES 69 MESURES DU PLAN,**  
**DEUXIEME ANNEE, DECEMBRE 2014**



## TABLEAU DE CORRESPONDANCE DES MESURES PAR « PAQUET DE MESURES »

Paquet de Mesures	N° Mesures
1 - Accès aux droits et aux biens essentiels + minima sociaux	1 à 3 - 22 à 31 - 63
2 - Emploi, travail et Formation professionnel	4 - 33 à 38 - 64
3 - Logement et hébergement	5 à 9 - 39 à 44 - 61
4 - Santé et accès aux soins	10 à 11 - 32 - 45 à 49 - 62
5 - Famille, enfance et réussite éducative	12 à 17 - 50 à 51 - 69
6 - Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement	18 à 21 - 52 à 57 - 68
7 - La gouvernance des politiques de solidarités	58 à 60 - 65 à 67

*Source : DGCS, Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, deuxième année, décembre 2014*





# **1**

## **ACCES AUX DROITS ET AUX BIENS ESSENTIELS + MINIMA SOCIAUX**



## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures*

*Mesure n°1 : Un vaste programme d'accès aux droits*

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
1/ campagne de communication sur le thème du « juste droit »,  2/ améliorer la mesure du non recours,  3/ mener des actions ciblées de lutte contre le non recours,  4/ mobiliser les acteurs locaux pour lutter contre le non-recours via les Préfets,  5/ réformer les conditions de domiciliation (simplification ; élaboration de schémas départementaux).  6/ expérimenter un dossier de demande simplifié de prestations sociales (projet mis à jour : mettre en ligne un simulateur multiprestations)	1/ Campagne de communication grand public,  2/ Inscription de l'objectif dans la COG et instauration de rdv des droits,  3/ Convention de partenariat avec l'UNCCAS sur l'ACS et expérimentations localisées,  4/ Déclinaisons territoriales sous l'égide des Préfets,  5/ Schémas de domiciliation départementaux.  6/ expérimentations

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCS		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
SGMAS-SGMAP –DSS		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et suivants Règlement loi

## 4. Bilan

### 1/ Campagne de communication :

L'encart sur l'ACS et la CMU-c est sorti dans le journal gratuit Métro le 1er juillet et le 1er septembre. En ce qui concerne la déclinaison de l'information ciblée ACS selon les types de bénéficiaires au sein des caisses de sécurité sociale : ciblage des allocataires de l'ASPA au sein des CPAM, ciblage des allocataires de l'AAH au sein des CNAF. Cette information a été testée auprès d'allocataires afin d'en optimiser la lisibilité et tous les media des caisses mobilisés (internet, *flyer* en guichet, revue...).

### 2/ Améliorer la mesure du « non-recours » :

\* Recherche-action menée par le SGMAP autour du « non-recours » aux droits sociaux : le déploiement de la recherche-action et les expérimentations menées sur les territoires de Seine-et-Marne et de Loire-Atlantique ont démontré l'intérêt de privilégier des mesures de simplification et d'automatisation afin de réduire le « non-recours ». Le lancement d'une expérimentation fondée sur la mise en place d'un dossier unique de demande de plusieurs prestations couplées (allocations logement, RSA, CMU-c / allocations logement, ACS et ASPA) a été identifié comme une piste d'action potentielle et a fait l'objet d'une présentation lors du comité de pilotage final organisé le 18 octobre dernier<sup>1</sup>. La création de ce dossier unique permettrait de garantir un examen systématique de ces droits élémentaires à toute personne en situation de pauvreté. Par ailleurs, des expérimentations ont été conduites dans les départements mentionnés autour de mesures de simplification des démarches pour l'accès à l'ACS (automatisation de l'attribution du droit ACS aux bénéficiaires d'un minimum vieillesse, notamment l'ASPA). Le SGMAP a initié dans ces 2 départements, à la demande de la DSS, une étude sur l'impact d'un alignement des conditions d'accès à la CMU-c/ACS sur celles en vigueur pour les allocations logement. Par ailleurs, un ciblage/orientation des chômeurs en fin de droit et des bénéficiaires de contrats aidés par le Pôle Emploi vers les CAF a donné des résultats intéressants en termes d'ouverture de droits RSA socle et activité.

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Note de la mission : le CIMAP du 18 décembre a acté l'exploration de cette piste dans les deux départements cités, sous l'appellation de « dossier simplifié ».

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

- ✓ informer les bénéficiaires potentiels de l'ACS à partir d'échanges de fichiers : des envois de fichiers de la CNAVTS et de la CNAF, à la CNAMTS sont effectifs depuis 2012, en routine et ont permis l'envoi de 350 000 courriers en 2012 (et 114 000 sur le 1er trimestre 2013). L'évaluation de l'impact de ces envois de courriers sur le taux de recours à l'ACS s'était jusqu'ici heurtée à des difficultés d'ordre technique (impossibilité de procéder aux croisements de fichiers nécessaires)<sup>2</sup>.
- ✓ Depuis fin octobre 2013, la systématisation de l'envoi trimestriel d'un fichier de bénéficiaires du RSA (en flux) depuis les CAF vers les CPAM est effectif, ce qui permet l'instruction couplée du RSA et de la CMU-c, si la personne en fait la demande, sans que d'autres justificatifs soient fournis à la CPAM. Le droit ouvert à la CMU-c l'est alors pour trois mois, délai au bout duquel le droit est prolongé pour un an au total si l'allocataire est bien éligible.
- ✓ Structurer les partenariats avec les CCAS pour faciliter l'orientation et accompagner les assurés dans leurs démarches en matière d'accès à la CMU-c et à l'ACS (information/formation des personnels CCAS par les CPAM, aide à la constitution du dossier, référents CPAM et circuit en cas d'urgence) : signature du protocole national CNAMTS/UNCCAS le 30/04/2013 (pour mémoire, depuis fin 2012, le droit ACS ouvre automatiquement le bénéfice des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité). Le Comité de suivi prévu par le protocole (UNCCAS, CNAMTS, Fonds CMU, DSS) chargé de suivre la diffusion du modèle de convention locale, le bilan des expérimentations déjà lancées ou prévues et les éventuelles difficultés, a été mis en place le 14/06/13. Une seconde réunion du comité, permettant de faire un 1er bilan, est prévue pour la fin de l'année 2013. La CCMSA et le RSI seront sollicités afin d'envisager les modalités d'un engagement de leur part dans ce conventionnement.

#### **4/ et 5/ Réduire le non recours sous l'égide des préfets, en matière d'accès aux droits et de simplification des procédures de domiciliation des personnes sans domicile stable:**

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

La réforme du dispositif de la domiciliation des personnes sans domicile stable repose sur 2 axes :

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

L'article 21 du projet de loi ALUR a constitué le véhicule législatif de cette réforme, qui visait à aligner sur les règles de droit commun du code de l'action sociale et des familles, les dispositions relatives aux bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME) ainsi initialement que celles relatives aux demandeurs d'asile. Les textes réglementaires seront modifiés afin de concrétiser l'unification des dispositifs.

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

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

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

En articulation avec la réforme législative, un groupe de travail porté par la DGCS avec la DSS, le service de l'Asile, l'UNCCAS et les associations spécialisées dans ces problématiques, se réunit depuis juin 2013

---

<sup>2</sup> Note de la mission : cette information devait être disponible à compter de la fin de l'année 2013. En raison de ses délais de rédaction, la mission n'a pas été en mesure de l'intégrer au présent rapport

sur la mise en œuvre effective de la réforme (décrets d'application, cahier des charges, modèle d'imprimé de domiciliation...) et sur la préfiguration des schémas de la domiciliation.

#### **6/ Expérimenter un dossier de demande simplifié de prestations sociales (projet mis à jour : mettre en ligne un simulateur multiprestations)**

Suite à la recherche-actions menée dans les départements de Loire-Atlantique (44) et de Seine-et-Marne (77), le SGMAP a souhaité lancer un projet de « dossier de demande unique », permettant d'étudier le droit à plusieurs prestations : trois minima sociaux (le revenu de solidarité active –RSA–, l'allocation de solidarité spécifique –ASS–, l'allocation de soutien aux personnes âgées –ASPA–), trois dispositifs « santé » (couverture maladie universelle –CMU–, couverture maladie universelle complémentaire –CMUC–, et aide à l'acquisition d'une complémentaire santé –ACS–), et les trois aides personnelles au logement (aide personnalisée au logement –APL–, allocation de logement sociale –ALS–, et allocation de logement familiale –ALF–).

Ce dossier de demande simplifié devait être en version papier, mais aussi dématérialisé, *via* un outil développé à cet effet qui devait permettre la liquidation des droits.

Les travaux menés sur ce projet au cours du premier semestre 2014 ont mis en évidence les nombreuses différences entre l'ensemble de ces dispositifs, et la nécessité d'un travail de très long terme en l'état actuel du droit afin de créer un dossier de demande commun.

Toutefois, le projet « DDS » avait été l'occasion de développer un simulateur multi-prestations en ligne permettant de lutter efficacement contre le non-recours tout en s'inscrivant dans une démarche de simplification en matière d'accès aux droits. Le Gouvernement a souhaité qu'une démarche d'approfondissement de cet outil soit engagée. Il s'agit d'un site simple et convivial, qui simule, de manière simplifiée, les droits au RSA, à l'ASS, à l'ASPA, aux trois aides au logement, à la CMUC, et à l'ACS. Certaines prestations y ont été ajoutées (allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, allocation de base de la PAJE –Prestation d'accueil du jeune enfant–). En ligne sur [mes-aides.gouv.fr](http://mes-aides.gouv.fr) en version beta, il a été annoncé par le Président de la République le 30 octobre, et devra être déployé au premier semestre 2015. Les travaux actuellement menés portent sur la fiabilisation de cet outil, dont la vocation n'est pas de proposer un résultat parfait à l'utilisateur, mais à l'inviter à solliciter des prestations auxquelles il n'aurait peut-être pas pensé.

### **5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs**

#### **Niveau de mise en œuvre national**

Sous-mesure concernée : 2/ améliorer la mesure du non recours

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>Au 31 octobre 2014, plus de 100 000 rendez-vous des droits ont été réalisés (108 436), répartis comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 42 961 dans le cadre de l'entretien associé à l'instruction de la demande de Rsa ;</li><li>- 39 161 dans le cadre des offres de travail social ;</li><li>- 26 314 autres (personnes adressées par un organisme partenaire, dossier complexe...)</li></ul>	<p>Dans le cadre de la COG 2013/2017, trois orientations stratégiques ont été définies :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- l'instauration de « rendez-vous des droits » auprès de publics ciblés, à l'occasion d'une demande de RSA ou à la suite d'événements ou de situations générateurs de vulnérabilité ;</li><li>- la recherche de droits potentiels par une meilleure détection des allocataires et une</li></ul>

	<p>synergie accrue avec les partenaires ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'amélioration de la connaissance des mécanismes de « non-recours » et notamment de l'attitude des bénéficiaires face à la complexité administrative.</li> </ul> <p>Le rendez-vous des droits est destiné à deux publics en priorité :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les personnes venant ouvrir un droit au RSA ;</li> <li>- les personnes accueillies dans le cadre d'un parcours spécifique (parcours « logement » en cas d'impayés ou de logement indécent, parcours « insertion » pour les familles monoparentales, parcours « séparation », parcours « naissance », parcours « décès d'un conjoint », parcours « décès d'un enfant »).</li> </ul> <p>L'objectif visé est de 100 000 rendez-vous chaque année à partir de 2014. Le rendez-vous des droits consiste à étudier l'ensemble prestations servies par les CAF et à orienter les allocataires potentiels vers les autres opérateurs compétents.</p> <p>Les prestations incluses dans le dispositif sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les prestations servies par la branche Famille (allocations familiales, prestation d'accueil au jeune enfant, allocations logement, revenu de solidarité active...) ;</li> <li>- la couverture maladie universelle complémentaire;</li> <li>- l'aide à la complémentaire santé, ou « chèque-santé » versée aux ménages dont les ressources sont faibles ;</li> <li>- l'allocation de solidarité spécifique versée aux chômeurs en fin de droits ;</li> <li>- les tarifs sociaux pour le gaz ou l'électricité ;</li> <li>- les aides dites « extra-légales », distribuées par les collectivités locales.</li> </ul> <p>Par ailleurs, il convient de souligner qu'un groupe de référents « accès aux droits » a été installé en janvier 2014. Piloté par le Secrétariat général des Ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS), ce groupe associe différentes entités parmi lesquelles : des directions d'administration centrale (DGCS, DSS, DGEFP) et des opérateurs de protection sociale (CNAF, CNAMTS, CNAV, CCMSA, Pôle Emploi). Il constitue une instance unique de dialogue et de partage de ressources autour des thèmes du « non-recours » et de l'accès aux droits.</p>
--	--

	Le groupe des référents a vocation à publier chaque année un rapport, visant à mettre en évidence un état des lieux partagé des actions engagées autour de ces thèmes ainsi qu'à identifier des pistes d'actions.
Sous-mesure concernée : 3/Mener des actions ciblées de lutte contre le non-recours	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a prévu, qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, seuls des contrats de complémentaire santé sélectionnés au terme d'une procédure de mise en concurrence pourront donner lieu à utilisation de la déduction ACS par les bénéficiaires de ce dispositif.</p> <p>Cette réforme vise, d'une part à travers la définition d'un cahier des charges des garanties à offrir et, d'autre part, à travers l'amélioration de la compétitivité entre contrats candidats lors de la procédure de mise en concurrence puis de l'accroissement de la mutualisation au sein des contrats qui seront retenus, à améliorer la qualité des contrats souscrits par des bénéficiaires de l'ACS tout en en diminuant le prix.</p> <p>A cet effet, trois niveaux de contrats ont été définis permettant d'assurer une couverture complémentaire de santé satisfaisante.</p> <p>Cette procédure devrait également permettre de faciliter l'accès à un contrat d'assurance complémentaire. En effet, compte-tenu du nombre limité de niveaux de contrats et d'organismes dont l'offre aura été sélectionnée, le choix par le bénéficiaire de l'ACS de l'organisme complémentaire auprès duquel s'adresser devrait être facilité et ce, d'autant que lors de la remise de l'attestation au bénéficiaire de l'ACS, les caisses primaires d'assurance maladie y joindront la liste des contrats sélectionnés et des organismes complémentaires les proposant (entre 3 et 30 selon le nombre de contrats sélectionnés) ainsi que leurs coordonnées.</p> <p>Les caisses d'assurance maladie auront ainsi pour mission de conduire une action particulièrement importante d'information des assurés éligibles à l'ACS.</p>
Sous-mesure concernée : 4/ Mobiliser les acteurs locaux pour lutter contre le « non-recours » via les Préfets	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Une circulaire a été diffusée le 16 janvier 2014 afin d'accompagner la généralisation des actions menées sur les départements de Seine-et-Marne et de Loire-Atlantique en 2013.</p> <p>Cette démarche de généralisation doit permettre de</p>



	<p>renforcer la mise en place d'actions visant à lutter contre le « non-recours » et à améliorer l'accès aux droits sociaux, en tenant compte des spécificités propres à chaque territoire.</p> <p>Afin de favoriser l'appropriation de cette démarche par les services déconcentrés, l'élaboration d'un « guide méthodologique » a été engagée par la DGCS et a associé différentes parties-prenantes (directions d'administration centrale, opérateurs de protection sociale, direction départementale ayant participé à la phase préalable de recherche-action). Le guide a été mis à la disposition des services au début du mois de juillet 2014.</p> <p>Un bilan des actions engagées est en cours de réalisation.</p>
Sous-mesure concernée : 5/ réformer les conditions de domiciliation (simplification ; élaboration de schémas départementaux).	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volet législatif</li> </ul> <p>L'article 46 de la loi ALUR du 24 mars 2014 a constitué le véhicule législatif de cette réforme, dont l'examen a abouti à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'unification des dispositifs généraliste (DALO) et AME a été actée (l'asile s'est retiré de cette harmonisation dans l'attente de la réforme législative en cours d'examen);</li> <li>- l'élargissement des motifs de domiciliation à l'ensemble des droits civils, qui consistent pour les étrangers en situation irrégulière en des droits dont la loi leur reconnaît par ailleurs déjà l'exercice ;</li> </ul> <p>L'article 34 a intégré les schémas de la domiciliation au Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Les schémas constitueront une annexe du PDALHPD arrêtée par le préfet de département.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Volet d'animation territorial</li> </ul> <p>Une enquête nationale a été lancée par la DGCS à destination des services déconcentrés départementaux, clôturée le 31 mars 2014. Elle constitue la base de l'état des lieux territorial qui doit précéder la réalisation des schémas de la domiciliation par les préfets.</p> <p>Afin d'accompagner la réalisation de ces schémas par les services déconcentrés, l'élaboration d'un « guide méthodologique » a été engagée par la</p>

	<p>DGCS et a associé différentes parties-prenantes (directions d'administration centrale, associations du groupe de travail national sur la Domiciliation). Le guide a été mis à la disposition des services déconcentrés au début du mois de juillet 2014.</p> <p>46 départements sont engagés dans une démarche d'élaboration d'un schéma.</p>
<p>Sous-mesure concernée : 6/ expérimenter un dossier de demande simplifié de prestations sociales (projet mis à jour : mettre en ligne un simulateur multiprestations)</p>	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>Le simulateur en ligne multiprestations, qui fait suite au projet de dossier de demande simplifié, a été lancé par un comité de projet le 23 octobre 2014.</p> <p>Depuis, des travaux de fiabilisation ont eu lieu chaque semaine en « openlab », réunissant les administrations compétentes pour les prestations concernées (DSS, DHUP, DGEFP, DGCS), ainsi que les organismes gestionnaires (CNAMTS, CNAF, CCMSA, CNAV, Pôle emploi).</p> <p>Le simulateur a été présenté à un groupe de travail dédié à la simplification, issu du CNLE (Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Ce groupe a en effet été sollicité pour faire des remarques pratiques d'utilisateur (sur l'ergonomie, l'information, la lisibilité du site...), d'ici mi-décembre 2014.</p> <p>La fiabilisation progresse avec l'intégration au sein de l'outil de tests, réalisés par l'ensemble des participants au projet. 157 tests étaient enregistrés le 17 novembre, dont 77% donnaient des résultats justes ou partiellement justes. Dix jours plus tard, les tests enregistrés ont progressé de 43% (ils sont 225), avec un taux de résultats justes ou partiellement justes, de 72%.</p>	<p>La pertinence du simulateur multiprestations en vue de lutter contre le non-recours, repose sur deux axes : d'une part, il a pour effet de permettre aux utilisateurs une vision globale de leurs droits et non « par silo », telle qu'elle est habituellement conçue. Le test réalisé pour une prestation, permet à l'utilisateur de découvrir qu'il est éventuellement éligible à une autre prestation qu'il ne connaissait pas ou qu'il pensait ne pas lui être destinée. La démarche participe à la lutte contre le non-recours, en améliorant la visibilité sur des prestations particulièrement concernées par le non-recours (souvent lié à leur méconnaissance, voire leur non-connaissance : RSA activité, ACS...).</p> <p>D'autre part, le simulateur a été conçu comme un outil très simple d'accès, ergonomique, avec un nombre réduit de pages et d'informations à saisir. Il permet de disposer d'un résultat en quelques minutes. Cela contribue donc à freiner les plus réticents aux démarches administratives. Et si le simulateur n'est pas un outil de demande ni d'ouverture de droit, il permet d'inciter l'utilisateur dans la réalisation des démarches nécessaires. La fiabilisation de ses résultats représente ainsi un enjeu important pour éviter tout effet déceptif en cas de demande d'ouverture des droits suite à la simulation, mais de refus d'attribution des prestations après liquidation par les organismes concernés.</p> <p>Enfin, il faut souligner que ce projet est développé en opensource, ce qui signifie qu'il est ouvert à tout contributeur. Les utilisateurs peuvent ainsi s'emparer de l'outil, qui est réellement à leur disposition.</p>
Indicateurs de mobilisation	
<p><b>Résultats des expérimentations et développement de programmes de mesures du non-recours (77/44) :</b> les principaux résultats de l'étude du SGMAP sont commentés dans le corps du rapport,</p> <p><b>Nombre de rdv des droits :</b></p> <p>Au 31 octobre 2014, plus de 100 000 rendez-vous des droits ont été réalisés (108 436), répartis comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 42 961 dans le cadre de l'entretien associé à l'instruction de la demande de Rsa ;</li> <li>- 39 161 dans le cadre des offres de travail social ;</li> </ul>	

- 26 314 autres (personnes adressées par un organisme partenaire, dossier complexe, contacts réitérés, ...).

**% des CAF ayant tenu des rdv des droits :**  
non disponible,

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

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

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

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

**Niveau de mise en œuvre local**

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs

**Indicateurs de mobilisation**

--

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures*

**Mesure n°2 : Etudier les difficultés d'accès aux droits, à l'information et à l'emploi liées aux situations de cumul de handicap et de pauvreté (mesure nouvelle – feuille de route 2014)**

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
Mission confiée à l'IGAS sur les liens entre handicap et difficultés dans l'accès aux droits et aux ressources. Cela recouvre les domaines de l'accès à l'information, aux droits sociaux et à l'emploi, dans leurs relations avec les institutions locales et nationales (services déconcentrés de l'Etat, services des collectivités territoriales, Pôle Emploi, etc.)	<p>Pilotage d'un groupe de travail constitué d'acteurs de terrain (CAF, MSA, CPAM, Samu social, Cap Emploi, MDPH, CCAS, UNAFAM, Uniopss, APF, médecins du monde, ANDASS, CNAF, Pole Emploi, Fonds CMU, ADF, CCPA, DGCS)</p> <p>Auditions, rapports d'inspection et/ou bilans connexes</p> <p>Appui études et statistiques de la DREES et de la DARES.</p>

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
IGAS		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
Rapport d'étape mi-juillet 2014
Rapport final remis au Premier ministre le 13 novembre 2014

4. Bilan	
Niveau de mise en œuvre national	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Le groupe s'est réuni à quatre reprises entre mai et septembre 2014.	Auditions du CNCPPH, du DDD, CNAF, CNSA, AGEFIPH et FIPHFP, Mission Denis Piveteau

Remise à la mission d'une note de la DREES sur les personnes handicapées et d'une étude quantitative du Fonds-CMU sur le recours à la CMU-C et à l'ACS des personnes handicapées	
Indicateurs de mobilisation	
<p>La mission a émis 35 recommandations relatives à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>La connaissance des restes à charge</b> (décret sur le calcul des restes à charge, programmation d'études et de statistiques) ;</li> <li>- <b>L'accès aux droits</b> (instruction simultanée RSA lorsque la demande AAH est refusée, respect des délais de traitement, prise en charge des indus, élargissement de l'AAH ) 5 ans sous certaines conditions, notifications conjointes CNSA-MDPH, aide au remplissage des dossiers) ;</li> <li>- <b>L'accès à l'emploi, le maintien dans l'emploi et l'accès à la formation</b> (articulation RQTH-RSDAE, déclinaison locale de la convention multipartite, rapprochement AGEFIPH-FIPHFP, rapprochement physique du réseau de Cap Emploi vers Pôle emploi, bilan coûts-avantages des dispositifs d'insertion, de l'ingénierie et de la formation des acteurs de l'insertion, amélioration de la connaissance de l'inaptitude au travail, adaptation de l'offre des organismes de formation en milieu ordinaire, réforme des conditions de rémunération des stagiaires, inclusion du volet TH dans chaque accord national, accord spécifique sur la formation et sur le CSP ;</li> <li>- <b>L'hébergement et le logement</b> (évaluation des solutions de logement accompagné, coordination de l'information et suivi des listes d'attente entre MDPH et établissements)</li> <li>- <b>l'accès à la santé</b> (amélioration de la connaissance des paniers de soins en fonction des types de handicap, augmentation éventuelle du chèque ACS en fonction du type de handicap, mise en oeuvre effective des services territoriaux de santé en matière de santé mentale, conditions de généralisation de la prévoyance collective santé) ;</li> <li>- <b>l'enfance et la famille</b> (droits des PSH dans les 100 000 RV des droits de la CNAF, amélioration de la connaissance des charges des parents et aidants, notamment la situation des familles monoparentales, accompagnement par le SPE pour une reprise ou un changement d'activité de l'aidant) ;</li> <li>- <b>l'inclusion bancaire et la lutte contre le surendettement</b> (études spécifiques de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, application de la convention AERAS sans pratique discriminatoire, points conseils budget adapté aux demandes des PSH) ;</li> <li>- <b>la gouvernance</b> (groupe de travail des CPAM sur l'harmonisation des barèmes de pensions d'invalidité élargi à RSI et MSA, coordination des politiques d'invalidité, inaptitude et handicap, étude de la fusion entre ASI et l'AAH, envisager la suppression de la carte d'invalidité, élargissement des chantiers de modernisation des systèmes d'information à une réflexion sur la simplification des dispositifs).</li> </ul> <p>Le rapport remis au Premier ministre le 13 novembre doit en particulier alimenter la réflexion pour la Conférence nationale du handicap prévue en décembre 2014.</p>	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

***Mesure n°3 : Assurer aux allocataires de la CAF et de la MSA une meilleure lisibilité et une plus grande régularité des aides perçues***

1. Déclinaison de la mesure		
Sous-mesures	Moyens associés	
N /A	Rapport de l’IGAS et de l’IGF	
2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DSS		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DGCS		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013/2014 Règlement / Circulaire

<b>4. Bilan</b>
<p>Les Ministres de l'Economie et des finances, des Affaires sociales et de la santé, délégué chargé du Budget, déléguée chargée de la Famille, et déléguée chargée des Personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, ont invité l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF), par lettre de mission du 29 mars 2013, à conduire une mission ayant pour objet l'analyse de l'origine des indus, leurs conséquences, et la proposition de pistes d'évolution concernant les procédures et les prestations servies par la branche Famille de la sécurité sociale. La mission a remis son rapport, non public, en juillet 2013, dans lequel elle présente des propositions en vue de mieux prévenir et de réduire les indus de la branche famille.</p> <p>Ce rapport relève que les indus concernent 2,4 millions d'allocataires de la CNAF, principalement des bénéficiaires du RSA et des allocations logement. Pour la mission, si les indus n'ont pas d'impact significatif sur l'accès aux droits et sur le non-recours, ils participent à la défiance et à l'incompréhension dans les relations allocataires/caisses. La responsabilité des indus relève dans 50 à 60% des cas des allocataires et pour 15 à 20% de la législation elle-même. Les indus sont recouverts à 80% par prélèvement sur prestations et les rappels constituent la principale source d'apurement.</p> <p>Le rapport dégage des propositions pouvant contribuer à une meilleure lisibilité et régularité des aides perçues :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Adapter la législation et optimiser les échanges informatiques avec les partenaires pour prévenir la génération mécanique des indus,</li><li>- Favoriser la diligence des déclarations des allocataires,</li><li>- Mieux prendre en compte les effets du recouvrement sur les allocataires : travailler sur l'intelligibilité</li></ul>

des notifications, tester un barème de recouvrement plus progressif, modifier le seuil d'abandon de créance notamment.

Depuis novembre 2013<sup>1</sup>, les DGCS et DSS ont expertisé les 47 propositions du rapport en vue d'identifier les mesures pouvant être retenues à court ou moyen terme pour simplifier le droit et faire évoluer les règles de gestion et pratiques des caisses, de manière à mieux prévenir les indus et à mieux les recouvrer (ex : instaurer des règles « droits figés » pour le RSA et éviter ainsi un re-calcul du droit en période de paiement, harmoniser les dates d'effet des mesures correctrices en cas de changement de situation, par exemple entre le RSA, les prestations familiales et les allocations logement. )

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

## 5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs

### Niveau de mise en œuvre national

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de la COG plusieurs chantiers de simplification sont en cours, notamment la mise en place d'échanges de données dématérialisées plus fréquents avec les partenaires que sont la DGDFIP et Pôle emploi. En donnant aux organismes débiteurs de prestations familiales des informations plus à jour sur les allocataires, ces procédures participent à limiter la génération d'indus et de rappels.</p> <p>Par ailleurs, des travaux seront engagés par la DSS avec la CNAF et la CCMSA visant à élaborer un barème national de recouvrement des indus des prestations versées par les organismes débiteurs de prestations familiales, sur le modèle du barème mis en place à Mayotte en 2014 (Arrêté du 26 mars 2014 relatif aux tranches du barème applicable au recouvrement des indus et à la saisie des prestations à Mayotte)</p>

### Indicateurs de mobilisation

#### Niveau de mise en œuvre local

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
N/A	

<sup>1</sup> Note de la mission : la fiche a été transmise en novembre 2013.

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

*Mesure n°22 : Redonner une trajectoire de croissance au RSA socle*

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Etape : Augmentation de 2% dès le 1 <sup>er</sup> septembre 2013	Revalorisation du RSA socle de 10% en 2017

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCS – SD1C		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Règlement

<b>4. Bilan</b>
<p>Une première revalorisation du montant forfaitaire du RSA de 2 % a été mise en œuvre à compter du 1er septembre 2013. Le décret a été présenté en CCEN le 25 juillet 2013 et publié le 30 août 2013.</p> <p>Cette revalorisation vient s'ajouter à la revalorisation annuelle calculée en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac, conformément aux dispositions de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).</p> <p>Dans le cadre des négociations entre le gouvernement et l'ADF, en juillet 2013, un Pacte de confiance et de responsabilité (PCR) a été signé : il alloue des ressources nouvelles (jusqu'à 2,1 Mds€ suivant les choix faits) aux conseils généraux sur deux ans. Une clause de revoyure sur la mise en œuvre de ce pacte est prévue à fin 2015.</p>



5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire du RSA de 2 % en 2014	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Le montant forfaitaire du RSA a été revalorisé de 2 % en sus de l'inflation au 1 <sup>er</sup> septembre 2014.	
Indicateurs de mobilisation	
<p>A compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013, le montant forfaitaire du RSA est de <b>492,90 € par mois pour une personne seule sans enfant</b>. (632,95 € si la personne bénéficie de la majoration pour isolement puis supplément de 210,99 euros par enfant).</p> <p><b>Impact budgétaire de la mesure :</b> le nombre d'allocataires du RSA socle connaîtrait une augmentation importante entre 2012 et 2013 (+ 7,2 %), en lien avec la revalorisation du montant forfaitaire du RSA et le contexte économique défavorable. La progression du nombre de bénéficiaires resterait relativement élevée en 2014 (+5,3 %), la dégradation du marché de l'emploi se poursuivant et l'effet de la revalorisation exceptionnelle ayant à nouveau un impact important. Le surcoût de la seule revalorisation de +2% prenant effet au 1er septembre 2013 avoisinerait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour 2013 (3 mois) : 81 millions d'euros,</li> <li>- pour 2014 (année pleine) : 353 millions d'euros.</li> </ul> <p>A compter du 1<sup>er</sup> septembre 2014, le montant forfaitaire du RSA a été porté à 509,30 € par mois pour une personne seule sans enfant (654 € si la personne bénéficie de la majoration pour isolement, puis supplément de 218 € par enfant) (sans application du forfait logement).</p> <p><b>Impact budgétaire de la mesure :</b> Le nombre d'allocataires du RSA socle connaîtrait une augmentation importante en 2014 (+ 6,4 %), sous l'effet conjugué de la revalorisation exceptionnelle de 2 % du montant forfaitaire du RSA et du contexte économique défavorable.</p> <p>Le surcoût de la seule revalorisation de +2 % prenant effet au 1<sup>er</sup> septembre 2014 avoisinerait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour 2014 (3 mois) : 97 M € (dont 74 % relatifs au « RSA socle », financé par les départements) ;</li> <li>- pour 2015 (année pleine) : 413 M € (dont 73 % relatifs au « RSA socle »).</li> </ul>	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°23 : Revalorisation exceptionnelle de l'ASPA (ex minimum vieillesse)*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DSS		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
Venant s'ajouter à celle opérée en avril 2014, le décret du 20 octobre 2014, pris en application de l'article 9 de la LFRSS 2014 du 8 août 2014, a revalorisé de manière exceptionnelle au 1 <sup>er</sup> octobre 2014 le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et du minimum vieillesse.

4. Bilan
Une première revalorisation de l'ASPA est intervenue au 1 <sup>er</sup> avril 2014. La seconde revalorisation a eu lieu en octobre 2014.  Le montant maximum de l'ASPA est porté à 800 euros par mois pour une personne seule et 1242 euros par mois pour un couple de bénéficiaires

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Adoption	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
La DREES dénombre 564.406 bénéficiaires du minimum vieillesse au 31 décembre 2012.	

Indicateurs de mobilisation	
<p>Une double revalorisation exceptionnelle de l'ASPA a été annoncée par le Gouvernement à l'occasion de l'examen de la loi n°2014-40 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.</p> <p>La première revalorisation au titre de l'année 2014 est intervenue au 1<sup>er</sup> avril 2014. Le montant maximal versé au titre de l'ASPA est ainsi passé de 787,26 € à 791,99 euros par mois pour une personne seule et de 1 222,27 € à 1 229,61 € pour un couple.</p> <p>La seconde échéance de revalorisation est intervenue en application de l'article 9 de la loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 et du décret n° 2014-1215 du 20 octobre 2014 portant revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Elle a été mise en œuvre pour les allocations dues à compter du mois d'octobre 2014.</p> <p>Désormais, le montant maximum de l'ASPA est de 800 euros par mois pour une personne seule et de 1242 euros par mois pour un couple de bénéficiaires.</p> <p>Par ailleurs, un projet de décret sera prochainement publié afin de permettre une meilleure prise en compte des revenus tirés de l'exercice d'une activité professionnelle pour les bénéficiaires de ce minimum social et d'améliorer le pouvoir d'achat des pensionnés les plus modestes. Ils bénéficieront désormais d'une possibilité de cumul partiel de leur allocation mensuelle avec des revenus d'activité à travers un mécanisme d'abattement forfaitaire.</p>	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

**Mesure n°24 : Statuer sur le devenir de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE)  
pour mieux aider les bénéficiaires du RSA en reprise d'emploi**

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
N/A	Concertation avec l'ADF sur l'APRE au 1er semestre 2013

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGCS – SD1C		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
Entrée en vigueur au 1 <sup>er</sup> janvier 2015 Décret

4. Bilan
<p>Pour la mise en place de cette mesure, la DGCS a organisé les travaux en deux groupes :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ un comité de pilotage (COPIL), piloté par la directrice générale, qui a cadré les travaux et remis au gouvernement un rapport final présentant plusieurs options de réforme,</li><li>✓ un comité technique (COTEC), qui s'est réuni à quatre reprises au cours du mois de juin, pour examiner les différents axes de la réforme (publics éligibles ; périmètre de l'aide ; pertinence de l'APRE et articulation avec les autres aides nationales et locales, évaluation ; gestion de l'APRE à tous les niveaux).</li></ul> <p>Ces deux groupes de travail se composaient, respectivement à des niveaux décisionnel et technique, de représentants des administrations centrales concernées (DGEFP, DB essentiellement), de l'ADF, des conseils généraux, de l'ANDASS, de Pôle Emploi, de la CNAF et de la CCMSA.</p> <p>Des chercheurs en sciences sociales ont également été associés aux travaux, concernant l'évaluation du dispositif.</p> <p>Le rapport du COPIL, reprenant ces différents éléments techniques, a été remis aux cabinets en juillet 2013. Il présente trois scénarii possibles de réforme :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ maintien de la compétence de l'État sur l'APRE avec amélioration du dispositif ;</li><li>✓ délégation de crédits APRE aux acteurs locaux de l'insertion porteurs de projets ;</li><li>✓ décentralisation du dispositif aux départements.</li></ul>

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

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

Ces modifications appellent de nouvelles rédactions normatives. Un projet de décret a ainsi été élaboré.

Toutefois, pour 2015, aucun abondement du FNSA n'a été prévu au titre de l'APRE, le dispositif comportant des limites importantes :

- L'APRE est redondante avec les aides servies
  - ✓ par Pôle Emploi, qui permettent de toucher un public plus large et incluent des aides à la mobilité mais également des aides à la recherche d'emploi (non prévues par l'APRE qui est une aide à la reprise d'emploi).
  - ✓ par les CG mettant en place, comme Pôle Emploi, des aides dans le cadre de leurs PDI / PTI
- L'APRE présente des faiblesses qui plaident pour sa refonte :
  - ✓ Une forte variabilité de l'APRE selon les départements en termes de montant et d'usage (l'aide au déménagement n'est pas servie dans plus d'1/3 des départements)
  - ✓ Un champ d'application incomplet (l'APRE ne peut être versée qu'aux bénéficiaires du RSA reprenant effectivement une activité, et non aux bénéficiaires en recherche d'emploi)
  - ✓ Une complexité de gestion importante liée à la diversité des opérateurs (entre 5 et 40 sur la plupart des départements, plus de 100 sur certains territoires)

Au final le principe de l'APRE reste inscrit dans la loi, afin de pouvoir expérimenter différentes modalités de refonte de l'APRE dans le cadre :

- ✓ de la démarche AGILLE de coordination de l'action sociale entre l'Etat et les collectivités territoriales,
- ✓ des démarches d'accompagnement global initiées par Pôle Emploi et les CG en avril dernier, et qui sont notamment tournées vers les bénéficiaires du RSA.

En effet, depuis le 1/01/14, les aides à la mobilité et à la garde d'enfant de Pôle Emploi ont été refondues pour les recentrer sur les publics les plus en difficulté. Les directeurs des agences de Pôle Emploi peuvent mobiliser une enveloppe spécifique pour financer des projets locaux innovants d'insertion.

Par ailleurs, Pôle Emploi a reçu comme objectif, dans sa convention tripartite 2015-2017, de développer son action en direction des publics fragiles : le Protocole annexe à la convention tripartite, signé le 1<sup>er</sup> avril 2014 entre l'ADF, l'Etat et Pôle Emploi, prévoit le développement de « l'accompagnement global » des personnes et la mise en place de réponses ciblées aux besoins sociaux et professionnels de celles-ci. Il met en place une synergie partenariale entre les acteurs de l'insertion au plan local (conseillers de Pôle emploi et correspondants sociaux des départements). 1000 conseillers seront dédiés à cet accompagnement global au sein du réseau de Pôle emploi.

## 5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs

### Niveau de mise en œuvre national

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
--------------------------------	-------------------------------

<p>En raison de la suppression au PLF 2015 des crédits prévus pour le financement du dispositif, le projet de décret n'a pas été maintenu.</p> <p>Les conseils généraux ont été informés de cette suppression budgétaire, à l'occasion de la réunion des correspondants RSA de leurs services, réunis par la DGCS le 4 novembre 2014.</p>	<p>L'examen du décret en conseil d'Etat a été suspendu, il prévoyait les dispositions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- élargir la notion de public éligible afin de responsabiliser le référent du bénéficiaire du RSA qui envisage l'attribution de l'aide ;</li> <li>- assouplir les modalités de répartition des crédits entre les départements ;</li> <li>- réduire à un seul le nombre de ministres signataires de l'arrêté fixant le montant des crédits alloués à l'APRE afin de diffuser plus tôt en début d'année le montant des crédits départementaux et faciliter la gestion locale du dispositif.</li> </ul>
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
N/A	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
N/A	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°25 : Réformer les dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes, RSA et PPE*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
Réforme du RSA activité et de la PPE	Expertise au 1 <sup>er</sup> semestre 2013 pour mise en œuvre début 2014, réflexions menées dans le cadre d'un groupe de travail

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGCS – SD1C		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DB, DG Trésor, DSS, DREES, DARES		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
Réforme prévue pour le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 Loi et règlement

4. Bilan
<p>Les dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes, c'est-à-dire le revenu de solidarité active (RSA) en sa composante activité et la prime pour l'emploi (PPE) répondent à des objectifs similaires.</p> <p>Le Gouvernement a décidé d'engager une réflexion autour de la simplification de ces deux dispositifs de soutien aux travailleurs modestes. Dans ce cadre, Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire, a animé un groupe de travail, mis en place suite à la lettre de mission adressée le 7 mars 2013 par le Premier ministre, entre mars et mi-juillet 2013.</p> <p>Ce groupe a réuni à de nombreuses reprises plusieurs administrations centrales, les organismes de sécurité sociale, Pôle emploi et des bénéficiaires du RSA activité et de la PPE.</p> <p>M. Sirugue a remis son rapport au Premier ministre le 15 juillet 2013. Dans ce rapport, il préconisait de remplacer le RSA activité et la PPE par une nouvelle prestation : la « prime d'activité ».</p> <p>Cette prime d'activité aurait pour principales caractéristiques: condition d'éligibilité appréciée sur la base du dernier revenu fiscal de référence avec un barème proche de celui du complément familial ; calcul du droit individualisé, et effectué sur l'examen des revenus d'activité des trois mois précédant la demande ; point de sortie autour de 1,2 SMIC net, maximum perçu autour de 0,7 SMIC.</p> <p>A côté de cette option, le rapport présente toutefois trois autres possibilités : supprimer le RSA activité et renforcer la PPE (scénario 1) ; supprimer la PPE et renforcer le RSA activité (scénario 2) et enfin, mettre en place un système dégressif d'allègement de cotisations salariales sur les bas salaires (scénario 4).</p>

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Réforme du RSA activité et de la PPE	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Le Gouvernement a dans un premier temps fait le choix, en projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2014, d'instituer une exonération dégressive de cotisations salariales sur les revenus compris entre 1 et 1,3 SMIC, pour un montant d'environ 520 € par an pour un salarié rémunéré au SMIC.</p> <p>Le Conseil constitutionnel ayant toutefois censuré cette disposition du PLFRSS, le Gouvernement a décidé de réexaminer diverses propositions de réforme visant à redonner du pouvoir d'achat aux travailleurs aux revenus modestes, parmi lesquelles une réforme d'ampleur du RSA activité ou différentes mesures fiscales. Dans ce contexte, le Président de la République a en effet annoncé, le mardi 19 août, avoir demandé au Gouvernement de « mener deux grandes réformes » : « L'une visera à rendre plus juste et plus simple le barème de l'impôt sur le revenu notamment pour les premières tranches. L'autre fusionnera la prime pour l'emploi (PPE) et le RSA activité pour favoriser la reprise du travail et améliorer la rémunération des salariés précaires ».</p> <p>Le 14 octobre, Le Président de la République a à nouveau dit sa volonté d'une « fusion » du RSA activité et de la PPE et a annoncé la suppression de la prime pour l'emploi au 1er janvier 2016 (sur les revenus 2015), prévue au sein du projet de loi de finances rectificative pour 2014. Le Gouvernement s'est engagé, au sein du compte-rendu du Conseil des ministres du 20 novembre 2014, de substituer à la PPE et au RSA-activité un dispositif nouveau de prime d'activité qui sera mis en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2016.</p> <p>Cette prime devra être incitative à l'activité, toucher les travailleurs modestes, simple, lisible et réactive. Elle s'adressera aux actifs dont la rémunération est inférieure à un plafond situé autour d'un SMIC environ, et les jeunes de moins de 25 ans y seront éligibles, alors qu'ils ne bénéficient aujourd'hui qu'à la marge, du RSA activité.</p> <p>Le Premier ministre a ainsi chargé, le 20 novembre, la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, le ministre des finances et des comptes publics, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, le secrétaire d'État chargé du budget, et la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, de préparer le projet de réforme.</p>
Indicateurs de mobilisation	
N/A	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	



## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°26 : Etendre les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité aux personnes éligibles à l'ACS*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
N/A	

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
MEDDE/DGEC		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DSS		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
Début 2013
Arrêté

4. Bilan
<p>L'extension des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité aux personnes éligibles à l'ACS a été mise en œuvre par l'arrêté du 21 décembre 2012<sup>1</sup>.</p> <p>Grace à cette extension de l'attribution des tarifs sociaux aux personnes éligibles à l'ACS, le nombre de foyers bénéficiaires du tarif de première nécessité (TPN, électricité) est passé de 1 205 000 fin 2012 à 1 650 000 fin 2013 et de 457 000 à 650 000 pour le tarif spécial de solidarité (TSS, gaz).</p> <p>Parallèlement à la mise en œuvre de cette extension, pour pallier la problématique du fort taux de non-recours à la CMU-C et à l'ACS, a été préparée une extension supplémentaire par le biais d'une attribution complémentaire des tarifs sociaux sur la base de critères fiscaux :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- La loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre permet désormais aux clients des fournisseurs alternatifs de bénéficier également du TPN, comme c'était déjà le cas pour le TSS, et a autorisé l'attribution des tarifs sociaux sur la base d'informations provenant de l'administration fiscale.</li><li>- Le décret n° 2013-1321 du 15 novembre 2013 a étendu l'attribution des tarifs sociaux aux foyers disposant d'un revenu fiscal de référence inférieur à 2 175 euros par an et par part.</li></ul>

<sup>1</sup> Note de la mission : soit entre la conférence nationale et le Cile de janvier 2013.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
<p>La montée en charge de l'extension de l'attribution des tarifs sociaux sur la base d'un critère complémentaire relatif au revenu fiscal de référence, ainsi qu'aux clients des fournisseurs alternatifs, a permis d'atteindre 2,7 millions de foyers bénéficiaires à fin octobre 2014 (2,7 millions de bénéficiaires au titre du TPN, 1 million au titre du TSS) .</p> <p>Afin d'améliorer le dispositif d'aide au paiement des factures en faveur des personnes en situation de précarité énergétique, le gouvernement propose dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte la mise en place d'un « chèque énergie ». Le « chèque énergie » permettra une meilleure équité de traitement entre les différentes énergies de chauffage, une meilleure atteinte de la cible de bénéficiaires grâce à des critères d'éligibilité plus simples, ainsi qu'une modulation de l'aide afin de réduire les effets de seuil et « trappes à pauvreté ».</p>	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
2,7 millions de bénéficiaires fin octobre 2014	
Indicateurs de mobilisation	
Niveau de mise en œuvre local	
<i>Sans objet</i>	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

#### ***Mesure n°27 : Obtenir une aide alimentaire européenne à la hauteur des défis de la crise***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
N/A	N/A

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCS – SD1B		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
Agriculture et MAEE		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 Réglementation européenne

<b>4. Bilan</b>
<p>Au 1er janvier 2014, le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), mis en œuvre dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), a été remplacé par le fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), nouvel instrument qui vient compléter les instruments de cohésion existants.</p> <p>Dans le cadre des négociations du budget de l'Union européenne, la France a plaidé pour un maintien des crédits consacrés à l'aide aux plus démunis. Lors du Conseil européen du 20 juin 2013, un accord a été trouvé portant le montant total du FEAD à 3,5 Mds€, au lieu des 2,5 milliards prévus initialement. Ces crédits supplémentaires sont redéployés à partir de l'enveloppe nationale consacrée aux fonds structurels par les seuls Etats membres volontaires.</p> <p>La version définitive du règlement FEAD a été adoptée le 11 mars 2014. Ce règlement pose le principe d'une participation obligatoire des Etats membres à ce fonds. A cette part obligatoire est ajoutée une part facultative correspondant à l'augmentation du montant du fonds déjà mentionnée. La France ayant souhaité mobiliser cette part facultative, les crédits européens affectés à la France au titre du FEAD s'élèvent donc, pour la période 2014-2020, à 500M d'€(euros courants), auxquels il faut ajouter 88 millions d'€constituant la contrepartie nationale de 15% pour ce fonds.</p> <p><b>Ce compromis obtenu sur le budget et l'adoption du règlement garantissent la pérennisation de l'aide</b></p>

**européenne aux plus démunis et l'attribution à la France d'un montant de 587,4 M d'€ (crédits européens et nationaux) pour la période 2014-2020.**

Cependant, le règlement pose également le principe de la gratuité de la mise à disposition des denrées achetées au moyen du FEAD. Cette disposition diffère de celle en vigueur dans le cadre de l'ancien PEAD qui admettait le principe d'une participation financière symbolique des bénéficiaires finaux.

Cette règle nouvelle n'est pas adaptée au mode de fonctionnement des épiceries sociales dont le principe consiste à soutenir un ou des projets de bénéficiaires en mettant à disposition à moindre prix (10 à 30 % de la valeur marchande) des denrées. Chaque usager est ainsi amené à définir, avec un travailleur social ou un responsable de la structure, un projet qu'il souhaite mener à bien pendant la durée d'accès à l'épicerie. Grâce au faible coût des produits de consommation courante, le financement de ce projet par le bénéficiaire est facilité.

Afin de ne pas pénaliser ce mode de distribution, complémentaire de celui assuré sans contrepartie dans les autres lieux de distribution, le Gouvernement a été amené à mettre en place un financement spécifique « crédits nationaux des épiceries sociales » (CNES), porté par le programme 304 dont le montant s'élève à un peu plus de 7,8 millions d'euros pour 2014.

Le mode d'approvisionnement des épiceries sociales se fera au travers d'appels d'offres réalisés par France AgriMer et au travers d'une enveloppe directement gérée par l'association via des circuits courts, des partenariats avec les industriels et la grande distribution.

La France consacre donc un effort très important à l'achat de denrées au bénéfice des plus démunis, puisqu'elle augmente, en 2014, sa contribution d'environ 10 M d'€

Les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ce nouveau règlement suivantes ont également été prises :

- adoption le 9 octobre 2013 par le Sénat d'une proposition de loi élargissant les missions de France AgriMer (FAM) à la mise en œuvre du FEAD ;
- installation d'un comité de concertation réunissant les administrations concernées, FAM, l'UNCCAS, l'ANIA et les associations habilitées au niveau national qui a notamment contribué à l'élaboration du Programme opérationnel (PO) ;
- lancement des appels d'offres pour l'achat de denrées en 2014 (1<sup>er</sup> appel d'offre publié le 27/12/2013 ayant permis l'achat de lait en urgence, 2<sup>ème</sup> appel d'offre publié le 01/02/2014). Le lancement de ces appels d'offres avant la date de publication du règlement FEAD a été rendu possible grâce à une disposition intégrée dans le règlement à la demande de la France et rendant éligibles les dépenses engagées à compter du 01 décembre 2013 au titre du FEAD.

-

## **5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs**

### **Niveau de mise en œuvre national**

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
- Transmission, le 21/03/2014, à la Commission européenne du PO FEAD, accompagné d'un rapport de la mission d'évaluation <i>ex-ante</i> élaboré par l'IGAS et le CGAAER et approbation du programme opérationnel de la France le 31 juillet 2014. L'approbation a permis à la France de percevoir une avance pour financer l'achat de denrées.	

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les retards de livraison observés à l'été ont été résolus grâce à une aide de l'Etat ;</li> <li>- L'appel d'offre pour l'achat de denrées 2015 a été lancé le 17 décembre 2014 par FranceAgrimer afin d'éviter les retards de livraisons au printemps ;</li> <li>- Les travaux à la rédaction d'un descriptif de système de gestion et de contrôle, condition nécessaire à la désignation de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification du FEAD se sont poursuivis tout au long de l'année et devraient être achevés au plus tard début 2015 ;</li> <li>- L'Etat a procédé à l'habilitation nationale de nouvelles associations.</li> </ul>	
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<p align="center"><b>Niveau de fonds obtenus :</b></p> <p>L'apport du FEAD est en 2014 de 67,2 millions d'euros auxquels il faut ajouter une contrepartie nationale de 11,8 millions d'euros.</p> <p>Les épiceries sociales, qui ne peuvent bénéficier du FEAD, disposent par ailleurs d'une enveloppe de 7,8 millions en 2014.</p>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les services déconcentrés ont procédé pour la première fois aux habilitations régionales des associations ;</li> <li>- Dans le cadre des plans régionaux contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, différentes actions aux niveaux régional ou départemental sont menées en matière d'optimisation de la distribution de l'aide alimentaire (Auvergne) ou bien de lutte contre le gaspillage alimentaire. Au niveau départemental, un comité départemental de l'aide alimentaire a été installé depuis le mois de mai 2014 dans le département de l'Indre-et-Loire. Présidé par le Préfet dans le cadre d'un partenariat étroit avec le Conseil général, ce comité a pour objectif de faciliter la coordination des différents acteurs du secteur</li> </ul>	
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°28 : Permettre l'accès à tous à la culture et à la création artistique*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
Amplifier la lutte contre l'illettrisme,	Le ministère de la culture soutient directement et indirectement la lutte contre l'illettrisme. Il entretient un dialogue suivi avec le groupement d'intérêt public « Agence nationale de lutte contre l'illettrisme » (ANLCI) (contribution de 45 000 €). Les bibliothèques publiques ont vocation à nouer des partenariats avec des associations et des organismes de lutte contre l'illettrisme. Les dispositifs de politique de la ville, de lutte contre les exclusions ou d'actions en direction des publics spécifiques sont susceptibles de contribuer à la lutte contre l'illettrisme. Celle-ci et plus généralement les projets favorisant la maîtrise de la langue constituent bien entendu un enjeu pour l'éducation artistique et culturelle.
Prise en compte des jeunes et des familles vulnérables dans le Projet national d'éducation artistique et culturelle,	Dotation spécifique déconcentrées dans les Directions régionales des affaires culturelles de 5 millions d'euros en 2014. 30% de ces crédits ont été fléchés sur les quartiers de la politiques de la ville et avec une attention particulière pour les territoires ruraux et ultramarins.
Accès à la culture en direction des personnes empêchées comme les personnes détenues.	Mobilisation des directions centrales et déconcentrées (DNO) du ministère et des établissements publics nationaux (Mission « Vivre ensemble » + séminaire de travail régulier établissements publics et éducation artistique et culturelle),  Mobilisation des fédérations d'éducation populaire (Préparation des nouvelles conventions pluriannuelles d'objectifs 2015-2017) et des associations nationales de solidarité (Convention pluriannuelles d'objectif en cours ou en renouvellement en 2015),
Lutter contre la fracture des usages numériques,	<b>Expérimentations :</b> Élaboration, expérimentation et évaluation d'actions pilotes en région  Organisation de rencontres et de formation aux usages culturelles et créatifs du numérique à destination du secteur éducatif et des institutions culturelles (2 rencontres au dernier semestre 2014, 2 rencontres prévues en 2015)

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
SG du ministère de la culture et de la communication		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DAP et DPJJ		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat Règlement

4. Bilan
<p>La mise en œuvre de la mesure s'est opérée au travers des actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ mise en œuvre des objectifs des conventions 2013-2015 avec 5 associations de solidarité : FNARS, FNASAT-Gens du voyage, Secours catholique, Emmaüs France et La Cimade,</li> <li>✓ Soutien et mise en œuvre de la nouvelle convention Culture/Association de solidarité signée avec la Fondation Apprentis d'Auteuil,</li> <li>✓ Mise en œuvre du Grand projet pour l'éducation artistique et culturelle dont une des cibles prioritaires sont les jeunes en situation de précarité. Mise en œuvre des projets en région dès la rentrée de septembre 2013,</li> <li>✓ L'éducation artistique et culturelle constitue une politique prioritaire pour le ministère de la Culture et de la Communication. Elle a fait l'objet d'un cadre réglementaire renouvelé : <ul style="list-style-type: none"> <li>- circulaire cosignée par le ministère de la Culture et le ministère de l'Éducation Nationale sur les parcours d'éducation artistique et culturelle (<i>circulaire</i> n° 2013-073 du 3-5-2013) ;</li> <li>- mention dans l'article 10 de la loi sur la refondation de l'École de la République (2013-595 du 8 juillet 2013).</li> </ul> </li> </ul> <p>Par ailleurs, dans le cadre du grand projet d'éducation artistique et culturelle, une dotation spécifique éducation artistique et culturelle (2,35 M€ en 2013 et 5 M€ en 2014) a été déconcentrée aux directions régionales des affaires culturelles pour la mise en œuvre de parcours d'éducation artistique et culturelle, en partenariat avec les collectivités territoriales, suivant des critères ciblant des territoires d'action déficitaires (politique de la ville, zones rurales et territoires ultramarins) et l'ensemble des jeunes du territoire, y compris les populations spécifiques (jeunes en situation de handicap, jeunes «décrocheurs», jeunes sous main de justice...).</p> <p>113 projets ont ainsi été financés en 2013, dont :</p>

- Répartition territoriale :
  - 37 projets en zone rurale,
  - 27 projets en zone urbaine sensible,
  - 1 projet périurbain uniquement,
  - 31 projets mixtes,
  - 16 projets en outre-mer.
- Répartition par public-cible (52 projets ciblés) :
  - 41 projets incluant les personnes en situation de handicap (26), hospitalisées, en institut médico-social ou institut médico-éducatif (dont 5 via des EHPAD),
  - 16 projets intégrant la problématique justice (essentiellement PJJ mais 3 projets incluent également les détenus),
  - la problématique des décrocheurs est présente dans 9 projets et un projet y associe les jeunes inactifs,
  - 5 projets incluent les demandeurs d'asile ou les primo-arrivants,
  - 1 projet intègre les jeunes filles mineures avec enfants accueillies dans un centre maternel.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs
Niveau de mise en œuvre national
Sous-mesure concernée :
Éléments de bilan qualitatifs
<p>Le bilan des projets 2014 est en cours de finalisation.</p> <p>L'éducation artistique et culturelle constitue une priorité du ministère de la Culture et de la Communication pour la mandature. L'attention particulière aux territoires et aux jeunes les plus éloignés de la culture reste un élément essentiel du développement de cette politique. Par ailleurs, les budgets déconcentrés aux directions régionales des affaires culturelles pour le plan Education artistique et culturelle ont connu une montée en puissance en 2014 (voir « Niveau de mise en œuvre local »).</p> <p>Par ailleurs, l'accent porté par la politique d'EAC en faveur des jeunes habitant les territoires déficitaires ou se trouvant dans des situations spécifiques s'est traduite par l'élargissement du Haut Conseil de l'Éducation Artistique et Culturelle (HCEAC), au-delà de l'Éducation Nationale, à tous les ministères concernés (Ville, Agriculture, Enseignement Supérieur et Recherche, Jeunesse).</p> <p>De plus, un réseau des opérateurs sous tutelle du ministère de la Culture et de la Communication a été mis en place. Organisé autour de plusieurs groupes de travail (formation, parcours d'éducation artistique et culturelle, évaluation / recherche...).</p> <p>Enfin, le ministère de la Culture a mis en place une Université de l'Éducation artistique et culturelle les 25 et 26 septembre 2014 à Avignon. Réunissant l'ensemble des acteurs concernés (interministériel, acteurs culturels, éducatifs, collectivités territoriales, éducation populaire), elle a permis de préciser le rôle de chacun et les conditions d'un partenariat réussi à l'échelle des territoires. Dix-neuf régions étaient représentées lors de cet événement.</p>
Indicateurs de mobilisation



N/A	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs et quantitatifs
5M€de crédits délégués en régions pour l'éducation artistique et culturelle	<p>Enveloppe globale déléguée en DRAC : 4 596 000 €</p> <p>272 projets ont ainsi été financés dont 195 nouveaux projets en 2014. Ces 272 projets peuvent être des actions ponctuelles (au moins une année scolaire), des projets expérimentaux dans l'hypothèse d'une éventuelle contractualisation, des projets préfigureurs d'une convention à venir, des conventions en cours.</p> <p>Sur les 57 projets financés qu'en 2013, 46 projets n'ont pas reçu de financement en 2014 mais leur mise en œuvre perdure en 2014, notamment grâce à l'octroi de crédits de droit commun.</p> <p>Concernant <b>les territoires de projets et les publics</b>, sur ces 272 projets, on peut dénombrer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 109 projets concernent exclusivement le monde rural, soit 40 % ;</li> <li>• 120 projets concernent au moins un quartier politique de la ville, soit 44 % ;</li> <li>• 29 projets concernent le champ Santé / médico-social permettent de toucher des jeunes hospitalisés, des personnes âgées en EHPAD..., soit 10 % ;</li> <li>• 44 projets concernent le champ du Handicap dont des jeunes en IME, soit 16 % ;</li> <li>• 20 projets concernent le champ de la justice, dont des jeunes PJJ ou des jeunes détenus, soit 7 %.</li> </ul> <p>Par ailleurs, près de <b>300 conventions de développement de l'EAC sont signées ou en cours de signature sur l'ensemble du territoire national</b>. En 2014, les deux tiers des régions et un département sur deux formalisent des conventions, avec les DRAC.</p> <p>Le soutien aux fédérations d'éducation populaire en convention pluriannuelle d'objectifs avec le ministère s'est élevé à 419 574 €</p> <p>Le soutien aux associations de solidarité en convention pluriannuelle d'objectifs avec le ministère de la culture et de la communication s'est élevé à 210 000 €</p>
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

**Mesure n°29 : Favoriser l'accès aux vacances pour les familles vulnérables**

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
N/A	La mission Buisson doit formuler des propositions dans le cadre d'un plan d'actions 2013-2017  <b>Expérimentations :</b> Élaboration, expérimentation et évaluation d'actions pilotes en région

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCIS		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
DGCS		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat  Circulaire

<b>4. Bilan</b>
Le rapport de Mme Buisson a été remis en décembre 2013. Il pose un diagnostic global des causes de non-départ en vacances et formule treize propositions.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Plateforme Vac’Ensemble (mise en œuvre début 2015 par l’Agence nationale pour les chèques-vacances, annoncée à l’occasion de la clôture des Assises du tourisme le 19 juin 2014).	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
N/A à ce stade de mise en oeuvre	N/A à ce stade de mise en oeuvre
Indicateurs de mobilisation	
N/A à ce stade de mise en oeuvre	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

#### ***Mesure n°30 : Favoriser l'accès aux sports et aux loisirs pour les familles vulnérables***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
N/A	Définition d'une stratégie commune par un groupe de travail interministériel

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DS		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondants</b>	
DGCS, SDFE, DJEPVA, CGET, DAP, DPJJ, DAAEN		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Circulaire

<b>4. Bilan</b>
<p><u>De novembre 2012 à mai 2013 : 1ère phase :</u></p> <p>Sur la base d'expériences innovantes portées par des services déconcentrés dans ce domaine et avec la participation de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de la délégation aux droits des femmes (DDFE), de la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) et de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), la direction des sports a travaillé sur l'impulsion d'une offre de pratique d'activités physiques et sportives (APS) en faveur des personnes vulnérables.</p> <p>Cette première phase a pour objet d'accompagner les agents des DRJSCS et des DDCS/PP, en charge des dossiers « sports » et « cohésion sociale ». Il s'agit de favoriser la définition de stratégies régionales déclinées en plans d'actions départementaux en favorisant la transversalité au sein des services et la recherche de partenariats locaux.</p> <p>Cette phase s'est concrétisée par l'élaboration d'un guide méthodologique « la pratique des activités physiques et sportives, facteur d'inclusion sociale » diffusé aux services déconcentrés jeunesse, sports et cohésion sociale. Il a été élaboré par la direction des sports et le pôle ressources national sport éducation</p>

mixités citoyenneté (PRN SEMC), avec l'appui des services déconcentrés porteurs d'expériences innovantes et les administrations centrales associées.

De juin à octobre 2013 – 2ème phase :

Le guide méthodologique a été mis en ligne le 28 juin sur l'intranet des ministères « sociaux » et présenté le 30 mai aux directeurs des services déconcentrés (DRJSCS)<sup>1</sup>. Il sera complété à l'automne par des outils techniques et méthodologiques et sera mis plus largement à disposition en 2014. Des présentations de ce guide ont été faites auprès de différents réseaux des chefs de pôle « cohésion sociale » des DRJSCS, du réseau « droits des femmes » et des correspondants PRIPI.

Le ministère de la justice, avec la DAP et la DPJJ, a été intégré depuis septembre 2013 à cette mesure et le SG CIV a souhaité également participer aux travaux. Un premier stage de formation interministériel s'est déroulé du 15 au 18 octobre 2013 au CREPS de VICHY intitulé « APS facteur d'inclusion sociale », il a regroupé quinze représentants de DRJSCS/DDCS.

De novembre 2013 à juin 2014- 3ème phase :

De nouveaux acteurs associatifs du sport et de l'action sanitaire et sociale et les acteurs territoriaux (conseils généraux et collectivités locales) sont progressivement associés. Le but est de diffuser les outils techniques et méthodologiques nécessaires au développement de cette offre spécifique et la mise en place de partenariats locaux.

Ces partenariats locaux s'inscriront dans les stratégies régionales et les plans départementaux définis par les DRJSCS et les DDCCS/PP qui auront investi cette politique. Le 20 février, une réunion interministérielle pilotée par la Sous-directrice de l'action territoriale, du développement des pratiques sportives et de l'éthique du sport de la Direction des sports, en présence de chefs de services des autres administrations, a validé la feuille de route de déploiement pour l'année 2014. Une version actualisée (intégrant de nombreux outils concrets) du guide méthodologique « la pratique des activités physiques et sportives, facteur d'inclusion sociale » a été mise en ligne sur l'intranet des ministères sociaux.

Une journée technique sur le thème « professionnels de l'inclusion sociale, quels niveaux d'interventions pour quelles évaluations ? » a été mise en place le 5 juin (52 participants des différents réseaux ministériels). Des journées territoriales avec l'appui des agents des services déconcentrés s'organisent progressivement, valorisant la mise en place de projet de cycle d'animation en direction des publics de CADA et de CHRS (Nancy, Nord Pas de Calais).

Un suivi de la promotion des stagiaires de la 1ère formation professionnelle interministérielle (Vichy automne 2013) est réalisé pour faciliter l'accompagnement du déploiement territorial. Le groupe interministériel structure les modalités conjointes de mobilisation des partenaires, de mise en œuvre du plan de communication autour de la démarche et de renforcement de l'ingénierie de formation sur ces thématiques.

De juillet 2014 à décembre 2014- 4ème phase :

Des clips vidéo expliquant les enjeux et intérêts de la démarche pour les acteurs (publics concernés, institutionnels, encadrement sportif et social) sont en cours de finalisation. Un site internet dédié est en cours de construction pour faciliter le déploiement territorial et partenarial de la mesure. Un événement de mobilisation des partenaires pour favoriser la diffusion de ces travaux est en préparation. Deux formations ministérielles inscrites au programme national de formation (PNF) des ministères sociaux (niveau 1 : initiation, niveau 2 : perfectionnement) ont été organisées. Elles ont regroupées 21 agents au total.

---

<sup>1</sup><http://www.intranet.jeunesse-social.sante-sports.gouv.fr/900/Sports/Sportpour tous/SportEducationMixitesCitoyenneteSEMC/Outilsetdocumentation/index.htm>

La mesure prévoit la définition d'une circulaire conjointe entre les ministères concernés. Elle ne paraît néanmoins pas nécessaire à ce stade de mise en œuvre de la mesure.

## 5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs

### Niveau de mise en œuvre national

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>Nombre d'agents ayant suivi une formation PNF : 21 (7 sur le niveau 1, 14 sur le niveau 2)</p> <p>Nombre de fédérations sportives engagées : 3</p>	<p>La journée technique organisée le 5 juin a mobilisé différents réseaux d'acteurs (droits des femmes, action sanitaire et sociale, territoriaux).</p> <p>Les outils techniques, administratifs et pédagogiques visant à favoriser le développement d'une offre d'APS en faveur des personnes vulnérables sont en cours de déploiement via une plateforme Internet. Elle sera diffusée et promue à partir du 25 novembre.</p> <p>Les fédérations sportives investies sont des fédérations multisports. Elles n'ont pas de partenariats connus avec des associations nationales de l'action sanitaire et sociale.</p>

### Indicateurs de mobilisation

N/A à ce stade de mise en œuvre

### Niveau de mise en œuvre local

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>Nombre de services régionaux engagés : 7</p> <p>Nombre de services départementaux engagés : 36 dont 7 sans impulsion régionale</p>	<p>Les 7 DRJSCS ayant engagé une stratégie de développement de l'offre d'APS en faveur des personnes vulnérables ont impliqué les départements de leurs territoires sur la définition de plans départementaux.</p>

### Indicateurs de mobilisation

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

#### ***Mesure n°31 : Lutter contre l'isolement des personnes âgées (MONA LISA)***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
<p>Déployer le bénévolat de type associatif, favoriser l'initiative et faire de la lutte contre l'isolement des âgés un axe majeur de l'implication citoyenne (déploiement d'équipes citoyennes autour des âgés avec référents qualifiés d'équipes dès 2013)</p> <p>Mettre en cohérence et en convergence les actions menées aujourd'hui de façon distincte sur le terrain, afin de permettre l'échange de bonnes pratiques et d'assurer un meilleur maillage territorial</p> <p>Consolider la gouvernance et le partenariat national de cette mobilisation avec le ministère en charge des Personnes âgées et de l'Autonomie qui l'impulse pour renforcer la visibilité et à la promotion de ces actions.</p>	<p>Remise du rapport de Jean-François Serres</p> <p>Subvention de la DGCS à hauteur de 50 000€</p> <p>Section IV de la CNSA pour l'appui à la formation des bénévoles – 784 000 €(base triennale)</p> <p><b><u>Expérimentations :</u></b> Préfiguration-expérimentation depuis septembre 2013</p>

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCS – SD3		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
<p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>Dialogue social, Circulaire</p>

#### 4. Bilan

Deux chartes adoptées en octobre 2013 structurent l'organisation et le déploiement du projet :

- *La charte nationale MONALISA* : elle définit les principes de fonctionnement et les engagements de partenaires engagés dans MONALISA. La Charte nationale a été signée par l'ensemble des partenaires nationaux le 16 janvier 2014
- *La charte de l'équipe citoyenne*, qui définit la constitution et les missions des équipes citoyennes MONALISA, permettant ainsi le déploiement du projet sur tout le territoire.

Est également effective la signature d'une convention annuelle d'objectifs avec l'association *Les Petits Frères des Pauvres*, relative à l'action : « Lancement de la 'mobilisation nationale contre l'isolement des âgés ».

#### 5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs

##### Niveau de mise en œuvre national

Sous-mesure concernée :

Consolider la gouvernance et le partenariat national de cette mobilisation avec le ministère en charge des Personnes âgées et de l'Autonomie qui l'impulse pour renforcer la visibilité et à la promotion de ces actions.

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>2<sup>ème</sup> réunion plénière 19 juin 2014</p> <p>1<sup>ère</sup> journée de formation des référents d'équipe 24 juin 2014</p> <p>Réunions des groupes de travail « formation » et « suivi opérationnel » et « suivi institutionnel et financier »</p>	

##### Indicateurs de mobilisation

Signature de la charte MONALISA par 95 adhérents dont 30 réseaux nationaux

4 chantiers nationaux :

- Formation
- Jeunes volontaires du service civique
- Référents d'équipes MONALISA
- Modèle économique

##### Niveau de mise en œuvre local

Sous-mesures concernées :

Déployer le bénévolat de type associatif, favoriser l'initiative et faire de la lutte contre l'isolement des âgés un axe majeur de l'implication citoyenne (déploiement d'équipes citoyennes autour des âgés avec référents qualifiés d'équipes dès 2013)



Mettre en cohérence et en convergence les actions menées aujourd’hui de façon distincte sur le terrain, afin de permettre l’échange de bonnes pratiques et d’assurer un meilleur maillage territorial	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
8 territoires témoins (évaluation du modèle) 14 comités départementaux « très impliqués » Test de la formation MONALISA auprès de 21 personnes du CIAS de Rennes Difficultés pour les mobiliser les jeunes en service civique	
Indicateurs de mobilisation	
<p><b>Nombre d’opérations MONALISA :</b>  8 premiers territoires témoins dans les départements suivants : Creuse, Gard, Gironde, Lot, Moselle, Nièvre, Nord, Val-de-Marne. Le nombre d’actions et leur évaluation seront à suivre l’an prochain.</p> <p>60 équipes citoyennes mobilisées</p> <p>Mise à disposition par l’Agence du service civique de 300 jeunes de 18-25 ans en service civique dédiés à MONALISA (annonce de Najat Vallaud- Belkacem lors de la réunion plénière du 19 juin 2014)</p>	

**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

***Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs***

***Mesure n°63 : L'appui aux initiatives associatives et à l'engagement citoyen***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Elaborer une nouvelle charte des engagements réciproques Etat/Associations/Collectivités locales,  Créer un congé d'engagement bénévole,  Accompagner la montée en charge du service civique,  Développer l'entraide civile.	N/A

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
MVJS : direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat  Loi et règlement

<b>4. Bilan</b>
<b>1/ Elaborer une nouvelle charte des engagements réciproques Etat/Associations/Collectivités locales</b>

Le sénateur Claude Dilain et Jean-Pierre Duport, préfet honoraire, ont à la demande de la ministre chargée de la vie associative, présidé un groupe de travail pour élaborer une nouvelle charte d'engagements entre les pouvoirs publics élargis et les associations. Les présidents ont remis leur rapport le 18 juillet 2013 en formulant un certain nombre de préconisations. La nouvelle charte signée le 14 février 2014 à Nancy par le Premier Ministre, les grands réseaux de collectivités (AMF, ADF, ARF, AMGVF et RTES) et Le Mouvement associatif (nouveau nom de la Conférence permanente des coordinations associatives -CPCA) intègre une forte dimension territoriale. Chaque ministère est invité à prévoir une déclinaison de cette charte pour son secteur avec les associations concernées et notamment la ou les coordinations associatives quand elles existent. Au niveau local, les collectivités sont également encouragées à le faire avec l'appui des délégués départementaux à la vie associative qui peuvent les accompagner dans ce travail. Une circulaire du Premier ministre précisera prochainement le rôle des services.

## **2/ Créer un congé d'engagement bénévole**

Dans un avis rendu en novembre 2012, le Haut conseil à la vie associative a constaté l'impossibilité de procéder à une évaluation de l'utilisation qui est faite des congés existants (congé individuel de formation, congé de formation économique, sociale et syndicale, congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse, congé de représentation), en l'absence de données chiffrées. Il a souligné en conséquence la nécessité de diligenter une enquête. Le ministère chargé de la vie associative a lancé une première enquête auprès des services déconcentrés et des fédérations et associations nationales pourvues d'un grand nombre de bénévoles. Compte tenu de la faiblesse des réponses analysées avant l'été 2013, le ministère a lancé un marché public en octobre 2013 pour faire effectuer une nouvelle enquête. Elle a permis de recueillir et d'analyser la connaissance, les pratiques et les attentes des personnes salariées ou fonctionnaires concernant des dispositifs d'aménagement de temps de travail qui facilitent la pratique d'activités bénévoles. Sur cette base un groupe de travail d'experts a auditionné des représentants des organismes syndicaux patronaux et salariés, des responsables de ressources humaines, des associations et d'autres acteurs experts. Son rapport préconisant une réforme permettant de faciliter l'engagement bénévole, notamment des actifs a été remis au ministre officiellement le 6 novembre. Le ministère prend acte de la large mobilisation que ce chantier a suscitée et de l'intérêt manifesté. L'avis du HCVA et celui de ce groupe de travail alimenteront le rapport que le Gouvernement remettra au Parlement en janvier comme arrêté par l'article 67 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire du 31 juillet dernier. Le ministère va analyser les préconisations formulées, approfondir les contours et les modalités de celles qu'il souhaitera retenir, rencontrer et mobiliser les acteurs nécessaires pour l'adoption et la mise en œuvre de celles-ci.

## **3/ Accompagner la montée en charge du service civique**

La circulaire du 27 janvier 2014 de l'Agence du service civique a prévu les modalités de montée en charge du service civique dans chaque région. En 2013, 33 678 jeunes en service civique ont été comptabilisés. Le nombre de missions de service civique réalisées en 2014 est fixé à 35 000. En 2015, l'objectif est de 45 000 missions. Les missions de service civique dans le domaine de la solidarité ont représenté 1/4 du total des missions en 2013. A celles-ci s'ajoutent les missions en matière d'urgence sociale et d'éducation pour tous dont le total représente 20% des missions. Les orientations stratégiques pour 2014 de l'Agence du service civique prévoient explicitement le renforcement de la mixité sociale des jeunes en service civique, au travers de programmes spécifiques (comme les « services civiques décrocheurs ») ou non. Les orientations pour 2015 prévoient la poursuite de ces programmes.

## **4/ Développer l'entraide civile**

Entendue comme la réalisation d'une activité pour le compte d'autrui en dehors du cercle familial ou amical, l'entraide civile est très réglementée. En matière de facturation, de prix et de pratiques concurrentielles, elle relève des articles L420-5, L441-3, L442-2 et suivants du code de commerce. En

outre, considérée comme une prestation commerciale ou artisanale, elle suppose une inscription, soit au registre du commerce prévue par l'article L123-1-1 du code de commerce, soit au répertoire des métiers prévue par l'article 19-1 de la loi n°96-603 du 5 juillet 1996. Par ailleurs, l'entraide civile est sans doute susceptible d'une qualification en travail dissimulé dans le cadre d'une organisation d'échange de services préétablie conformément aux articles L8221-3 et L8221-4 du code du travail. Le ministère chargé de la vie associative a donc constitué un groupe de travail associant les ministères chargés du travail, du commerce et de l'artisanat pour examiner les conditions d'exercice de l'entraide civile exempte de requalification et d'obligations contraignant son développement.

Le dispositif de l'entraide agricole régie par l'article L325-1 du code rural est une piste sérieuse permettant d'encadrer de manière similaire l'entraide civile.

La sécurisation de l'entraide civile nécessite un support législatif adapté au sujet et porté par le ministère chargé des affaires sociales qui n'est pas prévu pour le moment.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Sous mesure 3 : 33 678 jeunes en service civique comptabilisés en 2013 ; 35 000 missions de service civique prévues en 2014. 45 000 missions de service civique prévues en 2015.	<p>Sous mesure 1 : charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014 à Nancy par le Premier Ministre, les grands réseaux de collectivités (AMF, ADF, ARF, AMG VF et RTES) et Le Mouvement associatif.</p> <p>Sous mesure 2 : le groupe d'experts a rendu son rapport le 6 novembre 2014 ; la création d'un congé d'engagement bénévole dépendra de l'accord des organismes syndicaux patronaux et salariés. Au lieu de créer un nouveau congé, une hypothèse pourrait être l'aménagement des RTT pour la réalisation d'engagements associatifs.</p>
Indicateurs de mobilisation	
<p><b>Nombre de jeunes engagés en service civique :</b></p> <p>Le nombre de missions de service civique réalisées en 2014 devrait être sensiblement supérieur à 35 000<sup>1</sup>.</p> <p><b>Traduction budgétaire de la mesure :</b></p> <p>La subvention pour charges de service public inscrite en LFI (programme 163) au titre du service civique s'élève à 124,5 M€.</p>	
Niveau de mise en œuvre local	

<sup>1</sup> Note de la mission : ces chiffres sont en « stock », ce qui conduit à comptabiliser certains contrats signés en année « n » sur l'année « n+1 ».

Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	



## **2**

# **EMPLOI, TRAVAIL ET FORMATION PROFESSIONNELLE**





**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

***Mesure n°33 : Faciliter l'accès à l'emploi ou à la création d'activités en aménageant les parcours, jusqu'à la stabilisation dans un emploi durable***

<b>1) Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
<b>1)</b> Refaire du CDI le support normal d'accès au marché du travail	
<b>2)</b> Encadrement des stages étudiants (nouvelle sous-mesure 2014)	Loi n° 2014-788 du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires (article L. 124-5 du code de l'éducation relatif à la durée des stages)
<b>3)</b> Allongement à 12 mois de la durée moyenne des contrats initiaux	
<b>4)</b> Stabilité d'un volume socle de contrats et mise en place de conventions pluriannuelles avec les employeurs partenaires	Expérimentation initiée au 2 <sup>ème</sup> semestre 2014 Animation des territoires expérimentaux par audio (DIRECCTE et représentants de PE)
<b>5)</b> Réforme de l'insertion par l'économie	Mission d'appui IGF/IGAS en 2013 ; animation et groupes de travail conduits dans le cadre du CNIAE
<b>6)</b> Simplification et développement de l'immersion	
<b>7)</b> Réformer les modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA / Mise en œuvre globale de l'accompagnement global des personnes éloignées de l'emploi	
<b>8)</b> Mobilité des travailleurs modestes	Mission conjointe IGAS-CGEDD
<b>9)</b> Déployer sur le terrain des outils du type de la médiation active et de recherche des offres d'emploi non formulées / médiation pour l'emploi et la conception de l'offre de service aux entreprises	
<b>10)</b> Meilleur ciblage du dispositif NACRE (nouvelle sous-mesure 2014)	Convention d'objectifs pour les quartiers prioritaires 2013/2015 signée entre le Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social et le Ministre délégué à la Ville, le 25 avril 2013 Circulaire de programmation pour 2015 (en cours d'écriture) : mise en place de nouvelles modalités d'accès au prêt Nacre à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2015, réaffirmation des orientations du dispositif vers un meilleur ciblage en faveur des personnes les éloignées de l'emploi

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGEFP –SD PAE et DPE		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

### 3. Calendrier et modalités de mise en œuvre

Refaire du CDI le support normal d'accès au marché du travail

Encadrement des stages étudiants (nouvelle sous-mesure 2014)

Allongement de la durée moyenne des nouveaux contrats signés à 12 mois - 2013 et tout au long du quinquennat, circulaires de programmation, suivi de l'indicateur au niveau des tableaux de bord préfet de région

Stabilité d'un volume socle de contrats et mise en place de conventions pluriannuelles avec les employeurs partenaires - Expérimentation

Réforme du financement de l'insertion par l'économique : année 2014 année de transition avec basculement à mi année ; année 2015, déploiement en année pleine

Simplification et développement de l'immersion – Production juridique des textes relatifs aux périodes de mise en situation professionnelle en milieu professionnel et animation des prescripteurs

Réformer les modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA - Expérimentation entre des conseils généraux et pôle emploi

Mobilité des travailleurs modestes - Rapport d'inspections

Déployer sur le terrain des outils du type de la médiation active et de recherche des offres d'emploi non formulées - 2013 et tout au long du quinquennat

Meilleur ciblage du dispositif NACRE (nouvelle sous-mesure 2014) : amorce dès l'année 2014

#### 4. Bilan

##### **Allongement de la durée moyenne des nouveaux contrats à 12 mois :**

L'allongement de la durée moyenne a fait l'objet de la circulaire DGEFP du 22 février 2013.

La durée moyenne des contrats initiaux s'établit, pour les contrats signés durant le mois de septembre 2013, à 11,04 mois, contre une moyenne de 6,72 mois en 2012.

##### **Stabilité d'un volume socle de contrats et mise en place de conventions pluriannuelles avec les employeurs partenaires :**

L'expérimentation a été repoussée au 1er semestre 2014 : la réforme de l'insertion par l'activité économique actuellement en cours a des impacts potentiellement importants sur les modalités de l'expérimentation. Celle-ci sera par conséquent mise en œuvre une fois les éléments de la réforme de l'IAE définitivement stabilisés.

##### **Simplification et développement de l'immersion :**

Les projets d'articles de loi visant la création et l'encadrement des périodes de mise en situation en milieu professionnel sont en cours de validation (organisme chargés de la prescription, bénéficiaires, modalités de mise en œuvre). Le document de conventionnement (CERFA), établi en parallèle, est également en cours de validation.

##### **Réformer les modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA :**

Les échanges des cabinets ministériels avec Pôle emploi et l'ADF se poursuivent en vue de lancer le nouveau dispositif d'accompagnement global. En juillet 2013, une présentation du projet visant à renforcer l'accompagnement global, social et professionnel, des demandeurs d'emploi (au-delà des seuls bénéficiaires du RSA) a été faite devant le CA de Pôle Emploi, qui a validé le principe de cette démarche. Ce projet est intégré au chantier de la nouvelle stratégie de l'opérateur national, « Pôle Emploi 2015 », qui répond à deux préoccupations :

- accompagner les publics les plus éloignés de l'emploi pour faire face à tous les freins à leur réinsertion professionnelle, notamment dans le cadre de l'accompagnement dit « renforcé » ;
- clarifier les relations de partenariat avec les conseils généraux, en décroisant notamment les financements.

La mise en œuvre de la sous-action 4 impliquera d'identifier des agents dédiés à ce nouveau mode d'accompagnement à Pôle emploi ainsi que, probablement, dans les services des départements, dont les modalités de financement ne sont pas totalement définies à ce jour.

Dans le cadre de la nouvelle programmation du fonds social européen sur la période 2014-2020, le cofinancement d'un certain nombre de ces effectifs dédiés à Pôle emploi est envisagé.

**Mobilité des travailleurs modestes :** par une délibération du 18 décembre, Pôle Emploi a regroupé l'ensemble des aides préexistantes en une seule et même aide, destinées aux demandeurs d'emploi modestes (à la suite de la décision du CA du 20 mars 2013). La nouvelle aide entre en vigueur le 20 janvier 2014.

##### **Médiation active :**

- construction d'un référentiel et de modules de formation « médiation active » (septembre-octobre 2013) testés *in situ* auprès de conseillers de missions locales ; 10 sessions de formation à compter d'octobre 2013 sur la 1ère vague de territoires expérimentaux pour la garantie jeunes,
- organisation d'un séminaire le 24 octobre « appui au recrutement et médiations pour l'emploi » (public cible : missions locales dans le cadre de la garantie jeunes ; Cap emploi ; Pôle emploi ; SIAE ; acteurs de la GPEC-T et de l'appui-conseil ; CMLE dont partenaires sociaux etc.),
- inscription des stratégies de « médiation active » dans le projet de programme opérationnel FSE 2014-2020,
- inscription de la « médiation active » dans le cahier des charges de l'évaluation de la garantie jeunes,
- construction d'une « boîte à outils RH » d'appui au recrutement .

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
Sous-mesure concernée : <b>Allongement de la durée moyenne des nouveaux contrats à 12 mois</b>	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>1) Refaire du CDI le support normal d'accès au marché du travail</b> Déploiement de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi au cours de l'année 2014	
<b>2) Encadrement des stages étudiants</b> Loi n° 2014-788 du 10 juillet 2014 tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires (article L. 124-5 du code de l'éducation relatif à la durée des stages)	
<b>3) Allongement de la durée moyenne des contrats aidés /durée moyenne des contrats aidés initiaux :</b> La durée moyenne est de 12 mois fin septembre 2014 contre 10,5 mois fin avril 2014 L'instruction du 20 juin 2014 relative à la programmation du deuxième semestre 2014 réaffirme la consigne d'une durée des contrats de 12 mois. Le pilotage de l'objectif s'effectue au moyen de l'inscription dans le tableau de bord mensuel des mesures emplois et des échanges lors des visioconférences mensuelles entre le ministre et les préfets. <b>% de sorties en emplois durables de bénéficiaires des contrats aidés (source DARES) :</b> CUI non marchand : 24,7% en 2010 ; 22 % en 2012 CUI marchand : 48,4% en 2010, 57% en 2012	
<b>4) Stabilité d'un volume socle de contrats aidés / nombre de contrats conclus dans le cadre de l'expérimentation d'une stabilité du volume socle :</b> Un séminaire de réflexion « contrats aidés, contrat aidant » a été organisé le 26 mars 2014 à partir de travaux de l'ANACT sur les situations de travail et les travaux de la DGEFP autour de l'utilisation des contrats aidés. Suite à l'appel à candidature auprès des DIRECCTE en date du 31 mars 2014. 10 régions se sont portées candidates et ont été retenues (Alsace, aquitaine, auvergne, Basse Normandie, bourgogne, Corse, Limousin, Midi Pyrénées, Nord Pas de calais, Poitou-Charentes). L'action est inscrite dans l'instruction du 20 juin 2014 relative à la programmation du deuxième semestre 2014. Un groupe de travail composé de la DGEFP, des DIRECCTE candidates, de Pôle emploi et de la DARES a élaboré le cahier des charges de l'expérimentation sera diffusé en décembre 2014.	
<b>5) Réformer l'insertion par l'économie</b> La mise en œuvre de la réforme du financement de l'IAE (généralisation d'un financement à l'aide aux postes et mise en place d'une modulation liée aux objectifs d'insertion des publics les plus éloignés du marché du travail) a été effective pour les ACI et des AI au 1 <sup>er</sup> juillet 2014 pour le 2 <sup>ème</sup> semestre 2014. La modulation est mise en œuvre de manière simplifiée dès 2014, année de transition de la réforme. Le déploiement de la réforme en année pleine sera effectif en 2015. Les sujets relatifs aux parcours des publics, dont la question de l'agrément des AI font l'objet de réflexions et d'échanges dans le cadre des groupes de travail, émanation du CNIAE fin 2014 et en 2015. Les sujets d'harmonisation des régimes de cotisations sociales et d'harmonisation du décompte des ETP seront abordées fin 2014 et au cours de l'année 2015.	
<b>6) Simplification et développement de l'immersion</b> Le décret n° 2014-1360 du 13 novembre 2014 pris en application de l'article 20 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 ainsi que l'arrêté du 13 novembre fixant le modèle de la convention prévue à l'article D. 5335-1 du code du travail sont publiés. Une instruction est en cours de stabilisation en lien avec les prescripteurs concernés. Le décret fixe le cadre général dans lequel sont réalisées les périodes de mise en situation en milieu professionnel périodes prescrites soit par Pôle emploi, les missions locales, les Cap emploi et les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) et les règles particulières applicables lorsque ces périodes sont prescrites au bénéfice de salariés en contrat aidé ou exerçant dans une structure d'insertion par l'activité économique ;	

**7) Réformer les modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA / nombre de territoires entrés dans l'expérimentation et nombre de personnes suivies dans le cadre de cette expérimentation (bénéficiaires du RSA et non bénéficiaires du RSA) :**

Protocole signé le 1<sup>er</sup> avril 2014 entre l'ADF, la DGEFP et Pôle emploi portant sur « l'approche globale du partenariat ».

Premier comité de suivi ADF/PE/DGEFP sur l'accompagnement global le 19 juin 2014.

La mise en place de l'accompagnement global vise à mieux articuler les actions et les expertises « emploi et social » et à clarifier le champ d'intervention de chacun : l'action sociale pour le conseil général, l'accompagnement vers l'emploi pour Pôle emploi. 1 000 conseillers PE seront dédiés à cet accompagnement global dont 500 sur ressources propres, et 500 financés FSE. Cette approche globale du partenariat est prise en compte dans la nouvelle offre de services et constitue la 4<sup>e</sup> modalité d'accompagnement.

Modalités de mobilisation du Fonds social européen pour la programmation 2014-2020 : les actions conduites respectivement par les CG et PE sont inscrites à l'axe 3 « lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion » du Programme opérationnel national pour l'emploi et l'inclusion en métropole au titre de la priorité d'investissement 9.1, inclusion active. Pour autant, les actions conduites par Pôle emploi ne s'imputeront pas sur l'enveloppe « inclusion » qui fait l'objet d'un accord-cadre en cours d'élaboration entre l'ADF et la DGEFP. Elles seront financées sur le volet central du programme, qui relève de l'Etat.

Des conventions bilatérales complémentaires PE-CG précisent les modes d'organisation retenus. Au 31 août 2014, 9 départements avaient initié ce nouveau cadre partenarial qui sera étendu à plus de 60 d'ici juillet 2015.

**8) Mobilité des travailleurs modestes**

- Entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2014, la nouvelle aide à la mobilité de Pôle emploi fusionne les aides à la mobilité pour recherche ou reprise d'emploi pour inclure désormais les frais de déplacement, les frais d'hébergement et les frais de repas. La nouvelle aide à la mobilité vise un objectif de simplification et d'une meilleure lisibilité pour les demandeurs d'emploi avec des conditions d'éligibilité harmonisées. Un suivi sera assuré.

- Lettre de mission IGAS à établir par DGCS et DGEFP

**9) Déployer sur le terrain des outils du type de la médiation active et de recherche des offres d'emploi non formulées/ médiation pour l'emploi et la conception de l'offre de service aux entreprises**

**- Réseau des ML :** Poursuite du déploiement de la formation mise en place dans le cadre de la Garantie jeunes (pour la vague 1 des 10 territoires entrés en 2014) (Cycle 1 "valoriser les aptitudes et capacités en intégrant un accompagnement à dimension collective, Cycle 2 : "stratégies d'opportunité et mise en situation des périodes essayées en s'appuyant sur une démarche de coaching" ) en lien avec la commission consultative nationale de la branche professionnelle des ML pour l'appropriation et la prise en charge de la formation des prochains territoires qui s'engageront dans l'expérimentation en 2015. A ce jour les territoires de la vague 1 (41 ML) enregistrent 202 conseillers formés au cycle 1 et 70 au cycle 2 ; les territoires de la vague 2 (56 ML) sont en cours de formation du cycle 1 entre octobre et décembre 2014.

**- Pôle emploi :** Elaboration d'un plan d'intégration des techniques de médiation pour l'emploi pour 2014 et 2015. Une rencontre DGEFP/Pôle emploi sera organisée pour capitaliser et transférer l'expérience tirée des actions de formation garantie jeunes.

**- Réseaux de l'IAE :** La question du développement de la médiation active sera intégrée dans la réflexion relative au parcours professionnel. En outre, une expérimentation portée par la FNARS sera conduite selon des modalités qui restent à préciser.

**10) Meilleur ciblage du dispositif NACRE**

- En 2014, les orientations quant au ciblage des publics ont été inscrites dans la circulaire de programmation et diffusées auprès des opérateurs (réunion février 2014). Ces orientations seront réaffirmées dans la prochaine

circulaire de programmation pour l'année 2015.

- Mise en place d'un exercice de dialogue de gestion renouvelé pour 2015 en matière d'aide à la création et la reprise d'entreprise, pour encourager l'articulation au niveau des territoires des dispositifs existants pour répondre en particulier aux besoins d'accompagnement exhaustif et dans la durée des publics les plus fragiles.
- Les travaux menés avec la Caisse des dépôts pour la révision des critères d'éligibilité du prêt Nacre (la modification effective de ces critères d'éligibilité étant envisagée pour 2015) concluent à l'opportunité de mettre en place un plafonnement du montant du plan de financement et un plafonnement du montant maximum du prêt Nacre, afin que ce dernier bénéficie en priorité aux personnes ayant un faible apport personnel.
- Développement d'outils de pilotage renouvelés permettant aux pilotes régionaux d'engager un dialogue plus qualitatif avec les opérateurs conventionnés.

<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

***Mesure n°34 : Ouvrir davantage l'accès à la formation pour les personnes peu qualifiées et lancer un chantier pour la reconnaissance des compétences acquises en situation de travail et aujourd'hui non sanctionnées par des diplômes***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Ouvrir davantage l'accès à la formation pour les personnes peu qualifiées et lancer un chantier pour la reconnaissance des compétences acquises en situation de travail et aujourd'hui non sanctionnées par des diplômes	<p>Objectif de % de fonds mobilisés vers les moins qualifiés (tous acteurs de formation) - indicateurs à suivre,</p> <p>Actions spécifiques sur les modes de garde ouverts aux femmes chargées de famille afin de faciliter leur accès à la formation,</p> <p>Construction d'un indicateur sur accès des allocataires RSA à la formation professionnelle,</p> <p>Intensifier les actions de qualification et de requalification pour les personnes en situation de handicap,</p> <p>Renforcer la lutte contre l'illettrisme pour les publics particulièrement fragiles (gens du voyage, jeunes ultramarins),</p> <p>Mise en place d'un groupe de travail sur savoir-faire acquis en situation d'emploi (aboutir à un référentiel de compétences de niveau infra-V ; assouplissement des dispositifs de VAE + progresser en matière de reconnaissance des compétences et savoir-faire acquis par les étrangers dans leurs pays d'origine.</p>

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGEFP – SD FORMATION PROFESSIONNELLE		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
Travaux interministériels sur la VAE regroupant : MEN, MESR, MASS, MAAF et MSJEPVA, MD		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

## 4. Bilan

### **1/ Objectif de % de fonds mobilisés vers les moins qualifiés (tous acteurs de formation)**

Si l'Etat est effectivement attentif dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle à mieux orienter la formation vers les demandeurs d'emploi et les moins qualifiés, il n'existe pas d'objectif national partagé visant à flécher les fonds de la formation professionnelle. Le CNFPTLV (conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie) a pour mission de favoriser la concertation entre Etat, Régions et partenaires sociaux pour définir les orientations pluriannuelles et les priorités annuelles des politiques de formation professionnelle initiale et continue (L. 6123-1 du code du travail), toutefois cette concertation n'a pas permis d'identifier des objectifs spécifiques partagés en la matière.

Néanmoins, il est possible de s'appuyer sur les statistiques relatives au fléchage des fonds par chacun des financeurs. Pour ce qui concerne le dernier programme de formation financé par le ministère chargé de la formation professionnelle, compétences clés (programme de développement des compétences fondamentales à destination des personnes en insertion professionnelle), qui s'élève à 54 M € pour 2013, 90% des apprenants ayant participé à une telle formation sont de niveau V ou infra.

Si des chiffres peuvent être dégagés de l'enquête régions gérée par la DARES (remontées financières et qualitatives des conseils régionaux), ils ne permettent pas d'identifier le pourcentage total mobilisé par les Régions vers les moins qualifiés. Il est cependant possible de dire que 41,4 % des formations délivrées aux jeunes de moins de 25 ans en 2012 par les conseils régionaux sont des formations qualifiantes de niveau V (source jaune 2014).

### **2/ Actions spécifiques sur modes de garde pour femmes chargées de famille :**

Il n'y a pas eu d'actions particulières en la matière étant entendu que les textes prévoient déjà la réservation d'un quota de places aux femmes en insertion.

### **3/ Construction d'un indicateur sur accès des allocataires RSA à la formation professionnelle :**

Le repérage de l'accès des allocataires du RSA à la formation professionnelle est délicat, les allocataires pouvant être repérés comme demandeurs d'emploi et pas nécessairement allocataires. Certaines régions ont pris en compte ces problématiques dans les CPRDFP, notamment la région Centre.

### **4/ Personnes en situation de handicap : intensification actions de formation/requalification :**

La formation est un axe fort des actions en direction des travailleurs handicapés compte-tenu de leur relatif bas niveau de qualification. Son renforcement est pris en compte dans la convention multipartite signée fin novembre 2013 avec l'ensemble des acteurs (dont Agefiph, FIPHFP, CNSA...) et s'appuie aussi sur les accords d'entreprise ou de branche conclus en faveur des travailleurs handicapés ainsi que sur les centres de rééducation professionnelle (CRP).

### **5/ Accent sur la lutte contre l'illettrisme**

Le ministère chargé de la formation professionnelle consacre, en 2013, 54 M€ au programme de développement des compétences fondamentales à destination des personnes en insertion professionnelle : le programme compétences clés.

Au 31 août 2013, plus de 36 000 apprenants sont entrés en formation en 2013. 90% des apprenants ayant participé à une formation compétences clés sont de niveau V ou infra.

Le 1er mars 2013, le Premier ministre a attribué le label Grande Cause nationale au collectif « Agir ensemble contre l'illettrisme », fédéré par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI). Le Conseil national de la formation tout au long de la vie a été saisi par le ministre du travail et le ministre de l'éducation nationale le 31 mai 2013. Dans un contexte de décentralisation du programme compétences clés du ministère chargé de la formation professionnelle, l'objectif de ce groupe de travail est d'établir un diagnostic partagé de la situation de l'illettrisme en France, de définir les orientations stratégiques et de proposer une hiérarchie dans la mise en œuvre des objectifs. Le cadre ainsi posé permettra à l'ANLCI et à l'Etat de définir un nouveau partenariat stratégique dans le cadre du processus de renouvellement de la



convention constitutive du GIP qui sera engagée en 2014.

**6/ Savoir-faire acquis en situation d'emploi** (aboutir à un référentiel de compétences de niveau infra-V ; assouplissement des dispositifs de VAE + progresser en matière de reconnaissance des compétences et savoir-faire acquis par les étrangers dans leurs pays d'origine) :

Un groupe technique interministériel (GT1) a été créé afin d'émettre des suggestions, avant la fin de l'année 2013, en matière d'évolution des normes favorisant, notamment, l'accompagnement des personnes les moins qualifiées, l'assouplissement du dispositif de VAE et la possibilité de prendre en compte les compétences consignées dans les portefeuilles de compétences sous certaines conditions qui devront être définies.

En ce qui concerne la reconnaissance des compétences et savoir-faire acquis par les étrangers dans leurs pays d'origine, les outils développés portent sur l'évaluation des compétences par rapport à l'obtention d'une certification professionnelle avec trois modalités de prise en compte :

- la VAE qui permet déjà cette prise en compte étant donné qu'il n'existe pas d'exigence de nationalité ni d'expérience sur le territoire national pour faire une demande de VAE ; en revanche, le candidat doit être domicilié en France.
- il existe une disposition législative permettant à toute personne de faire valider les études supérieures qu'elle a accomplies notamment à l'étranger.
- à l'échelon européen, le système de points ECTS dans l'enseignement supérieur permet d'obtenir, dans un parcours de formation, des équivalences et donc des dispenses d'unités constitutives de la certification.

## 5. Niveau de mise en oeuvre et indicateurs

### Niveau de mise en oeuvre national

Sous-mesure concernée : Ouvrir davantage l'accès à la formation pour les personnes peu qualifiées et lancer un chantier pour la reconnaissance des compétences acquises en situation de travail et aujourd'hui non sanctionnées par des diplômes

Eléments de bilan quantitatifs

Eléments de bilan qualitatifs

### Indicateurs de mobilisation

Nouveau cadre posé par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale :

- permet aux personnes n'ayant pas validé un niveau V de qualification d'intégrer les périodes relatives à la formation professionnelle initiale pour satisfaire pour tout ou partie l'obligation des 3 années d'expérience en lien avec la certification. Décret précisant les conditions d'accès ainsi que la définition des modalités d'accompagnement à la VAE a été examiné par le Conseil d'état en Octobre 2014, il est en cours de publication JO.
  - prévoit un compte personnel de formation accessible à tous les salariés et demandeurs d'emploi. Un décret relatif à la définition d'un socle de connaissances et de compétences en milieu professionnel est en cours de rédaction et devrait connaître une application début 2015. Ce socle devrait faire l'objet d'une certification professionnelle intégrant l'inventaire du RNCP.
  - reconnaît le principe de la gratuité des formations jusqu'au niveau 4 pour les demandeurs d'emploi ainsi qu'une mission d'accompagnement pour les parcours VAE par les régions des candidats recevables au titre du livret 1. Cf commentaires ci-dessus sur le décret VAE
  - permet l'ouverture des périodes de professionnalisation et de la préparation opérationnelle à l'emploi aux salariés en insertion.
  - faciliter l'accès à la formation pour les publics les plus éloignés de l'emploi. Examen par le Conseil d'état d'une procédure de type SIEG permettant aux Régions de contractualiser selon un cadre renouvelé, pour la réalisation d'actions en faveur de ces publics. Mise en oeuvre début 2015.
- Les travaux relatifs à la situation de l'illettrisme en France ont été finalisés par le CNFPTLV et permettant à l'ANLCI et à l'Etat de définir un nouveau partenariat stratégique dans le cadre du renouvellement de la convention constitutive du GIP. Ce partenariat stratégique est en cours de finalisation.

Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

#### ***Mesure n°35 : Créer une "garantie jeunes" assurant aux jeunes les plus en difficulté des propositions d'emploi ou de formation et un soutien financier***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Créer une "garantie jeunes" assurant aux jeunes les plus en difficulté des propositions d'emploi ou de formation et un soutien financier	Groupe de travail ad hoc dès janvier 2013 10 territoires pilotes en septembre 2013 (10 000 jeunes), Extension en 2015 à 50 000 jeunes avec un objectif de 100 000 jeunes en 2017 (Feuille de route Grande conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014)

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGEFP – SD PAE		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement

<b>4. Bilan</b>
<p>La mise en œuvre de la mesure s'est opérée au travers des actions ou textes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- décret du 1er octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes »,</li><li>- arrêté du 1er octobre 2013 fixant la liste des territoires concernés par l'expérimentation de la garantie jeunes,</li><li>- instruction ministre du 11 octobre 2013 relative à la mise en œuvre de la « garantie jeunes » sur les territoires pilotes,</li><li>- boîte à outils complétant l'instruction et comprenant cinq fiches : les objectifs par territoires, la commission d'attribution et de suivi, le cahier des charges de l'accompagnement global et intégré, l'allocation garantie jeunes et le Cerfa.</li></ul> <p>La DGEFP s'est appuyée sur la mission locale de Carcassonne en tant que « prototype » pour tester en amont les aspects spécifiques de l'accompagnement garantie jeunes et construire la boîte à outils pour les 10 territoires pilotes.</p>

En partenariat avec le Conseil National et de l'Union Nationale des missions locales, la DGEFP a construit des sessions de « formation-action » à destination des conseillers dédiés à la garantie jeunes qui sont co-animées avec des conseillers de la mission locale de Carcassonne. Un numéro vert a été créé par l'équipe de Carcassonne afin de répondre à toutes les questions que peuvent se poser leurs collègues des autres territoires.

Des interrégionales sont prévues en décembre 2013 entre la DGEFP et les services de l'Etat. Elles seront reconduites en janvier en intégrant les équipes des missions locales.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Créer une "garantie jeunes" assurant aux jeunes les plus en difficulté des propositions d'emploi ou de formation et un soutien financier	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
Les indicateurs sont en construction avec le réseau des ML et les services de l'Etat : la mission les reprendra à son compte, le cas échéant, à l'issue de la première année de déploiement de la phase-pilote.	
<p align="center"><b>Impact budgétaire :</b></p> <p>Au titre de la 1<sup>ère</sup> année de déploiement, le coût de la « garantie jeunes » est de 30 millions d'euros.</p> <p>Le schéma de cofinancement sur crédits européens est stabilisé.</p> <p align="center"><b>Nombre de territoires retenus dans les DOM :</b></p> <p>La Réunion a un objectif de 1839 jeunes soit 18,4% de l'objectif national au titre de la 1<sup>ère</sup> vague.</p> <p align="center"><b>Nombre de jeunes concernés dès 2013 puis en croisière en année pleine :</b></p> <p>Dans les 10 territoires de la 1<sup>ère</sup> vague (41ML), 6474 jeunes sont entrés dans le dispositif à fin octobre. Les 10 territoires de la 2<sup>ème</sup> vague (54 ML) sont en phase de préparation (recrutement et formation des conseillers, ...) pour accueillir les 1<sup>ers</sup> jeunes en janvier 2015.</p> <p>Dans la suite de la Grande conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014 prévoyant l'extension de l'expérimentation à 50 000 jeunes en 2015 avec un objectif de 100 000 jeunes en 2017, l'appel à candidature en date du 1<sup>er</sup> août a été adressé aux préfets (courrier aux Présidents des Conseils généraux et Présidents des Conseils régionaux).</p> <p>Après examen des candidatures 51 nouveaux territoires rejoindront l'expérimentation en 2 vagues supplémentaires en 2015.</p> <p>Le plan de formation des conseillers des conseillers dédiés est effectif pour les territoires concernés par les vagues 1 et 2. Il sera déployé pour les nouveaux territoires des vagues suivantes au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2015 via la CPNEF et l'OPCA en lien avec l'UNML (cf fiche 33).</p> <p>Le tableau de bord de suivi de la garantie jeunes dans sa dimension quantitative (mensuel) et qualitative (semestriel) est actif et est diffusé depuis le COPIL du 6/10/2014.</p> <p>Un COPIL réunissant, le 6/10/2014, les représentants des territoires de la 1<sup>ère</sup> vague et ceux de la 2<sup>ème</sup> vague a permis de faire partager l'expérience acquise par les territoires déjà engagés avec ceux identifiés dès août</p>	

2013 et qui se préparent à l'entrée des jeunes au 2/01/2015.

Une démarche de signature d'accord de coopération avec des représentants d'entreprises pour favoriser « la mise en emploi des jeunes » et le rapprochement des jeunes et des entreprises notamment au travers de la garantie jeunes a été engagée : signature de l'accord de coopération Etat-Prism'emploi-UNML le 4 juin 2014, accord à venir avec les membres du réseau Crépi (signature prévue le 16/12/2014) ...

<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion:*

**Mesure n°36 : Expérimenter des parcours d'insertion pour les jeunes les plus fragiles (ASE, SMJ...)**

*Fusionné avec mesure "sortants ASE"*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
N/A	Expérimentation dans 6 départements

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGCS – SD2		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
Ministère de la Justice Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social Ministère		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat PLFSS et règlement

4. Bilan
<p>L'expérimentation ciblée sur les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance et les jeunes sous main de justice a été lancée dans six départements (Isère, Val de Marne, Essonne, Meurthe et Moselle, Paris, Landes) le 12 décembre 2013.</p> <p>Cette démarche vise à améliorer l'accompagnement des jeunes de 18 à 25 ans, en sortie d'ASE et de mesures de justice, vers l'autonomie. Elle cherche à décroïsonner le droit commun et le droit spécifique, de façon partenariale, pour offrir des solutions concrètes à ces jeunes.</p>

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Mise en place d'un accompagnement de la démarche : -une revue de littérature et un repérage/évaluation de bonnes pratiques confiés à l'ONED (amendement à la convention pluriannuelle ONED/DGCS)</p> <p>-un suivi et un accompagnement des départements expérimentateurs qui fera appel à un prestataire externe (dans le cadre d'un appel d'offres du SG MAP). La mission du prestataire sera d'appuyer les pilotes nationaux (DGCS et DPJJ) et les acteurs locaux (les 7 territoires) dans la mise en œuvre de cette démarche.</p> <p>- Organisation d'une réunion de coordination avec les différents acteurs locaux le 9 décembre 2014 : état d'avancement de l'expérimentation, présentation de la revue de littérature par l'Observatoire national de l'enfance en danger et présentation de la poursuite de la démarche et précisions sur les modalités de l'accompagnement et étapes à venir.</p>
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	Expérimentation sera poursuivie en 2014 et 2015 dans les 6 départements
Indicateurs de mobilisation	
Une évaluation de l'expérimentation est prévue en 2015.	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

#### ***Mesure n°37 : Faciliter l'intervention des SIAE en détention***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Faciliter l'intervention des SIAE en détention	Textes d'application de la loi pénitentiaire Groupe de travail

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGEFP –SD PAE		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
DAP, DPJJ, DGCS		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement

<b>4. Bilan</b>
<p>En matière d'insertion sociale et professionnelle, l'action menée par les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse a pour objectif de contribuer à garantir l'accès des jeunes suivis à un statut de droit commun (accès à la formation, accès à l'emploi, réinsertion dans la vie active).</p> <p>Depuis de nombreuses années, une politique conjointe à cet effet est engagée entre le ministère de la Justice et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. En effet, le réseau des missions locales est clairement identifié comme un partenaire clé : le public sous main de justice cumule de nombreuses difficultés et carences et nécessite un accompagnement renforcé et adapté par les missions locales.</p> <p>Dans cette perspective, la DAP et la DPJJ ont proposé à la DGEFP de renouveler la convention cadre relative aux collaborations entre les Missions Locales et le ministère de la Justice d'octobre 1994. Ce partenariat national rénové, décliné de façon opérationnelle dans les territoires, aura pour objectif de définir des modalités d'articulation opérantes entre les acteurs des missions locales et du suivi du public « justice ».</p> <p>A titre prospectif, il pourrait notamment s'agir d'organiser un accueil dédié aux jeunes sous main de justice au sein des Missions Locales.</p>



5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Faciliter l'intervention des SIAE en détention	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
<p>La DAP a mis en place un Comité de pilotage associant la DGEFP, les réseaux de l'IAE (Chantier Ecole, CNEI, Emmaus France, FNARS), Pôle Emploi, des Directions interrégionales des services pénitentiaires, le Service de l'emploi pénitentiaire. Ce COPIL s'est réuni le 23 mai, puis le 15 juin, 1<sup>er</sup> juillet et le 22 octobre 2014.</p> <p>L'objectif consiste à fixer le cadre juridique et financier de l'intervention des SIAE en établissements pénitentiaires avant de tester le dispositif en 2015 dans quelques établissements (a priori 6 établissements accueillant une dizaine de personnes en SIAE) sur le fondement d'un appel à projets.</p> <p>Il s'agit d'une part d'adapter les textes réglementaires relatifs à l'IAE ainsi que le cadre juridique régissant le travail en prison (acte d'engagement, contrat de concession) et d'autre part, de définir les modalités opérationnelles d'implantation des SIAE dans des établissements pénitentiaires.</p> <p>4 groupes de travail ont été constitués et ont commencé à se réunir pour traiter des questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels supports juridiques pour introduire l'IAE en milieu pénitentiaire ?</li> <li>- Quelle articulation et coordination entre les différents intervenants du dedans et du dehors ?</li> <li>- L'accès à la formation des personnes détenues en SIAE et son financement.</li> <li>- L'organisation du dispositif IAE en milieu pénitentiaire (formalisation du cahier des charges et du modèle d'appel à projet régional).</li> </ul> <p>Les textes réglementaires relatifs à l'IAE comme les supports juridiques régissant le travail en prison (acte d'engagement et contrat de concession) sont en cours de modification pour les adapter au dispositif.</p> <p>Les modalités opérationnelles (cahier des charges pour l'appel à projet à lancer en 2015) et financières sont en cours de discussion</p>	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°38 : Faciliter l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
Faciliter l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap	Expérimentations en cours depuis 2011 dans 10 MDPH Généralisation de l'expérimentation à l'issue de l'évaluation présentée en juillet 2013

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGCS – SD1		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DGEFP, CNSA		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat Loi, règlement et circulaire

4. Bilan
<p>En 2011 et 2012 a été conduite dans 10 départements volontaires une expérimentation, à droit constant, de nouvelles pratiques d'évaluation de l'employabilité des personnes handicapées, afin de faciliter à la fois le parcours vers l'emploi de ces personnes, la prise de décision en CDAPH en matière d'orientation ou d'attribution de prestations mais également le travail d'accompagnement vers l'emploi des personnes handicapées incombant aux acteurs du service public de l'emploi. Toute la démarche a été pilotée et suivie par la DGCS en lien avec la CNSA et avec le ministère chargé de l'emploi (DGEFP).</p> <p>Cette expérimentation a fait l'objet d'une évaluation présentée au niveau national en juillet 2013. Celle-ci a conclu à la plus-value forte de ces nouvelles modalités d'évaluation, tout en soulignant quelques pistes d'ajustement pour en améliorer les modalités de mise en œuvre concrète.</p> <p>Sur la base de cette expérimentation et de son évaluation, menées également avec le soutien appuyé d'experts de l'insertion des personnes handicapées (auteurs, en 2010, d'un rapport fondateur : L'emploi, un droit à faire vivre pour tous), le Gouvernement a souhaité poursuivre l'expérimentation de cette démarche, moyennant quelques ajustements, dans davantage de territoires, avant de développer une généralisation progressive à l'ensemble du territoire.</p>

Ainsi, le comité interministériel du handicap (CIH) qui s'est tenu le 25 septembre 2013 a permis d'annoncer le principe de la généralisation progressive, d'ici à 2017, de nouvelles modalités d'évaluation accompagnée de l'employabilité des personnes handicapées, à travers un module « général » et un module adapté au « handicap psychique ».

Les cahiers des charges pour les appels d'offres visant à sélectionner les prestataires pour réaliser de tels bilans d'évaluation sont actuellement en cours d'élaboration entre la DGCS et la CNSA, tandis que les modalités précises de financement ne sont pas encore arrêtées.

L'objectif est de lancer le nouveau dispositif expérimental dès 2014 dans 30 départements volontaires, dont les 10 déjà engagés dans le projet depuis 2011, puis de l'étendre progressivement à partir de 2015 pour le généraliser à tout le territoire d'ici la fin de l'année 2016 ou début 2017 au plus tard.

## 5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs

### Niveau de mise en œuvre national

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>Aujourd'hui, les MDPH participant au projet bénéficient d'un financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Du FIPHFP, qui contribue pour 6,6 millions d'euros (3,3 millions en 2014 et en 2015) :</li> <li>✓ De la CNSA, qui contribue pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,7 million d'euros pour l'intervention du prestataire d'appui national</li> <li>• 0,4 million d'euros pour le système d'information destiné à recueillir l'ensemble des données relatives au projet.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Le démarrage opérationnel de la généralisation du dispositif « Potentiel emploi » se fera à partir de décembre 2014-janvier 2015, dans 25 départements.</p> <p>Comme pour la première phase d'expérimentation, cette nouvelle étape est pilotée par la DGCS (Direction générale de la cohésion sociale), coordonnée par la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) et animée par AMNYOS, prestataire chargé d'animer le projet, avec un soutien particulier du FIPHFP qui en assure l'essentiel du financement, aux côtés de la CNSA.</p> <p>Le comité de pilotage de la première phase d'expérimentation était constitué de l'Etat (DGCS, DGEFP, D. Budget), la CNSA, le FIPHFP, l'Agefiph, Pôle emploi, plusieurs MDPH et M. Busnel, un des auteurs du rapport « L'emploi, un droit à faire vivre pour tous ».</p> <p>Pour la nouvelle phase d'expérimentation qui démarre, le COPIL a été élargi et de nouveaux partenaires y sont associés : le CNCPPH, CHEOPS (réseau des associations porteuses de Cap emploi) et un plus grand nombre de MDPH, certaines au titre de l'Association des directeurs de MDPH.</p> <p>L'accompagnement des MDPH a concrètement démarré, de nombreuses MDPH ont lancé les appels d'offres pour sélectionner les prestataires locaux pour un démarrage des évaluations à partir de janvier 2015, selon les territoires.</p> <p>La CNSA a en outre développé un système d'informations (SI) ad hoc, que toutes les MDPH participant à la généralisation utilisent. Cet outil recueillera tous les bilans d'employabilité (avec questions associées et intégration des items du GEVA, compatibilité des rubriques avec celles du SI de Pôle emploi,</p>

	etc.). Le SI sera également accessible aux acteurs du Service public de l'emploi, qui comprend plusieurs acteurs notamment Pôle emploi et les Cap emploi, qui pourront ainsi avoir toutes les données nécessaires pour poursuivre l'accompagnement vers puis dans l'emploi.
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<p><b>Nombre de personnes handicapées à qui les prestations d'évaluation accompagnée sont proposées :</b>  Dans le cadre de l'expérimentation (vague 1), 746 bilans d'évaluation ont été réalisés, et 181 personnes ont bénéficié d'une mise en situation professionnelle<sup>1</sup>.</p> <p><b>Nombre de territoires concernés par la généralisation progressive de l'expérimentation :</b>  25 départements volontaires en 2014, puis généralisation.</p>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

---

<sup>1</sup> Source : rapport d'évaluation de l'expérimentation.

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs*

#### *Mesure n°64 : Veiller en particulier à une organisation efficace avec les différents acteurs qui contribuent au retour à l'emploi*

1. Déclinaison de la mesure		
Sous-mesures	Moyens associés	
Veiller en particulier à une organisation efficace avec les différents acteurs qui contribuent au retour à l'emploi	Instruction du gouvernement du 15/07/2014 relative à l'organisation du SPE dans les territoires (SPE-R, SPE-D et SPE-P)	
	Mise en place des CREFOP suite à la promulgation de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et au décret n°2014-1055 du 16 septembre 2014 relatif aux missions, à la composition et au fonctionnement du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles	
	Expérimentations : Mise en place dans plusieurs départements, courant 2013, d'une commission de fluidification des parcours.	
2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGEFP DAT et SDPAE		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
3. Calendrier et modalités de mise en œuvre		
2013 et tout au long du quinquennat		
Règlement		

4. Bilan
<p><b>Gouvernance SPE :</b></p> <p>La DGEFP a diffusé, le 15 juillet 2014, une instruction gouvernementale relative à l'organisation et au rôle du service public de l'emploi (SPE) dans les territoires créant notamment, sur les territoires pertinents, des SPE de proximité qui siégeront, comme le SPE-R et le SPE-D en deux formations distinctes et complémentaires : un SPE stratégique présidé par un membre du corps préfectoral et un SPE technique, présidé par un représentant de la DIRECCTE.</p> <p>Cette instruction qui rappelle que la politique de l'emploi est pilotée par l'Etat pose le cadre de l'articulation avec la gouvernance quadripartite issue de la loi du 5 mars 2014 pour une plus grande efficacité des politiques conduites dans les territoires. Les CREFOP, dont les installations devront avoir lieu avant la fin de l'année 2014, coprésidés par le préfet et le président du Conseil Régional, seront les lieux de la construction de la vision partagée et transversale de l'ensemble des</p>

politiques paritaires et publiques contribuant à la sécurisation des parcours et à la création d'emploi et ceux de la concertation préalable aux principales décisions à prendre et du pilotage stratégique de projets d'intérêt partagé.

Simultanément, est engagée, avec Pôle emploi, la discussion sur le renouvellement de convention tripartite.

**Conférences de financeurs ou commissions de fluidification des parcours :**

- Réforme du financement de l'IAE : Préconisation d'organiser à l'initiative des préfets des conférences de financeurs dans l'instruction 2014 relative au pilotage et à la gouvernance de l'IAE
- Expérimentations à développer dans le cadre de la MAP territorialisation des politiques de cohésion sociale.

**Stabilisation d'un volume socle de contrats aidés et mise en place de conventions pluriannuelles** avec les employeurs partenaires : cf. fiche 33 – 4

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Veiller en particulier à une organisation efficace avec les différents acteurs qui contribuent au retour à l'emploi	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
<p>Circulaire ministérielle relative à l'organisation et au rôle du service public de l'emploi dans les territoires en cours de stabilisation pour parution au plus tard en septembre</p> <p>Elle intègre l'évolution introduite par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale à travers la gouvernance quadripartite mise en œuvre au titre de l'emploi et la formation professionnelle.</p> <p>Réforme du financement de l'IAE : préconisation d'organiser à l'initiative des préfets des conférences de financeurs dans l'instruction 2014 relative au pilotage et à la gouvernance de l'IAE</p>	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

### **3**

## **LOGEMENT ET HEBERGEMENT**





## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

#### ***Mesure n°5 : Produire du logement social et très social***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
1/ Construire 150 000 logements locatifs sociaux par an,  2/ Lancer un programme de logements à bas niveau de quittance dans le diffus ouvert aux bailleurs sociaux et aux associations investies sur la MOI.	

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DHUP		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat  Lancement d'un premier appel à projets pour des opérations de logements financés en PLAI adapté : octobre 2013 – février 2014.  Lancement d'un deuxième appel à projets pour des opérations de logements financés en PLAI adapté : mai 2014 – octobre 2014.  Lancement d'un troisième appel à projets en 2015 : janvier 2015 – juillet 2015

<b>4. Bilan</b>
<b>1) Sur l'objectif de production de 150 000 logements locatifs sociaux par an</b>  L'engagement pris par le Gouvernement, confirmé dans les lois de finances prises pour 2013 et 2014, est d'atteindre au plus vite l'objectif de financement de 150 000 logements locatifs sociaux par an, déclinés en 69 000 PLUS, 33 000 PLAI et 48 000 PLS (soit 22 % de PLAI).  Le pacte d'objectifs et de moyens 2013-2015 signé le 8 juillet 2013 entre l'État et le mouvement HLM traduit cette volonté partagée de dynamiser l'offre de logements sociaux afin de faciliter l'accès de nos

concitoyens à un logement de qualité à coût abordable. Le mouvement HLM, qui produit chaque année de l'ordre de 80% de la production nouvelle de logements locatifs sociaux, s'est donc inscrit dans cet objectif en s'engageant dans la production de 120 000 logements locatifs sociaux par an sur la durée du pacte.

Des comités régionaux de suivi du pacte (associant la représentation locale d'Action Logement, les associations de bailleurs et la fédération des établissements publics locaux, les délégataires des aides à la pierre, les associations d'élus, la direction régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations, les professionnels du bâtiment...) sont prévus : ils seront chargés de la mise en œuvre et du suivi des objectifs contractualisés dans le pacte national.

Lors du premier comité national de suivi du pacte, qui s'est réuni le 3 octobre 2013, la ministre a présenté le nouveau dispositif de programmation des objectifs en logements locatifs sociaux expérimenté en 2014 : selon le principe du « *bottom-up* », les CRH (ou le cas échéant les instances régionales de suivi du pacte mentionnées ci-avant) ont établi une pré-programmation des objectifs souhaités au niveau régional pour 2014 et les ont adressés par courrier à la ministre fin 2013. Ces objectifs sont issus d'une concertation menée avec l'ensemble des acteurs de l'habitat dans les régions et ont été évalués au regard des besoins identifiés localement notamment dans les PLH, PDH, et PLUI, de la situation du marché de l'habitat, des possibilités des bailleurs et des obligations des communes au titre de l'article 55 de la loi SRU. La notification des objectifs aux régions en matière de développement de l'offre de logement social est intervenue le 11 février 2014, sur la base de ces remontées, après une mise en cohérence au niveau central avec les obligations relatives à l'article 55 de la loi SRU et de la loi de finances. Le nombre de logements notifiés aux régions s'élève ainsi pour 2014 à 65 804 PLUS, 33 000 PLAI et 35 287 PLS, soit environ 134 100 LLS au total, en augmentation de 15% par rapport au nombre de LLS financés en 2013 (117 065 LLS, + 17% pour la part PLUS/PLAI) et de 30,7% par rapport à ceux financés en 2012). Cet objectif s'inscrit donc bien dans la dynamique d'augmentation de la production et d'atteinte, au plus vite, des 150 000 logements locatifs sociaux financés par an d'ici la fin du quinquennat.

Par ailleurs, la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 permet de stimuler la production par la mobilisation du foncier public à des conditions avantageuses et par le renforcement des obligations de production des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU et l'alourdissement des pénalités afférentes pour les communes ne respectant pas leurs obligations.

En ce qui concerne la mobilisation du foncier public, le travail engagé par les services déconcentrés du ministère du logement et des finances a permis d'identifier plus de 265 terrains Etat représentant près de 550 hectares pouvant faire l'objet d'une décote pour la production de logements sociaux.

Des premiers dossiers de cession ont été conclus en 2013, à la fois sur des opérations de promotion (par exemple : Bordeaux, rue Galilée pour un programme de 55 logements sociaux ; à Bordeaux, rue Brunet, pour 23 logements sociaux) ou des opérations d'aménagement de plus grande ampleur par exemple : à Grenoble (ZAC Flaubert) pour un programme de 151 logements dont 84 sociaux, ou à Toulouse (CEAT) pour un programme de 750 logements dont 70 % de logements intermédiaires et sociaux.

Ces opérations ont ainsi permis de générer une nouvelle offre de logements avec une part conséquente de logements sociaux en centre ville contribuant ainsi à la mixité sociales et urbaines, ainsi qu'à la reconversion de sites devenus inutiles à l'Etat, et s'inscrivant dans des opérations d'aménagement importante en cœur de ville, comme la ZAC Flaubert à Grenoble.

Du point de vue financier, des taux de décote importants sur la valeur vénale des biens ont été consentis : 50% Bordeaux Galilée, 60 % Bordeaux Brunet, 61 % Toulouse, 73 % à Grenoble."

L'enveloppe budgétaire destinée à la production d'une offre nouvelle de logement locatif social s'élève à 450 M€ en 2014. Elle est par ailleurs complétée par un ensemble d'aides fiscales et de prêts à très long terme à taux bonifiés, ainsi que par des dispositifs d'accompagnement financiers mis en place par le Gouvernement. En effet, l'abaissement du taux du livret A de 1,75% à 1,25% au 1<sup>er</sup> août 2013 permet aux bailleurs sociaux de réaliser une économie de 600 M€ par an (300 M€ sur six mois – soit le délai entre chaque révision du taux du livret A), ce qui représente le montant des fonds propres nécessaires à la

construction de plus de 30 000 logements sociaux supplémentaires. Par ailleurs, la baisse du taux de TVA à 5,5% pour la production de logements sociaux neufs qui sont livrés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 a permis de baisser le prix de revient de ces opérations nouvelles. A cela s'ajoutent les économies sur les opérations financées antérieurement, qui peuvent dès lors être réinvesties dans de nouvelles opérations.

De même, le renforcement des efforts financiers d'Action Logement, dont le financement en faveur du logement locatif social est porté à 1 500 M€ pour 950 M€ d'équivalent subvention par an sur la période 2013-2015, conformément à la lettre d'engagement mutuel conclue avec l'Etat le 12 novembre 2012, doit contribuer également à doper la production. A ce titre, Action logement a octroyé pour le logement social 500 M€ de subventions et dotations en fonds propres aux organismes HLM, ainsi que 700 M€ de prêts à des taux avantageux (jusqu'à un taux égal au taux du livret A minoré de 225 point de base) (source : UESL).

Enfin, l'annonce du Président de la République du 18 juillet 2013 dernier, d'allouer une prime exceptionnelle de 120 M€ aux opérations de logements sociaux agréées en 2013 a permis d'accélérer la production de logements sociaux en fin d'année.

Malgré ces objectifs ambitieux et le soutien de l'Etat, d'Action Logement, des collectivités locales et des bailleurs sociaux, les opérations de logements locatifs sociaux peinent à émerger en partie du fait de la conjoncture du marché de l'immobilier qui freine les opérations réalisées en VEFA, mais aussi parfois, du fait d'oppositions locales aux projets de logements sociaux. A cet égard, la ministre organise un « tour des régions » au cours duquel elle s'entretiendra avec les acteurs de l'état d'avancement des projets, notamment en matière de logements locatif social, dans le cadre du plan de relance de la construction.

## **2) Lancer un programme de logements à bas niveau de quittance dans le diffus ouvert aux bailleurs sociaux et aux associations investies sur la MOI**

En sus de cet effort portant sur le développement de l'offre de logements locatifs sociaux en général, afin de développer une offre de nouvelle de logements à destination des ménages cumulant des difficultés financières et sociales, seront mobilisées à compter de 2014 des subventions exceptionnelles apportées par le fonds national de développement de l'offre de logement locatifs très sociaux (FNODLLTS) créé par la loi du 18 janvier 2013 (dont les ressources, qui proviennent de la majoration des prélèvements SRU pour les communes carencées, ont été de 6,3 M€ pour l'année 2013 et sont estimées à 11,1 M€ pour l'année 2014). Ces ressources permettront de financer la production annuelle de 3 000 logements financés en PLAI avec ce financement complémentaire.

Un premier appel à projet a été lancé le 30 octobre 2013 pour sélectionner et financer les projets répondants aux critères du PLAI adapté.

Les préfets de région ont proposé 198 opérations comportant au total 752 logements. Le comité de gestion du FNODLLTS a sélectionné, le 29 janvier, les opérations retenues après avis du jury. Sur le plan national, la qualité et la quantité des réponses sont encourageantes : 623 logements (174 opérations) ont d'ores et déjà pu être programmés. Ils mobiliseront au total 4,1 M€ de subventions complémentaires prévues au nouvel article R. 331-25-1 du code de la construction et de l'habitation financées par le FNODLLTS.

Ce premier appel à projets a montré que ce programme répond à une forte attente des territoires. Les partenaires locaux se sont fortement mobilisés, notamment financièrement, malgré les délais contraints. Il a permis de mettre en place un cadre technique et financier pour la définition et la programmation de ces opérations financées en PLAI-adapté. Cet effort de mobilisation des porteurs de projets, des collectivités locales, des délégataires et des services de l'Etat doit s'inscrire dans la durée.

Il a donc été décidé de reconduire la démarche et de lancer un deuxième appel à projets sur la base d'un cahier des charges adapté sur les principaux points suivants afin de tirer les enseignements du premier appel à projets :

- les critères d'éligibilité et les autres critères d'appréciation ont été précisés ;
- le calibrage des subventions a été adapté pour privilégier les opérations de petite taille ;

- un dossier-type permettra de faciliter les réponses des maîtres d'ouvrage et leur analyse par les services instructeurs et par les instances nationales.

Le deuxième appel à projets a concerné, comme le premier appel à projets, notamment les ménages reconnus prioritaires DALO ou répondant aux critères d'éligibilité au DALO, les ménages identifiés dans les programmes d'action des PDALHPD ou dans les accords collectifs. Il devait permettre d'offrir des réponses adaptées à ces situations. Notamment, le coût d'usage des logements devait être adapté aux ressources des ménages, au regard de la solvabilisation par l'APL et des coûts associés au loyer. Le loyer devait être inférieur au loyer plafond APL et les charges, y compris énergie et eau, devaient être inférieures au forfait charges pris en compte pour le calcul de l'APL.

Afin d'assurer la cohérence du dispositif de l'appel à projets, la sélection des opérations au niveau national s'est appuyée sur les propositions faites par les préfets de région sur la base des remontées des délégataires et des DDI. Au final, la programmation des opérations sélectionnées s'inscrit dans le cadre des programmations existantes (subventions PLAI accordées par les préfets de département ou par les délégataires).

Seize régions ont répondu au deuxième appel à projets. Le comité de gestion du FNDOLLTS a décidé de retenir 108 opérations représentant 319 logements, soit en moyenne 2,9 logements par opération.

Au total pour l'année 2014, en cumulant les deux appels à projets, 941 logements auront été retenus.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>PLAI-adapté :</b> 282 opérations, 942 logements, 6,3M€ de subventions complémentaires financés sur les crédits du FNDOLLTS	<b>PLAI-adapté :</b> Forte mobilisation et le grand intérêt qu'ont montré les partenaires locaux pour ce programme qui répond à un réel besoin des territoires ; Bonne définition des publics cibles (DALO ou PDALPD en particulier) qui ont été dans la plupart des cas parfaitement identifiés par les opérateurs ; La gestion locative adaptée, dont la définition a été précisée, répond à la nécessité d'accompagner les ménages dans la durée pour une meilleure adaptation à leur logement ; Meilleure estimation des charges à payer qui permet de s'assurer de la soutenabilité financière des projets au regard des publics cibles, bien que ce point reste encore perfectible.
Indicateurs de mobilisation	
<b>Nombre de logements construits et répartition par type de logement social :</b> La loi de finances pour 2014 a prévu un objectif de 150 000 logements sociaux, qui se répartissent en : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 69 000 PLUS,</li> <li>- 48 000 PLS,</li> <li>- 33 000 PLAI.</li> </ul>	

Au cours des années précédentes, les objectifs étaient de<sup>1</sup> :

- En 2010, 59 000 PLUS, 32 000 PLS et 20 000 PLAI,
- En 2011, 55 500 PLUS, 42 000 PLS et 22 500 PLAI,
- En 2012, 33 000 PLUS, 42 500 PLS et 22 500 PLAI.
- En 2013, 69 000 PLUS, 48 000 PLS et 33 000 PLAI.

**Impact budgétaire :**

- 450 M€ sont affectés au financement de la construction de logements sociaux pour l'année 2014,

En ce qui concerne l'appel à projets spécifique PLAI financé par le FNDOLLTS, les ressources prévues se montent à 6,3 M€ pour l'année 2013 et 11,1 M€ pour l'année 2014. Ces opérations de PLAI adaptés sont par ailleurs cofinancées.

Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

---

<sup>1</sup> Sources : documents budgétaires – PAP (afin d'avoir des données comparables avec les données prévisionnelles pour 2014 – il est à noter que les objectifs de construction ont été dépassés quasiment chaque année: 129 908 contre 111 000 prévus en 2010 ; 116 128 contre 120 000 en 2011 ; 102 728 contre 98 000 en 2012.

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

#### ***Mesure n°6 : Réguler les excès dans le parc privé***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Encadrer les loyers	Réforme de la loi de 1989 sur les rapports locatifs - Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové n° 2014-366 du 24 mars 2014

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DHUP		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
DGCCRF, DG Trésor, Justice		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2014/2015 Loi et décrets d'application

<b>4. Bilan</b>
<p><b>1) Décret n°2014-854 du 30 juillet 2014 relatif à l'évolution de certains loyers pris en application des articles 17 et 18 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 :</b></p> <p>La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, permet dans la zone géographique où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révéleraient une situation anormale du marché locatif, de fixer par décret un montant maximum d'évolution des loyers en cas de relocation d'un logement ou de renouvellement du bail.</p> <p>En application de ces dispositions, le décret du 30 juillet 2014 fixe un montant maximum d'évolution des loyers des baux des logements remis en location ou dont le bail est renouvelé dans les communes mentionnées dans son annexe. Il prévoit des dérogations à ce dispositif d'encadrement : en cas de réalisation de travaux ou de loyer sous-évalué pour les relocations et en cas de loyer sous-évalué pour les renouvellements de bail. Dans ces cas, une augmentation, dont le niveau est lui-même encadré par le décret, peut être appliquée. Le décret est annuel.</p>

## 2) Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 :

**La loi ALUR a procédé à une profonde modification de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 en introduisant notamment un dispositif d'encadrement des loyers. Le dispositif qui en est issu a pour objet d'encadrer le niveau de fixation des loyers entre les parties lors de la conclusion du bail initial (nouvelles locations ou relocations de logements nus ou meublés) et tout au long de la vie du contrat de bail dans les territoires où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements.**

Sur les territoires concernés, le loyer hors charges fixé dans le contrat pour les nouvelles locations ou les relocations ne pourra excéder le « loyer élevé », correspondant aux caractéristiques du logement (surface et quartier). En deçà de ce plafond, le loyer sera fixé librement par les parties. Pour certains logements présentant des caractéristiques exceptionnelles (jugées exceptionnelles en comparaison des logements de même type situés dans le même secteur géographique) qu'il faudra justifier dans le bail, le contrat pourra déroger à ce plafond en imputant au loyer un complément de loyer exceptionnel, qui pourra lui-même être contesté par le locataire. Le dispositif prévoit également un mécanisme de réévaluation de loyer pour les loyers sur ou sous évalués au moment du renouvellement du bail.

Ces territoires doivent être dotés d'un observatoire local des loyers, agréé par l'État et dont les méthodes de récolte et de traitement des données sont supervisées par un comité scientifique indépendant au niveau national. Cet outil permettra d'avoir une connaissance complète et précise du montant des loyers, par type de bien et par secteur géographique.

Les travaux préparatoires à la mise en œuvre de ce dispositif ont montré les difficultés d'obtenir rapidement des données fiables sur l'ensemble des territoires concernés.

Toutefois, à Paris, la publication du décret n° 2014-1334 du 5 novembre 2014 relatif aux observatoires locaux des loyers, aux modalités de communication et de diffusion de leurs données et à la création du Comité scientifique de l'observation des loyers permettra à l'OLAP, qui dispose d'un dispositif reconnu d'observation, d'être agréé par la ministre en charge du logement avant la fin de l'année 2014.

Dès le début de l'année 2015, le décret relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers fera l'objet d'une publication. Ce décret, pris en Conseil d'Etat, prévoira notamment les modalités de détermination des loyers de référence par arrêté préfectoral ainsi que les modalités d'application du complément de loyer.

Les publications de ces deux textes permettra au préfet de prendre un arrêté annuel qui déterminera, pour chaque catégorie de logement et par quartier les références de loyer.

## 5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs

### Niveau de mise en œuvre national

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Publication du décret du 30 juillet 2014 sur l'encadrement de l'évolution des loyers. Publication du décret n° 2014-1334 du 5 novembre 2014 relatif aux observatoires locaux des loyers, aux	

modalités de communication et de diffusion de leurs données et à la création du Comité scientifique de l'observation des loyers	
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>Mise en place des observatoires - % de départements concernés :</b> N/A à ce stade	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	



## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures*

#### **Mesure n°7 : Développer un programme de rénovation énergétique et de traitement des copropriétés dégradées**

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
Lutter contre la précarité énergétique,  Identifier, prévenir et traiter les copropriétés dégradées.	ANAH et FART (rénovation énergétique),  Dispositions dans le projet de loi cadre et mobilisation de l'ANAH.

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DHUP		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
Justice, écologie, ville		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat  Loi et règlement

4. Bilan
<p><b>1/ Lutter contre la précarité énergétique</b></p> <p>La lutte contre la précarité énergétique a été intensifiée en 2013 et la dimension relative aux copropriétés dégradées mieux prise en compte. L'Etat agit notamment au travers de son opérateur, l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH), qui est particulièrement investi sur le sujet puisque la lutte contre la précarité énergétique ainsi que la prévention et le traitement des copropriétés dégradées font partie de ses priorités d'intervention.</p> <p><b><i>Le plan d'investissement pour le logement et le plan de rénovation énergétique de l'habitat</i></b>  Dans le cadre du plan d'investissement pour le logement et du plan de rénovation énergétique de l'habitat annoncé le 21 mars 2013, un redéploiement des aides apportées par le <u>programme d'investissements d'avenir –PIA-</u> a été annoncé et inscrit par avenant n°1 à la convention relative au fonds d'aide à la rénovation thermique (<b>FART</b>) en date du 26 juin 2013. Pour intensifier les efforts de rénovation du parc de logements et ainsi intensifier la lutte contre la précarité énergétique, il a notamment été décidé un</p>

élargissement de l'assiette des ménages éligibles et une revalorisation importante des aides apportées par le FART pour les propriétaires occupants aux revenus modestes (aide de solidarité écologique (ASE) passée d'un montant de 1 600 € à 3 000 € pouvant être majorée à 3 500 € en cas de participation d'une collectivité locale) ainsi que :

- la création d'une aide aux propriétaires bailleurs qui mènent des travaux améliorant la performance énergétique des logements qu'ils louent, dès lors qu'ils conventionnent ceux-ci avec l'Anah, avec une ASE d'un montant de 2 000 € si 35 % de gain énergétique est obtenu après travaux ;
- l'ouverture du programme « **Habiter Mieux** » aux syndicats de copropriétés dégradées ; avec une ASE d'un montant de 1 500 € par lot d'habitation principale si 35 % de gain énergétique est obtenu après travaux ;

Le redéploiement des aides du PIA a créé un fonds spécifique pour le financement sur une durée limitée d'une prime exceptionnelle pour les classes moyennes de 1 350 € **le fonds de soutien à la rénovation énergétique de l'habitat – FSREH** pour réaliser des travaux de rénovation énergétique lourds (bouquet de travaux) de leurs logements distribuée par l'Agence de Services de Paiement (ASP) depuis septembre 2013. Cette prime pourra être demandée jusqu'au 31 décembre 2014, les fonds restant seront reversés au FART.

Les nouvelles dispositions concernant le programme « Habiter Mieux » avec l'ouverture du programme à de nouveaux publics Anah et les aides aux travaux et à l'ingénierie sont inscrites dans le nouveau décret FART n°2013-610 du 10 juillet 2013, et pour la prime exceptionnelle, dans le décret n°2013-832 du 17 septembre 2013.

Toutes ces aides viennent s'ajouter aux deux dispositifs existant sans condition de ressources, le crédit d'impôt développement durable (CIDD) et l'éco-prêt à taux zéro pouvant financer des travaux de rénovation énergétique globale dont le montant qui peut atteindre 30.000 euros. Le cumul de ces deux derniers dispositifs est soumis à condition de ressources et la possibilité d'utiliser le CIDD pour une action simple et non un bouquet de travaux est soumise à condition de ressources.

La loi de finances pour 2015 prévoit des évolutions du CIDD, renommé « crédit d'impôt pour la transition énergétique » pour permettre le financement des travaux de rénovation énergétique, dès la 1<sup>re</sup> action au taux de 30%, sans condition de ressources. Le transfert de responsabilité des banques vers les entreprises pour l'instruction technique facilitera la distribution de l'éco-prêt à taux zéro à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Enfin, le projet de loi pour la transition énergétique et la croissance verte prévoit la création d'un chèque énergie à destination des ménages modestes, afin de financer les factures d'énergie (en remplacement des tarifs sociaux) ou des travaux d'économie d'énergie du logement.

#### *Les mesures spécifiques relatives à la rénovation énergétique des copropriétés dégradées*

##### **Les aides de l'Anah**

Le 13 mars 2013 et en lien avec les mesures du plan d'investissement pour le logement, le conseil d'administration de l'Anah a voté un nouveau régime d'aides, en ayant revalorisé la plupart de ses aides aux travaux et à l'ingénierie pour une application à compter du 1<sup>er</sup> juin 2013. Parmi ces mesures, il convient de signaler :

- la revalorisation du taux de subvention Anah pour les travaux de lutte contre la précarité énergétique, revalorisés pour les propriétaires occupants à 35 et 50 % (si le gain énergétique minimum obtenu après travaux est de 25 %) ;
- la création de l'intervention spécifique des travaux de lutte contre la précarité énergétique pour les propriétaires bailleurs, financé par l'Anah à 25 % de taux de subvention (conditionné comme pour l'ASE à un gain énergétique minimum de 35 % obtenu après travaux).

#### *Les mesures spécifiques à la rénovation énergétique des copropriétés dégradées :*

Pour favoriser la réalisation de travaux, notamment d'économie d'énergie, l'Anah verse des aides aux syndicats et autorise depuis 2009 le cumul des aides au syndicat et de subventions individuelles. Cette possibilité a été introduite afin de répondre aux besoins des copropriétés pour lesquelles le principe de subvention unique allouée collectivement s'accompagne d'une trop forte « inégalité » dans le traitement des

situations individuelles, tous les propriétaires - occupants comme bailleurs - se voyant attribuer un même taux de subvention quel que soit leur niveau de revenus. Les aides mixtes ont ainsi vocation à contribuer à une meilleure justice sociale en adaptant le taux réel de subvention au profil et aux engagements de chacun. Ce mécanisme doit permettre de conjuguer l'effet de levier propre à l'aide au syndicat (mobilisation générale) et une meilleure solvabilisation de certains copropriétaires, en vue de faciliter leur adhésion au projet.

Divers ajustements du régime des aides aux syndicats de copropriétés voté lors de ce même CA du 13 mars 2013 vont également permettre de faciliter l'accès aux régimes d'aides pour les syndicats de copropriétaires avec notamment un déplaçonnement possible des aides si le projet de réhabilitation thermique est particulièrement ambitieux (plus de 50 % de gain énergétique), ce dans le cadre d'une OPAH « copropriétés dégradées » ou d'un volet « copropriétés dégradées » d'une opération programmée. Par ailleurs, la réalisation d'une évaluation énergétique avant/projetée après travaux est devenue obligatoire dans tous les cas (sauf tranches de travaux d'urgence lorsqu'ils ne peuvent pas avoir d'impact sur les performances énergétiques).

### ***Le recours à l'emprunt collectif pour financer la rénovation énergétique des copropriétés***

Afin de faciliter la réalisation des travaux en copropriété, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a organisé les modalités de recours à l'emprunt collectif par un syndicat de copropriétaires. Un décret d'application a été pris mais il devrait être suivi prochainement par un décret complémentaire relatif à l'éco-prêt à taux zéro collectif en copropriété, créé pour financer les travaux d'économies d'énergie sur les parties communes de la copropriété ou les travaux d'intérêt collectif sur les parties privatives.

## **2/ Identifier, prévenir et traiter les copropriétés dégradées.**

Le sujet des copropriétés dégradées est un sujet de préoccupation majeure qui a donné lieu depuis plusieurs années à de nombreux travaux de réflexion. D'importantes mesures législatives et réglementaires ont été prises pour lever les principaux obstacles juridiques qui obéraient le redressement des copropriétés. Des moyens financiers importants, dérogeant au droit commun, ont été mobilisés. Néanmoins, ces mesures n'ont pas permis de régler les problèmes récurrents posés qui restent à régler notamment dans la prévention des difficultés.

Parmi les travaux de réflexion qui se sont poursuivis suite à l'adoption en mars 2009 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, il convient de signaler en particulier :

- le rapport du directeur général de l'ANRU sur les copropriétés en grande difficulté du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois<sup>1</sup>,
- le rapport majeur du président de l'Anah M. Dominique BRAYE remis en janvier 2012 et intitulé : « *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés – Une priorité des politiques de l'habitat* »,
- le rapport de M. Claude Dilain, Sénateur de Seine-Saint-Denis sur « *Les copropriétés très dégradées : pistes de réflexion législatives* » remis en avril 2013.

***La loi ALUR du 24 mars 2014 : la concrétisation de ces réflexions :*** La loi ALUR du 24 mars 2014 s'inscrit dans la continuité de ces travaux.

La loi s'articule en deux volets :

### ***1) Un volet préventif qui repose sur quatre axes majeurs :***

- Développer la connaissance et l'information sur les copropriétés, avec la mise en place notamment d'un registre d'immatriculation, tant pour la définition et l'orientation des politiques publiques que pour la bonne information des acquéreurs avec la mise en place d'un registre d'immatriculation des copropriétés (articles 52 à 54 de la loi);

<sup>1</sup> Signature d'un protocole en septembre 2012 liant notamment les Ministères de la Ville et du Logement, l'ANRU, l'Anah, le Conseil Régional et la Ville de Clichy-sous-Bois.

- Améliorer la gouvernance et la gestion de la copropriété en responsabilisant davantage le syndic (article 55);
- Prévenir les dégradations en imposant, d'une part, la création d'un fonds de prévoyance obligatoire complété par deux mesures facultatives: la possibilité de faire un diagnostic technique global de la copropriété et un plan pluriannuel de travaux facultatifs et, d'autre part, en facilitant les décisions de travaux (articles 58 et 59);
- Protéger les copropriétés contre les acquéreurs déstabilisateurs comme les marchands de sommeil (article 55).

2) *Un volet curatif destiné à traiter les difficultés des copropriétés prises dans une spirale de dégradation, et qui vise à :*

- améliorer l'articulation entre les procédures judiciaires et l'intervention des collectivités territoriales en permettant l'implication des élus locaux et adapter les modalités de mise en œuvre du plan de sauvegarde pour traiter de façon plus efficace les copropriétés en difficulté (articles 63 ; 64 et 69);
- mieux encadrer l'intervention des administrateurs provisoires et des mandataires ad hoc en clarifiant les compétences nécessaires (articles 63 et 64);
- développer de nouveaux outils à disposition de l'administrateur provisoire sous contrôle du juge pour apurer les dettes des copropriétés et redresser leur gestion (article 64).
- mettre en place un cadre d'intervention global pour les quartiers accueillant de nombreuses copropriétés en difficulté et permettant une intervention de l'Etat pour effectuer du portage massif de lots de copropriétés (articles 65 à 67) ;
- développer des outils permettant un démembrement de propriété ciblé par la réforme du bail à réhabilitation et du bail dans le cadre de la convention d'usufruit (article 68) ;
- réformer la procédure de carence (article 72).

#### ***Les dispositifs opérationnels Anah déjà mis en place***

Plusieurs actions opérationnelles ont d'ores et déjà été engagées par l'Anah :

- Pour renforcer son appui et son expertise auprès des acteurs locaux, l'Anah a décidé la mise en place d'un pôle national de connaissance, d'expertise et d'appui opérationnel sur les copropriétés. Il a pour mission l'accompagnement des démarches des territoires et l'apport d'expertise en fonction des besoins ;
- Pour accompagner les territoires dans la mise en œuvre d'actions sur des copropriétés en difficulté, l'Anah peut désormais apporter un appui direct ponctuel en expertise juridique et opérationnel par la mobilisation d'une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>Bilan septembre 2014 depuis le début du programme :</p> <p>871,9 M€ d'aides aux travaux de l'Anah et du FART ont été engagés permettant la mise en chantier de 1 681,5M € de travaux</p>	<p><u>Bilan en septembre 2014 :</u></p> <p>Pour les propriétaires occupants, 39 % de gain énergétique moyen obtenu après travaux</p> <p>Pour les propriétaires bailleurs, 64 % de gain énergétique moyen obtenu après travaux</p> <p>Compte tenu de la montée en charge rapide du programme Habiter mieux, le Premier ministre a</p>

	autorisé l'Anah, le 29 août 2014 dans le cadre du Plan de relance pour le logement, à augmenter sa capacité d'engagement afin de porter à 50 000 le nombre de logements financés en 2014 dans le cadre de ce programme
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<p><b>Nombre de logements rénovés et nombre de copropriétés concernées :</b>  N/A à ce stade pour l'année 2014 – l'objectif national de rénovation de logements est de 500 000 par an en 2017  1767 dossiers de prime rénovation énergétique (1350€) engagés par l'ASP en 2013 (dernier trimestre) – avant travaux - dont 1327€ payés – après travaux -</p> <p>Plus de 83 000 Aides de solidarité Ecologiques engagées depuis le début du programme Habiter Mieux dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 258 pour les syndicats de copropriétés en difficulté (ouvert depuis la mi-année 2013, travaux plus longs à mettre en place avec les votes des assemblées générales)</li> <li>• 76 737 pour les propriétaires occupants (ouvert depuis fin 2010)</li> <li>• 4 408 pour les propriétaires bailleurs (ouvert depuis la mi-année 2013)</li> </ul>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures*

#### *Mesure n°8 : Mettre en œuvre une garantie universelle et solidaire des risques locatifs*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
N/A	Dispositions du projet de loi ALUR

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DHUP		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013-2014 Loi et règlement

4. Bilan
<p>Évoqué par le Premier ministre lors de la clôture de la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, puis annoncé par le président de la République lors de ses vœux à la jeunesse, le 23 janvier 2013 à Grenoble, un dispositif de garantie universelle des loyers a été mis en place par la loi ALUR du 24 mars 2014, sur l'ensemble du parc privé (meublés compris).</p> <p>La loi prévoit l'instauration d'une garantie universelle des loyers (Gul) destinée à :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- protéger les propriétaires contre le risque d'impayés ;</li><li>- encourager la mise en location de logements vacants ;</li><li>- faciliter l'entrée des locataires dans le logement, en particulier pour les gens en situation de pouvoir payer un loyer mais disposant de revenus irréguliers ou modestes,</li><li>- prévenir les expulsions.</li></ul> <p>Un nouveau dispositif permettant de sécuriser les salariés, y compris dans leur accès au parc privé, fait actuellement l'objet de discussions avec les partenaires sociaux d'Action Logement, dans le cadre de la préparation de la future convention entre l'Etat et Action Logement pour la période 2015-2019. Ce nouveau dispositif pourrait permettre de sécuriser en priorité les jeunes salariés de moins de trente ans et</p>

les salariés précaires au regard du contrat de travail entrant dans un emploi. Il pourrait également bénéficier aux ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
<b>Nombre de foyers concernés une fois la mesure effective :</b> N/A à ce stade	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures*

*Mesure n°9 : Développer la prévention des expulsions*

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
N/A	Dispositions dans le projet de loi ALUR, Mission d'évaluation dans le cadre de la MAP Travail avec l'ADF pour l'articulation avec les FSL

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DHUP		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
Justice, intérieur DIHAL		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement

<b>4. Bilan</b>
<b>1/ Loi ALUR du 24 mars 2014</b>  Dans la continuité des orientations du Plan pluriannuel, le Gouvernement a inclus dans la loi ALUR un chapitre consacré à la prévention des expulsions locatives composé de deux sections : <ul style="list-style-type: none"><li>- Article 25 à 27 : traiter les impayés le plus en amont possible,</li><li>- Article 28 et 29 : Renforcer le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), assurer une meilleure articulation avec les fonds de solidarité pour le logement (FSL), et redonner toute leur importance aux chartes de prévention des expulsions.</li></ul> Les principales mesures prévues dans la loi concernant la prévention des expulsions locatives sont les suivantes :  a/ Mieux protéger les ménages menacés d'expulsion tout au long de la procédure d'expulsion et grâce aux recours possibles dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable (DALO) : <ul style="list-style-type: none"><li>- Extension de la trêve hivernale, qui prend fin non plus le 15 mars mais le 31 mars,</li></ul>



- Les délais de paiement que peut accorder le juge de l'expulsion sont portés à 3 ans maximum contre 2 ans actuellement,
- Les délais « de grâce » que peut accorder le juge de l'exécution sont portés à 3 ans maximum contre un an actuellement,
- Le fait d'expulser par la contrainte un ménage sans avoir obtenu le concours de l'Etat, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes, hors les cas où la loi le permet, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende,
- Les ménages sont mieux informés sur la possibilité de déposer un recours au titre du DALO, au stade du jugement et au stade du commandement de quitter les lieux,
- La commission de médiation DALO a la possibilité, lorsqu'elle reconnaît un ménage PU, de saisir le juge aux fins de suspension de l'expulsion (délais de grâce)
- Le juge, lorsqu'il étudie une demande de délais « de grâce », tient compte d'un éventuel recours DALO.

**b/ Renforcer le dispositif de prévention des expulsions**

- Création d'un double dispositif, selon que le bailleur est une personne morale ou une personne physique, de signalement des impayés en amont de l'assignation (2 procédures différentes selon la typologie du bailleur).
- Préciser les missions de la CCAPEX, d'une part dans son rôle de coordination et de pilotage du dispositif, d'autre part dans son rôle de traitement des situations individuelles.
- Concernant les décisions de maintien ou de suspension des aides au logement, elle sera systématiquement alertée par les CAF / MSA en vue de prévenir la suspension des aides personnelles au logement (APL et AL). La décision de maintien de l'aide par l'organisme payeur est réputée favorable pour les locataires de bonne foi.
- Le préfet devra informer la CCAPEX des demandes de concours de la force publique.
- Un correspondant est désigné par la CCAPEX auprès de la commission de surendettement en vue de favoriser la coordination des actions ;
- L'enquête sociale au stade de l'assignation, appelée désormais « diagnostic social et financier », devient systématique et l'organisme compétent pour la réaliser est désigné par le Plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, lequel doit organiser la répartition entre les autorités publiques du financement des missions de diagnostic et d'accompagnement social.

**2/ Evaluation du dispositif de prévention des expulsions locatives dans la cadre de la Modernisation de l'Action Publique**

Dans le contexte de la loi ALUR et de la croissance des procédures d'expulsion, une mission d'évaluation a été confiée courant novembre 2013 aux corps d'inspections des ministères concernés : Intérieur, Justice, Logement et Affaires Sociales. Le projet de rapport final, avec ses préconisations, a été présenté au comité de pilotage de l'évaluation le 30 juin 2014 ; le rapport final a été remis en septembre aux Ministres concernés et devrait être rendu public dès que possible.

Certaines recommandations appuient et confortent les actions en cours de mise en œuvre (décrets d'application et instructions en préparation, système d'information EXPLOC en cours de construction...). C'est notamment le cas des recommandations qui soulignent la nécessité de développer une offre de logement à (très) bas loyer et adaptée, la nécessité d'une identification, dès les premiers mois d'impayés, des ménages dont les difficultés ne peuvent être résolues par les dispositifs classiques, le besoin de disposer de données et indicateurs aux différentes étapes de la procédure d'expulsion etc.

Parmi les recommandations de la mission, certaines sont particulièrement novatrices :

- celle relative à l'élaboration de politiques de juridiction (observatoire de jurisprudence, développement de la conciliation) ;
- celles relatives à la nécessité absolue de supprimer les injonctions contradictoires des juges du fait de dispositions non concordantes entre les procédures de surendettement et d'expulsion..

La mission recommande également de s'appuyer autant que possible sur les commissions locales de traitement des impayés.

### **3/ Recherche d'une meilleure articulation de l'action de l'Etat avec celle des départements via les FSL**

Les FSL, outil d'intervention des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, sont placés sous la responsabilité des Conseils Généraux depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ils permettent de mobiliser des aides financières pour le maintien des ménages en difficultés notamment en situation de dettes locatives pour prévenir l'expulsion ainsi que des mesures d'accompagnement social.

Il est souvent fait reproche aux FSL d'avoir une action insuffisante en la matière. C'est pourquoi il a été proposé à l'Assemblée des Départements de France (ADF) de conduire conjointement avec l'Etat un bilan approfondi de l'action des FSL.

L'étude intitulée "Place et rôle des FSL dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives » est en cours de réalisation et doit être menée à bien d'ici la fin de l'année 2014.

Les objectifs poursuivis sont :

- Etablir un panorama le plus exhaustif possible des FSL
- Analyser les données à partir d'une série de questions stratégiques
- Dégager des pistes d'évolutions possibles

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

#### ***Mesure n°39 : Réformer les modalités d'attributions des logements sociaux***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
N/A	Dispositions dans le projet de loi ALUR

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DHUP (à titre principal)		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
Intérieur		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013-2014 Loi

<b>4. Bilan</b>
<p>Les dispositions relatives à la réforme sur les modalités d'attributions des logements sociaux, largement inspirées des conclusions de la vaste concertation lancée par la Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, qui s'est tenue du 15 janvier au 22 mai 2013, sont introduites par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014.</p> <p><i>1) La simplification de la procédure de demande de logement social :</i> Les principales dispositions contenues actuellement dans la loi ont pour objectif la simplification de la procédure de demande de logement social qui se traduit par la possibilité pour le demandeur de déposer sa demande sur Internet et la constitution d'un dossier unique de la demande de logement social (pour l'ensemble de réservataires et des bailleurs). La poursuite de cet objectif se traduit également par l'amélioration de la procédure d'enregistrement des demandes et du système national d'enregistrement.</p> <p><i>2) L'amélioration de l'information du demandeur :</i> La loi confère à tout demandeur de logement social un droit à une information portant :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- sur les modalités de dépôt de sa demande et des pièces justificatives ;</li><li>- sur les données le concernant qui figurent dans le SNE ainsi que dans le futur dispositif de gestion de la demande ;</li></ul>

- sur les principales étapes de traitement de sa demande.

Il doit également disposer d'informations sur les caractéristiques du parc social et la demande exprimée sur le territoire.

Le contenu de cette information et les modalités de sa mise à disposition seront définis par le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandes élaboré au niveau intercommunal.

Pour rendre effectif ce nouveau droit, la loi prévoit deux mesures complémentaires :

- d'une part, la mise en place d'un dispositif destiné à permettre la mise en commun des demandes de logement social et des pièces justificatives associées, des informations concernant la situation du demandeur issues de la gestion de sa demande et son évolution au cours des différentes étapes du traitement de la demande ;
- d'autre part, la création d'un service partagé d'information et d'accueil des demandeurs dont les principes seront arrêtés au niveau intercommunal par l'ensemble des partenaires (Etat, collectivités, bailleurs, réservataires) et qui figurera dans le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandes.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Mise en œuvre des dispositions de la loi ALUR	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Le renouvellement de la demande de logement social en ligne est effectif.</p> <p>Les projets de décrets concernant, d'une part, le dispositif de gestion partagée de la demande et le droit à l'information et, d'autre part, le plan partenarial de gestion, ainsi qu'un décret de mise à jour de la partie réglementaire du code ont été soumis à concertation, à l'avis au CNH et à celui du CNEN et ont été adressés au Conseil d'Etat.</p>
Indicateurs de mobilisation	
N/A – définition des indicateurs une fois la réforme engagée	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

#### ***Mesure n°40 : Remédier à l'effectivité partielle du DALO***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Déployer 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	Montage d'un programme logements d'insertion sur le parc privé, Conventionnement ANAH, adossé au dispositif fiscal dit « Borloo ancien »
Conférences territoriales sur les territoires.	

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DHUP		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
DIHAL		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat
Circulaire

<b>4. Bilan</b>
<b><u>Actions menées vis-à-vis des préfets</u></b>
<p>Des lettres ont été adressées, le 4 juin 2013, aux préfets des régions les plus concernés par le DALO afin de leur demander de renforcer rapidement le dispositif de relogement des ménages déclarés prioritaires et urgents, en faisant porter l'effort tout particulièrement sur ceux qui attendent depuis plusieurs années sans pour autant négliger le flux des nouveaux ménages déclarés prioritaires.</p> <p>La circulaire du premier ministre du 7 juin 2013 demande aux préfets :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- de développer une offre nouvelle de logement ;</li><li>- de mobiliser l'ensemble des contingents de réservation de logements sociaux, en vérifiant que les conventions de réservation du contingent préfectoral sont bien opérationnelles et qu'un accord local a bien été passé avec Action Logement pour la mise en œuvre de la disposition qui réserve aux ménages DALO 25 % des attributions réalisées sur son contingent ;</li><li>- de mobiliser le parc privé via des dispositifs d'intermédiation locative.</li><li>- de développer l'offre d'accompagnement vers et dans le logement dans une approche coordonnée avec les autres types d'intervention sociale ;</li><li>- de renforcer la prévention des expulsions et de reloger systématiquement les ménages DALO avant que le concours de la force publique soit effectif conformément à la circulaire interministérielle du 26 octobre 2012.</li></ul> <p><b>Le développement de l'offre de logement – Voir sur ce point la fiche-mesure (5) correspondante.</b></p>

## **L'accompagnement vers et dans le logement**

Le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) institué par la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011, qui crée l'article L. 300-2 du CCH, est consacré au financement de diagnostics sociaux « logement » et d'actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence au sens de la loi DALO, ainsi que, depuis 2013, de toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. En outre, le FNAVDL peut financer la gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement. Les ressources du fonds proviennent du versement du produit d'astreintes prononcées à l'encontre de l'État et liquidées par le juge administratif dans le cadre des dispositions régissant le DALO.

En 2013, 10,86 M€ ont été affectés au financement d'actions réalisées au profit des ménages reconnus bénéficiaires du DALO, en exécution des conventions en cours, dans les régions Ile-de-France, PACA, Midi-Pyrénées et Aquitaine, la région Rhône-Alpes ayant bénéficié d'un report de crédits de 2012. Par ailleurs, 12,13 M€ ont été affectés au financement d'actions réalisées au profit des ménages non bénéficiaires du DALO, ce qui représente au total la mobilisation de près de 23 M€ au titre de l'année 2013.

### **5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs**

#### **Niveau de mise en œuvre national**

#### **La loi ALUR prévoit les mesures suivantes.**

En ce qui concerne la commission de médiation :

- ✓ elle peut requalifier un recours 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 (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° complétant art. L. 441-2-3 – par un VIII).

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 (*art.41 - I - 1° modifiant art. L. 441-2-3 – II – 8è & 10è al.*)
  - Les baux glissants sont mieux encadrés : convention tripartite, examen périodique de la situation et motivation obligatoire des refus de glissements (*art.41 - I - 4° modifiant art. L. 442-8-3*).
- ✓ Obligation de passer l'accord local entre les services de l'Etat qui gèrent le relogement des bénéficiaires du DALO 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 (*art.41- I - 1° complétant art. L. 441-2-3 - II 6è al. et art.41- II*) ;
- ✓ Relogement en priorité sur les droits à réservation de la commune pour les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi SRU (*art.41- I - 1° modifiant art. L. 441-2-3 - II 7è al.*).

#### **Un plan d'action a été élaboré et présenté pour avis au comité de suivi du DALO le 2 septembre 2014.**

##### **Ce plan prévoit :**

- ✓ une action de type régalién plus rigoureuse, ce qui suppose un message clair à l'intention des préfets et qu'eux-mêmes s'approprient ou se réapproprient l'impératif et utilisent pleinement les outils et prérogatives prévues par la loi (contingents de logements réservés de l'Etat et d'Action Logement) ;
- ✓ une mobilisation de l'ensemble des partenaires du logement social, considérant que si l'Etat est le garant de la mise en œuvre du droit au logement et le principal contributeur en termes de logements dédiés, il n'est pas pour autant le seul à devoir contribuer à la prise en charge du logement des

- ✓ personnes défavorisées, dont le DALO n'est que la manifestation la plus évidente
- ✓ une meilleure information des publics concernés et, le cas échéant, un accompagnement.

Ce plan fera l'objet d'une circulaire (consultations en cours), qui rappellera également l'instruction interministérielle du 26 octobre 2012 demandant aux préfets de reloger les ménages DALO menacés d'expulsion avant de rendre effectif le concours de la force publique.

**Mobilisation des contingents** : la mobilisation prioritaire du contingent de l'Etat et la mobilisation complète du contingent d'Action Logement dans les territoires où c'est nécessaire sont des mesures essentielles du plan d'action.

Par ailleurs, un groupe de travail a été constitué entre la DHUP et Action Logement afin de mettre au point des mesures permettant de remédier au retard actuellement constaté en matière d'attributions destinées à des ménages bénéficiant du DALO.

**Mobilisation du parc privé** : Les moyens associés prévus (montage d'un programme logements d'insertion sur le parc privé et conventionnement ANAH, adossé au dispositif fiscal dit « Borloo ancien ») n'ont pas été mis en œuvre et ne le seront pas. Toutefois, la loi ALUR du 24 mars 2014 permettra (décret en Conseil d'Etat en cours de rédaction pour fixation des conditions) d'inciter les communes déficitaires à se mobiliser sur ce volet en leur permettant d'imputer les dépenses correspondantes sur les prélèvements SRU.

En zone carencée, le préfet pourra, après avoir recueilli l'avis de la commune, conclure une convention avec un ou plusieurs organismes agréés afin de mettre en œuvre sur le territoire de la commune, au sein du parc privé, un dispositif d'intermédiation locative ; la convention prévoira une contribution financière obligatoire de la commune (déductible du prélèvement SRU).

### **L'accompagnement vers et dans le logement**

Pour 2014, l'emploi d'un montant total prévisionnel de ressources de 36 M€a été programmé en juin au titre du FNAVDL.

Les crédits destinés à financer des actions auprès de ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO s'élèvent à 18,25 M€, répartis en deux sous-enveloppes.

La première sous-enveloppe de 14,75 M€permet d'une part la poursuite des conventions (signées entre l'Etat et les opérateurs diagnostiqueurs ou accompagnateurs) en cours dans les régions Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Aquitaine avec extension à l'ensemble des départements et d'autre part l'extension du dispositif dans cinq nouvelles régions : Picardie, Pays-de-la-Loire, Languedoc- Roussillon, Nord-Pas-de-Calais et Bourgogne. Cette sous-enveloppe permet en outre de financer des actions au profit des ménages menacés d'expulsion sans relogement et reconnus prioritaires et urgents dans 10 autres régions.

Une deuxième sous-enveloppe constituant une réserve nationale de 3,5 M€est également prévue afin de financer spécifiquement la mise en place de baux glissants pour des ménages reconnus DALO.

Au 1er semestre 2014, au vu des astreintes effectivement encaissées, un montant total de 14,3 M€a fait l'objet d'une autorisation d'engagement de dépenses dont la moitié au profit des ménages DALO.

Pour mémoire, 14,75 M€sont prévus pour financer les actions à destination des ménages non bénéficiaires du DALO.

Enfin, une réserve de 3 M€a été constituée pour le financement d'action d'accompagnement incluses dans des projets retenus dans le cadre du Programme « 10 000 logements accompagnés », issu du Pacte signé entre l'Etat et l'USH en juillet 2013 qui sont destinés prioritairement mais non exclusivement à des ménages bénéficiant du DALO.

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs

Indicateurs de mobilisation	
<b>Nombre de conférences territoriales effectivement réalisées :</b> Aucune conférence n'a été organisée.	
<b>Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation DALO et n'ayant pas refusé l'offre<sup>1</sup> :</b> 2010 : 67%, 2011 : 68%, 2012 : 65%. 2013 : 58%	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

---

<sup>1</sup> Source DHUP : InfoDALo, données en date du 19 juin 2014



## MISE EN ŒUVRE DU DALO

### **OBJECTIF : Favoriser l'accès et le maintien dans le logement**

La loi du 5 mars 2007 a institué le droit au logement opposable. L'État a désormais une obligation de résultat pour proposer un logement dans des délais encadrés au-delà desquels le demandeur pourra former un recours contentieux devant le juge administratif. Les commissions de médiation ont été instituées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Le rôle de la commission de médiation est de valider ou non le caractère prioritaire et urgent au droit au logement opposable des demandes qui lui sont adressées. Sont susceptibles d'être reconnues comme telles les demandes formulées par les personnes qui satisfont aux conditions d'accès au logement social et qui sont dans l'une des situations suivantes :

- ne pas avoir reçu de proposition adaptée à leur demande dans un délai fixé par le préfet ;
- être dépourvues de logement, la commission pouvant orienter les demandes vers une forme d'hébergement ;
- avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion ;
- être hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logées dans un logement de transition depuis plus de 18 mois ;
- être logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- être logées dans des locaux sur-occupés ou non décents, s'il y a au moins une personne mineure ou handicapée.

### **Remarques préalables**

Les données relatives aux sorties du dispositif DALO (relogements, refus d'offre adaptée, repérage des ménages qui ne sont plus à reloger) ne sont pas figées mais vont évoluer. En effet, les secrétariats des commissions de médiation n'ont pas toujours connaissance en temps réel de ces informations et ne peuvent donc pas toujours les saisir en temps réel dans l'application informatique COMDALO. Il s'agit donc de données minimales connues au moment de la réalisation des requêtes dans l'infocentre InfoDALo.

D'autre part, il est à noter que le nombre de décisions favorables prises par les commissions de médiation augmente chaque année.

### **INDICATEUR N°1 : PART DE PERSONNES RELOGÉES PARMI LES PERSONNES DESIGNÉES PRIORITAIRES PAR LES COMMISSIONS DE MÉDIATION ET N'AYANT PAS REFUSÉ L'OFFRE**

Définition :

Pourcentage des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires et en situation d'urgence par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre.

Méthode de calcul de l'indicateur

Cet indicateur fournit, pour chaque donnée, les informations sur une année civile. Il est obtenu en calculant le rapport entre les nombres suivants :

**Numérateur :** nombre de personnes relogées (DALO « directs » et « indirects ») entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'année N, soit le nombre de bénéficiaires logés suite à une offre (dits « logés DALO directs ») + le nombre de personnes ayant trouvé une solution de logement avant le passage en commission (demandes devenues sans objet) + le nombre de relogés indépendamment de la mise en œuvre de la décision favorable (dits « logés DALO indirects »).

**Dénominateur :** total des personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation DALO et n'ayant pas refusé l'offre, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'année N, soit le nombre de décisions de logement favorables émises par la commission + le nombre de décisions devenues sans objet suite à une solution de logement trouvée avant la commission moins le nombre d'offres refusées par le bénéficiaire.

Remarque :

Le mode de calcul ainsi retenu mesure un « flux » et non une « cohorte » car les personnes relogées ne correspondent pas nécessairement aux personnes qui ont fait l'objet de la décision.

Évolution de l'indicateur depuis 2008 :

	30/08/08	31/12/08	31/12/09	31/12/10	31/12/11	31/12/12	31/12/2013
Pourcentage des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre	25 %	34 %	60 %	68 %	69 %	66%	62 %

**Champ :** France entière

**Source :** Infocentre InfoDALO, données arrêtées au 28 octobre 2014

La part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre a fortement augmenté depuis 2008.

**INDICATEUR N°2 : STOCK DE MENAGES DECLARES PRIORITAIRES ENTRE LE 01/01/2008 ET LE 30/06/2014 ET RESTANT A RELOGER (n'ont pas été relogés, n'ont pas refusé d'offre adaptée, n'ont pas été repérés comme n'étant plus à reloger)**

Définition :

Nombre de ménages déclarés prioritaires et en situation d'urgence par les commissions de médiation entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 30 juin 2014 et qui restent à reloger (c'est-à-dire qui n'ont ni été relogés, ni refusé d'offre adaptée, ni été repérés comme n'étant plus à reloger)

Calcul de l'indicateur

55 504 ménages déclarés prioritaires entre le 01/01/2008 et le 30/06/2014 restent à reloger.

**Champ :** France entière

**Source :** Infocentre InfoDALO, données arrêtées au 7 octobre 2014

**INDICATEUR N°3 : PART DES MENAGES DECLARES PRIORITAIRES ET QUI SONT SORTIS DU DISPOSITIF DALO (ont été relogés, ont refusé une offre adaptée, ont été repérés comme n'étant plus à reloger) DANS UN DELAI DE 6 MOIS**

Définition :

Pourcentage des ménages sortis du dispositif DALO car ayant soit été relogés, soit refusé une offre adaptée, soit été repérés comme n'étant plus à reloger, dans un délai de 6 mois à compter de la décision favorable parmi les personnes désignées prioritaires et en situation d'urgence par les commissions de médiation.

Méthode de calcul de l'indicateur

Il s'agit d'un indicateur en cohorte, construit mois par mois. Il est obtenu en calculant le rapport entre les nombres suivants :

**Numérateur :** nombre de ménages ayant été déclarés prioritaires et en situation d'urgence l'année N et ayant signé un bail ou ayant refusé une offre adaptée ou n'étant plus à reloger pour des raisons autres (décès, départ du territoire, ...) dans les 6 mois qui ont suivi la décision favorable

*Dénominateur* : nombre de ménages ayant été déclarés prioritaires au cours de l'année N  
*Exemple* : parmi les ménages prioritaires de janvier 2012 (dénominateur), on considère (numérateur) ceux ayant une date de signature de bail, de refus ou de "plus à reloger" inférieure au 31 juillet 2012 (janvier + 6 mois)

Calcul de l'indicateur pour l'année 2012

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	ANNEE
Sortis du dispositif DALO dans les 6 mois suivant la décision favorable	621	649	625	703	651	773	609	343	823	687	759	674	<b>7917</b>
Ménages déclarés prioritaires en 2012	1884	1915	1987	2051	2053	2515	1930	1082	2418	2176	2580	2035	<b>24626</b>
Taux (%)	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>33</b>	<b>32</b>

*Champ* : France entière

*Source* : Infocentre InfoDALO, données arrêtées au 28 octobre 2014

Calcul de l'indicateur pour l'année 2013

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	ANNEE
Sortis du dispositif DALO dans les 6 mois suivant la décision favorable	732	741	804	908	843	984	758	473	896	1048	817	827	<b>9831</b>
Ménages déclarés prioritaires en 2013	2119	2346	2717	2740	2819	2896	2591	1622	2868	3971	3138	2645	<b>32472</b>
Taux (%)	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>30</b>

*Champ* : France entière

*Source* : Infocentre InfoDALO, données arrêtées au 28 octobre 2014

**INDICATEUR N°4 : PART DE MENAGES PRIORITAIRES SORTIS DU DISPOSITIF DALO DANS L'ANNEE  
PARMI LE STOCK EN DEBUT D'ANNEE**

Définition :

Pourcentage de ménages prioritaires sortis du dispositif DALO dans l'année N parmi le nombre de ménages déclarés prioritaires entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 31 décembre de l'année N-1 qui restaient à reloger au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N.

Méthode de calcul de l'indicateur

*Numérateur* : nombre de ménages ayant signé un bail ou ayant refusé une offre adaptée ou n'étant plus à reloger sur l'année N

*Dénominateur* : nombre de ménages ayant été déclarés prioritaires entre le 01/01/2008 et le 31/12/N-1 moins le nombre de ménages ayant signé un bail ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger entre le 01/01/2008 et le 31/12/N-1

Calcul de l'indicateur pour les années 2012 et 2013

	2012	2013
Sortis du dispositif DALO dans l'année N	16454	19676
Ménages prioritaires du 01/01/2008 au 31/12/N-1	74445	99071
Sortis du dispositif DALO du 01/01/2008 au 31/12/N-1	41821	58054
Taux : 1 / (2-3) (%)	50	48

**Champ** : France entière

**Source** : Infocentre InfoDALO, données arrêtées au 28 octobre 2014

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°41 : Mettre fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence et prioriser l'accès au logement*

1. Déclinaison de la mesure		
Sous-mesures		Moyens associés
Création/pérennisation de 5 000 places d'hébergement d'urgence et de places en CADA (4000),		
Réalisation de "projets territoriaux de sortie de l'hiver" et de diagnostics à 360°,		
Poursuite de l'humanisation des structures d'hébergement,		
Examiner les conditions de mise en œuvre d'un statut unique.		
2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGCS –SD1A		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DIHAL et ministère de l'intérieur		
3. Calendrier et modalités de mise en œuvre		
2013 et tout au long du quinquennat Circulaire et règlement		
4. Bilan		
<p>La réalisation des <b>projets territoriaux de sortie de l'hiver</b> a donné lieu à la diffusion de la circulaire n°DGCS/SD1/DGALN/DHUP/DIHAL/2013/02 du 04 janvier 2013 relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et aux projets territoriaux de sortie de l'hiver. Les projets ont été élaborés sur la base d'un diagnostic partagé de la situation de leurs territoires en matière d'hébergement et de logement accompagné.</p> <p>Ils présentent les actions opérationnelles prévues afin de sortir d'une gestion saisonnière du dispositif d'urgence et d'éviter les remises à la rue à la fin de la période hivernale.</p> <p>Les projets territoriaux de sortie de l'hiver ont été adressés à la Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement en février 2013. Ils mettent en avant les spécificités du public accueilli dans le dispositif qui rendent difficile l'accès au logement (séjour irrégulier, cumul de difficultés...). Ils relèvent également la part croissante des familles et des jeunes en situation de rupture dans les demandes de prise en charge. Par ailleurs, la croissance de la demande conjuguée à ces difficultés conduit à une saturation du dispositif. Face à ce constat, les projets prévoient la reconstitution de capacités d'hébergement d'urgence et le développement des alternatives à l'hébergement et des mesures d'accès au logement ou de logement accompagné.</p> <p>Sur la base des propositions des services déconcentrés, les <b>crédits complémentaires</b> du plan pluriannuel ont été répartis entre les régions afin de leur permettre de mettre en œuvre les mesures identifiées dans les projets de manière équilibrée entre la réponse à l'urgence et le développement d'alternatives à l'hébergement.</p>		

Il ressort de la mise en œuvre de ces projets, la **création / pérennisation de plus de 7 000 places d'hébergement d'urgence**.

S'agissant de la **création des 4 000 places de centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA)**, 2 000 places ont été créées en juillet 2013. La circulaire n°NOR INTV1239047C du 9 novembre 2012 a précisé les modalités de lancement d'appels à projets départementaux. 1 000 places seront créées en avril 2014. Les appels à projets s'y rapportant se sont achevés et l'instruction des dossiers est en cours de finalisation. Enfin, 1000 places doivent être créées en décembre 2014.

S'agissant des leviers relevant du **logement accompagné et de l'accès au logement** (mobilisation des contingents par exemple), le développement des pensions de famille devrait être plus important que prévu à l'origine par le plan. Il n'en sera toutefois pas de même pour l'intermédiation locative<sup>1</sup> notamment en raison de la pression de l'urgence. Toutefois, une relance du programme d'intermédiation locative Solibail a été effectuée par la DIHAL : conception de nouveaux supports de communication en direction des propriétaires privés, mise à jour du site internet, mobilisation de l'Anil et des Adil pour répondre aux questions des propriétaires intéressés par Solibail, animation nationale des régions prioritaires.

**S'agissant de l'hiver** : pour mettre en œuvre l'engagement pris et annoncé par la Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement de « sortir de la gestion au thermomètre », il n'a pas été adressé de « circulaire hiver ».

La Ministre a confié à la DIHAL la mission de monter et animer un groupe de travail *ad hoc* avec les associations pour clarifier la notion de fin de gestion au thermomètre et identifier des pistes pour un accueil permanent des personnes recourant au dispositif d'hébergement et d'accès au logement. Le groupe s'est réuni plusieurs fois et ses conclusions feront très prochainement l'objet d'instructions spécifiques, qui seront envoyées aux préfets.

Pour autant, l'hiver représente un moment singulier qui requiert des actions particulières. C'est pour cela que la DGS, la DGOS, la DGCS, la DGT et la Direction la Sécurité Civile et de la Gestion des crises ont écrit et envoyé aux services déconcentrés un guide (qui est, pour l'hiver, le pendant du Plan Canicule) destiné à les aider à prévenir et gérer les risques médico-sociaux liés aux vagues de froid, lequel comprend un volet consacré aux personnes sans-abri.

Bilan 2014 : Suite au bilan hétérogène de la mise en œuvre de ces dispositions en 2013-2014, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a missionné la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logés pour constituer un groupe de travail chargé d'élaborer des recommandations pour rendre effective la fin de la gestion saisonnière de l'hébergement d'urgence et assurer un suivi de sa mise en œuvre. En marge des travaux de ce groupe sur la mobilisation de capacités exceptionnelles de mise à l'abri tout au long de l'année, une expérimentation sur trois territoires choisis en zone non tendue mettant en œuvre des solutions alternatives à l'hébergement à l'hôtel sera lancée en 2015.

Comme en 2013, le guide national de prévention et de gestion des impacts sanitaires et sociaux liés aux vagues de froid a été diffusé accompagné cette année d'un courrier de la ministre avec des recommandations pour aider les services à aborder la période hivernale 2014-2015.

**Examiner les conditions de mise en œuvre d'un statut unique** : l'Assemblée nationale a introduit dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové un nouvel article prévoyant la présentation dans un délai d'un an d'un rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement.

---

<sup>1</sup> Note de la mission : cf. fiche 2.3.4.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Création/pérennisation de 5 000 places d'hébergement d'urgence et de places en CADA (4000)	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Les places (plus de 7 000) créées ou pérennisées en 2013 restent ouvertes pour répondre aux besoins d'hébergement.	Malgré cet effort, on peut observer une forte tension sur l'hébergement d'urgence liée à la prise en charge en augmentation de familles et de personnes à droit incomplet
Sous-mesure concernée : Réalisation de "projets territoriaux de sortie de l'hiver" et de diagnostics à 360°	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>Les 13 territoires pilotes dans l'élaboration des diagnostics à 360 ont réalisé leur diagnostic ou sont en cours de le finaliser.</p> <p>Généralisation de la démarche à partir du mois de septembre suite à la diffusion auprès des services de l'instruction n°DGCS/SD1/DHUP/DIHAL/2014/227 de la ministre du logement le 20 août 2014 en vue de lancer la démarche d'élaboration des diagnostics. En termes de calendrier, chaque département élabore son diagnostic en fonction du calendrier de révision du PDALPD. En revanche, tous les départements devront disposer d'un premier diagnostic territorial partagé à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2015.</p>	<p>La méthode de réalisation des diagnostics a été élaborée.</p> <p>un appui national aux services déconcentrés est en cours de mise en place. Il prévoit des formations du niveau régional (DREAL et DRJSCS) , qui a un rôle pivot dans la mesure où il est chargé de coordonner la mise en œuvre dans les départements, il vient en appui sur des volets supra-départementaux et à terme, une consolidation régionale des diagnostics départementaux sera effectuée.</p>
Sous-mesure concernée : Examiner les conditions de mise en œuvre d'un statut unique.	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Un groupe de travail comprenant les administrations centrales concernées, des représentants des services déconcentrés et les associations du secteur a été constitué.</p> <p>Il se réunit régulièrement pour préparer la rédaction du rapport au Parlement prévu par le loi ALUR (dépôt avant le 31 décembre 2014).</p> <p>Il doit aborder les questions liées au champ du statut unique, au contenu du statut unique, aux modalités de mise en œuvre dans le temps et aux conditions de mise en œuvre.</p>
Indicateurs de mobilisation	
<p><b>Impact budgétaire :</b> Les crédits dédiés au plan s'établissent à 112,7 millions d'euros environ.</p>	



L'expérimentation des diagnostics à 360° dans 13 territoires pilotes et l'élaboration d'outils méthodologiques est évaluée à 1,6 millions d'euros.

L'accompagnement lié à sa généralisation est estimée à 0,4 millions d'euros.

**Nombre de places créées en hébergement (objectif : 5000) et en CADA (objectif : 4000) :**

Création ou pérennisation de plus de 7 000 places d'hébergement d'urgence.

Création de places de 2 000 places de CADA ; les 2000 autres sont programmées (appel à projet 2014 lancé).

**Nombre de personnes hébergées à qui une solution de relogement a été proposée (taux de sortie vers le logement) :**

Donnée non disponible pour les années récentes. En 2008, le taux de sortie vers le logement était de 34,2%, le taux de sortie vers le logement par un tiers était de 2,1% et les sorties vers d'autres destinations étaient de 28%<sup>2</sup>.

Selon les données remontées par les services dans le cadre de l'enquête AHI au 31 décembre 2013, 12 413 personnes sont sorties vers le logement (ordinaire ou accompagné) en 2013 et 9 201 ménages ont bénéficié d'un d'une mesure d'accompagnement vers et dans le logement. Les ménages sont très majoritairement sortis vers le logement ordinaire (71%). En outre, près de la moitié des ménages sortis vers le logement viennent d'un CHRS.

**Renforcement des capacités dédiées aux femmes victimes de violence (1/3 des places réservées aux femmes victimes de violence) :**

Au 31 décembre 2013, 410 places dédiées aux femmes victimes de violence ont été créées. Pour 2014, les résultats sont en cours d'exploitation.

A ce jour, les besoins d'hébergement et de logement des femmes victimes de violence sont peu documentés sur les territoires tant en termes quantitatif que qualitatif. Par ailleurs, au-delà de l'existant qui peut être recensé en la matière, il apparaît opportun de veiller à ce que la réponse apportée localement corresponde au besoin spécifique de protection et de sécurité des femmes.

L'enjeu des diagnostics territoriaux partagés du sans-abrisme au mal logement, « dits à 360° » sera de disposer sur chaque territoire d'une vision globale, objective et partagée des problématiques des personnes en matière d'hébergement et de logement mise en perspective avec l'offre existante.

Dans ce cadre là, la méthodologie, définie prend notamment en compte la situation des femmes victimes de violences parmi les situations de vie devant donner lieu à évaluation des besoins et prévoit d'associer à l'ensemble de la démarche les services de l'Etat chargés de cette politique ainsi que les associations.

Dans le cadre de l'appel à projet innovant prévu par le plan, sur les 20 dossiers retenus, 4 projets sont relatifs au public des femmes victimes de violences.

A noter qu'au 31 décembre 2013, sur l'ensemble du territoire 4 585 places d'hébergement (intégrant les places créées en application du plan pluriannuel) sont dédiées à l'accueil de femmes victimes de violences.

Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

<sup>2</sup> Sur cet indicateur, cf. PJ de la DREES.

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°42 : Développer des passerelles vers le logement (AVDL, Intermédiaire locative, résidences sociales...)*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
Logement adapté: création de places en pension de famille et en intermédiation locative en alternative à l'hébergement,  Renforcement de l'AGLS et de l'AVDL,  Finalisation de l'ENC,  Lancement d'un appel à projets centrés sur l'innovation sociale et les personnes en situation de rupture,  Partenariat avec les SPIP afin d'ouvrir les possibilités d'accès au logement pour les sortants de prison	

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DHUP		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DIHAL		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat  Circulaire

4. Bilan
Le développement de réponses alternatives à l'hébergement et de passerelles vers le logement est, avec la réponse à l'urgence, l'un des deux axes de la politique de prise en charge des personnes sans domicile et mal logées. Il se heurte toutefois à la pression de l'urgence qui ne permet pas de mobiliser à un niveau suffisant les crédits nécessaires à ce développement. Hors les pensions de famille, on constate en effet une réorientation des crédits vers la pérennisation / création de places d'urgence. Cette réorientation s'explique

d'une part par le niveau de la demande et d'autre part par le fait que certaines des personnes et familles accueillies ne peuvent accéder aux solutions relevant du logement en raison de leur situation administrative.

***Logement adapté: création de places en pension de famille et en intermédiation locative en alternative à l'hébergement***

- création de places en pension de famille
- Intermédiation locative

L'article 34 de la loi ALUR, qui rend déductible des prélèvements SRU les dépenses d'intermédiation locative dans le parc privé (décret CE en cours de rédaction pour fixation des conditions), permettra d'inciter les communes déficitaires à se mobiliser sur ce volet. Plus spécifiquement en zone carencée, le préfet pourra, après avoir recueilli l'avis de la commune, conclure une convention avec un ou plusieurs organismes bénéficiant de l'agrément mentionné à l'article L. 365-4 afin de mettre en œuvre sur le territoire de la commune, au sein du parc privé, un dispositif d'intermédiation locative dans les conditions prévues, laquelle convention prévoira une contribution financière obligatoire de la commune (donc déductible du prélèvement SRU).

***Renforcement de l'AGLS et de l'AVDL***

La circulaire DGCS/DIHAL/DHUP/2013/2019 du 30 mai 2013 relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS) des résidences sociales prévoit la revalorisation du barème de l'AGLS. Elle rappelle les missions financées par l'AGLS et prévoit de nouvelles modalités d'octroi de l'aide.

S'agissant de l'AVDL, des crédits ont été octroyés pour renforcer cet accompagnement en complément des nouvelles modalités de financement par le FNAVDL.

***Appel à projet « innovation sociale »***

L'appel à projet prévu dans le cadre de la première année du plan de lutte contre la pauvreté a été lancé avant l'été. Il visait prioritairement les réponses nouvelles à concevoir pour les publics suivants : femmes victimes de violence, jeunes en errance, personnes à la rue présentant des troubles psychiques, sortants de prison. 20 projets ont été retenus et bénéficient d'une enveloppe de 2,2 millions d'euros. Un rassemblement des porteurs de projets est prévu en décembre 2013<sup>1</sup> afin de les valoriser et un dispositif d'accompagnement va être mis en place.

La deuxième édition de l'appel à projets « innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » a été lancée en juin 2014. 181 projets ont été reçus et 12 projets retenus, consommant la totalité de l'enveloppe dédiée, soit 1,7 millions d'euros. Cette année, l'appel à projets visait à soutenir de nouvelles réponses pour les personnes logées mais qui, souffrant de troubles de la santé mentale présentent un fort risque de perdre leur logement, les personnes réfugiées et sous protection internationale, les personnes sortant de prison ou sous main de justice et appuyer la mise en place de plateformes mutualisées d'accompagnement vers et dans le logement.

***Finalisation de l'ENC***

L'année 2013 est marquée par l'informatisation de l'étude qui va permettre, en 2014, de réaliser une première campagne complète (décomposition de l'activité et retraitement des comptes) auprès de l'ensemble des établissements réalisant une activité d'hébergement. Cette campagne permettra de disposer d'une vision consolidée des missions réalisées à tous les niveaux du territoire et de repères de coûts et organisationnels.

---

<sup>1</sup> Note de la mission : fiche transmise le 12 novembre 2013.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
<p><b>Impact budgétaire :</b> Enveloppe de 2,2 millions d’euros pour l’appel à projet « innovation sociale » en 2013 et 1,7 millions d’euros en 2014.</p> <p><b>Nombre de places créées (14 000 prévues) :</b> 7630 places créées dont 1500 places de pensions de familles</p> <p><b>Nombre de personnes accompagnées dans le cadre des maisons-relais et en intermédiation locative :</b> donnée non disponible</p>	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

***Mesure n°43 : Mettre en place une politique à l'égard de l'habitat des Gens du voyage***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
N/A	Développement d'aires d'accueil et accompagnement social GDV, Réforme du statut, de la circulation et de l'obligation d'accueil des gens du voyage. <b>Expérimentation</b> : Etude-action relative à l'habitat adapté à destination des gens du voyage

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DIHAL (à titre principal)		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
DLPAJ / DGCL/ DHUP - PH		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Circulaire

#### 4. Bilan

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision QPC du 5 octobre 2012, a déclaré contraires à la Constitution certaines des dispositions de la loi du 3 janvier 1969 relative aux Gens du voyage.

Dans le cadre du plan, une dynamique interministérielle a été engagée pour mettre fin au statut d'exception qui éloigne les Gens du voyage des dispositifs et services de droit commun :

- le Premier ministre a confié une mission au Préfet Hubert DERACHE, dont le rapport «*Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage*», qui faisait suite au rapport de 2012 de la Cour des comptes sur l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, a été rendu public le 12 juillet 2013 ;
- le cabinet du Ministre de l'Intérieur a coordonné, en lien avec les cabinets des ministres en charge du logement, des affaires sociales et de la lutte contre les exclusions, des travaux de réflexion et de concertation avec les associations des gens du voyage. Ils ont débouché sur l'écriture d'une proposition de loi sur le statut, l'accueil et l'habitat des gens du voyage. Elle a été enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2013.

Des réflexions ont été menées pour aboutir à des dispositions législatives au cours de l'année 2014 sur les différents points abordés par le Préfet Derache. En matière d'habitat, elles portent sur :

- le renforcement des obligations des communes,
- la prise en compte des besoins de sédentarisation des gens du voyage à travers l'inscription dans les schémas départementaux des besoins en terrains familiaux et en logements sociaux adaptés,
- l'inscription des besoins des gens du voyage dans les programmes locaux de l'habitat.

En novembre 2013, une mission d'animation de la commission nationale consultative des gens du voyage a été confiée au délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement. Un poste dédié a été créé à cet effet au sein de la délégation.

#### 5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs

##### Niveau de mise en œuvre national

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles transfère de plein droit aux métropoles et aux communautés urbaines la compétence « aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage », permettant ainsi de mutualiser la construction des aires d'accueil au niveau intercommunal et de dépasser certains blocages rencontrés pour la réalisation de ces aires par les communes.

La loi ALUR, adoptée en mars 2014, a pour ambition de sécuriser les projets d'implantation d'habitat léger, démontable et réversible en leur donnant une définition juridique et en précisant leurs conditions d'implantation. Il s'agit de diversifier les formes d'habitat choisi, dans le respect de l'environnement et de la biodiversité. L'objectif est de permettre la réalisation des projets de ceux qui souhaitent habiter dans des formes d'habitat alternatif.

La loi contient des dispositions visant à :

- permettre l'implantation de terrains familiaux et d'aires d'accueil des gens du voyage dans des secteurs de taille et de capacité limitées en zone N ou en zone A du PLU (pastillage),
- rendre obligatoire dans les documents d'urbanisme la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat installés de façon permanente sur le territoire de la commune.

Dans le cadre de la mission d'animation de la commission nationale consultative des gens du voyage, une

<p>concertation préalable à la mise en place de la commission a été menée dès janvier 2014 et un projet de décret a été rédigé. Sa publication permettra d'installer la commission prochainement. Cette concertation a également permis de dégager les axes d'un programme de travail pour cette commission.</p> <p>Le cahier des charges de l'étude sur les besoins en habitat adapté pour les gens du voyage a été rédigé avec l'appui d'un groupe de travail. La procédure de consultation a été clôturée fin novembre. L'étude, réalisée sous l'égide d'un comité de pilotage, sera achevée dans le courant du dernier trimestre 2015.</p> <p>L'instruction du gouvernement n°DGCS/SD1/DHUP/DIHAL/2014/227 du 18 août 2014 relative à l'élaboration des diagnostics partagés à 360° prend en compte la situation de vie résidentielle des gens du voyage, ce qui nécessite une analyse de l'adéquation de l'offre par rapport aux besoins au niveau départemental, notamment dans les aires d'accueil.</p>	
Sous-mesure concernée : N/A	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
N/A	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée : N/A	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°44 : Accompagner les personnes habitant des campements ou des squats*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
N/A	Mission d'animation confiée au DIHAL Mission d'audit confiée aux inspections (IGAS, IGA, IGAENR, CGEDD), Montage de projets.

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DIHAL		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat Circulaire

4. Bilan
<p>La mission confiée par le Premier ministre au DIHAL s'est concrétisée par la mise en place au niveau national de différentes instances de pilotage et de concertation : avec l'ensemble des ministères concernés, avec les réseaux associatifs et les collectivités. Des outils ont été conçus et proposés aux acteurs, notamment un <i>vade-mecum</i> présentant les moyens et dispositifs mobilisables pour anticiper les démantèlements de campements, mettre à l'abri ou loger les personnes issues de ces campements. Des actions ont été menées dans les champs de l'emploi, de la santé, de la scolarisation. La délégation met également en œuvre des actions de sensibilisation afin de changer les regards portés sur les personnes concernées et valoriser leur culture.</p> <p>Près de 80 projets ont été examinés et 45 d'entre eux retenus, établis sur une quinzaine de régions, consommant la totalité de l'enveloppe dédiée de 4 millions d'euros.</p> <p>Les dossiers financés concernent la réalisation de différentes prestations, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- des diagnostics globaux et individualisés de la situation de chacune des familles vivant dans un campement ou un grand squat, permettant notamment le repérage des personnes les plus fragiles,</li></ul>



- *l'accompagnement social global et individualisé des personnes concernées* (accès aux droits, scolarisation des enfants, parcours de soins, accès à l'emploi et à la formation, mobilisation des dispositifs d'insertion etc.),
- *l'accompagnement des personnes ou familles vers différentes formes d'habitat pérenne*, notamment via la mise en œuvre de Maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (Mous),
- *Plusieurs effets positifs* de la mobilisation de ces crédits peuvent être soulignés :
  - la construction de plusieurs projets territoriaux conformes à la circulaire du 26 août 2012. De nombreux diagnostics sont/seront ainsi engagés,
  - une forte mobilisation de tous les acteurs à différentes échelles territoriales : Etat, collectivités et associations autour de l'accompagnement des personnes vivant dans les campements,
  - un réel travail partenarial entre les divers acteurs et sur l'intégralité des champs (santé, scolarisation, emploi, logement),
  - une amélioration de la connaissance partagée sur la réalité des campements et des bidonvilles en France,
  - l'amorce d'un changement de regard et de représentation sur les personnes concernées.

Parmi les projets déposés par les préfets de région, on peut citer à titre d'exemple :

- en Ile de France, la réalisation de diagnostics sur une grande partie des campements franciliens (pour près de 10 000 personnes) et la mise en place de plateformes d'accueil, d'information et d'orientation dédiées,
- les actions d'accompagnement social et de réinstallation de familles sur des sites aménagés à Loos, Villeneuve d'Ascq, Roubaix, Lille,
- l'accompagnement et stabilisation de familles sur différents sites à Gardanne et Marseille ;
- la mise en place d'équipes projets dédiées au sein de villes de Strasbourg, Toulouse, Montpellier, Bordeaux et Grenoble sous la forme de Mous,
- des actions d'accompagnement et des Mous avec des opérateurs associatifs sur de nombreux territoires : Choisy-le-Roi, Triel-sur-Seine, Sucy-en-Brie, Ris-Orangis, Dijon, Alpes Maritimes...
- le programme « Andatu » dans le Rhône.
- 

## 5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs

### Niveau de mise en œuvre national

En février 2014, au terme d'une convention-cadre signée le 28 février 2014 le gouvernement a confié à l'opérateur ADOMA une mission en matière de résorption des bidonvilles. Le 10 mars 2014, la ministre de l'égalité des territoires et du logement a adressé aux préfets une note précisant les modalités de cette mission et les deux axes d'intervention de l'opérateur :

1. apporter un soutien en ingénierie sociale
2. mettre à disposition ses capacités vacantes existantes de logement très social ou mobiliser des capacités auprès d'autres bailleurs pour mettre en place des opérations de relogement

Une équipe projet a été mise en place auprès de la direction d'Adoma et des contacts ont été noués dans 4 territoires prioritaires, définis en lien avec le cabinet et la DIHAL : Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Loire-Atlantique.

Concrètement Adoma est à ce jour formellement missionné par trois préfets (Nord, Bouches-du-Rhône, Maine-et-Loire, cf. lettres ci-jointes), et est intervenu de manière opérationnelle dans le Nord, les Alpes-Maritimes et en Moselle. Ces actions font l'objet de demandes de crédits dans le cadre des 4 M€ prévus dans le plan pluriannuel.

Une enveloppe de 4 millions d'euros répartis sur les BOP 135 (2,5 M€) et 177 (1,5 M€) a été à nouveau fléchée pour cette action. Un courrier a été envoyé aux préfets en mars afin qu'ils fassent connaître les

projets qu'ils désirent voir soutenus dans leur territoire. Comme en 2013, ces financements sont destinés à la réalisation de diagnostics globaux et individualisés, de mesures d'accompagnement, de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales, etc.

Les demandes de subvention ont été transmises par les préfets de région à la DIHAL sous la forme d'un dossier type. Les dossiers ont ensuite été examinés en Comité de pilotage interministériel réunissant la DGCS, la DHUP et la délégation. Au total 4 comités de pilotage ont eu lieu 23 juin, 8 juillet, 10 juillet et 18 juillet).

16 régions ont déposé un dossier (Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes et Nord Pas de Calais).

Pour chaque région, le comité de pilotage s'est prononcé sur le montant global de subvention affecté, la répartition de ce montant par BOP et la liste des projets retenus. Pour chaque projet, le comité de pilotage a rappelé la liste des actions à financer par le biais de ces crédits exceptionnels et a établi un certain nombre de recommandations.

Les demandes portaient sur 68 projets (pour un montant global de près de 8 M€), 57 projets ont été retenus qui recouvrent plusieurs types d'actions :

- ✓ des diagnostics globaux et individualisés,
- ✓ des actions d'accompagnement global, notamment de type MOUS, ayant pour finalité le logement et l'insertion. Ces projets peuvent s'appuyer sur des espaces d'insertion collectifs ou du logement diffus, ils peuvent aussi être réalisés sur des sites aménagés.
- ✓ des actions d'accompagnement « thématiques » ou n'intégrant pas la problématique de l'hébergement et du logement
- ✓ d'autres types d'action comme Romcivic (insertion par le service civique)

Par ailleurs, les premiers projets financés dans le cadre de l'enveloppe de 4 millions d'euros pour l'année 2013 font l'objet d'un premier bilan une année après leur mise en œuvre. Pour une majorité d'entre eux (78%) cette première année constitue la première phase de projets de plus long terme. En effet, une année de travail, comprenant un temps de sélection des opérateurs, reste insuffisante pour un accompagnement pérenne et des résultats satisfaisants.

Des **indicateurs de suivis** ont été renseignés pour chacun des projets financés en 2013 sur le nombre de personnes ayant accédé à un logement ou un hébergement, le nombre d'enfants scolarisés, le nombre de personnes employées ou bénéficiant d'un emploi et enfin le nombre de personnes bénéficiant d'une médiation sanitaire. Ces indicateurs permettent un suivi et une évaluation de la politique publique menée et sont notamment communiqués à la Commission européenne.

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
--------------------------------	-------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> <li>- au total 44 projets ont bénéficié de ces crédits en 2013,</li> <li>- répartis dans 13 régions</li> <li>- dont 33 projets qui font l'objet d'une demande de poursuite de financement en 2014 (soit 78% des projets financés en 2013)</li> </ul> <p><i>Typologie des projets financés en 2013 :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnostics : <u>14 projets finançant des diagnostics</u> (dont 75 diagnostics en Ile-de-France) <ul style="list-style-type: none"> <li>o Diagnostic global et individualisé simple : 9</li> <li>o Diagnostic global et individualisé avec accompagnement social : 5</li> </ul> </li> <li>- MOUS : <u>13 MOUS</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Maîtrise d'œuvre Urbaine et sociale : accompagnement social global et individualisé avec pour finalité première l'accès au logement des familles accompagnées.</li> </ul> </li> <li>- Projets d'accompagnement social global et individualisé : 7</li> <li>- Projets d'accompagnement spécifique : 6</li> </ul> <p><i>Indicateurs de suivi (octobre 2014) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 394 personnes ont accédé à un logement</li> <li>• 682 personnes ont accédé à un hébergement</li> <li>• 908 enfants ont été scolarisés</li> <li>• 303 personnes ont accédé à un emploi durant l'année ou occupent un emploi</li> <li>• 511 personnes ont bénéficié d'un accompagnement vers l'emploi</li> <li>• 1910 personnes ont bénéficié d'une médiation sanitaire</li> </ul>	
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<p><b>Impact budgétaire :</b> 4 millions d'euros</p> <p><b>Nombre de projets financés : 44</b></p>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs*

#### *Mesure n°61 : Logement, hébergement: donner un nouveau souffle aux SIAO*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
Clarifier le rôle du SIAO et ses relations avec ses partenaires,  Faire progresser la question du système d'information équipant les SIAO,  Fusionner les PDALPD et les PDAHI,  Projet de circulaire SPIP-SIAO afin de formaliser le partenariat.	Projet de loi cadre logement-urbanisme,  Action SPIP et PJJ,  Action DGCS et DIHAL.

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGCS – SD1A		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DIHAL et DAP		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 / 2014  Loi et règlement

4. Bilan
<p><b>Clarifier le rôle du SIAO et ses relations avec ses partenaires</b></p> <p>Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové inscrit dans la loi le service intégré d'accueil et d'orientation, précise ses missions et ses relations avec ses partenaires. L'article 12 du projet de loi liste ainsi l'ensemble des personnes participant à la politique de prise en charge des personnes sans domicile avec lesquelles le SIAO peut conclure des conventions.</p> <p>Au-delà des aspects législatifs, la DIHAL et la DGCS poursuivent l'animation du club des SIAO, lieu d'échanges de réflexions et de bonnes pratiques. Il est prévu d'ici à la fin de l'année de redéfinir les modalités d'animation des SIAO : rôle et composition du club, programme de travail annuel, poursuite de l'édition d'un bulletin de liaison, mise à jour de l'annuaire des SIAO.</p>

S'agissant des personnes sortant de prison, le travail avec le Ministère de la justice sera repris à la suite de la tenue d'un atelier sur la prise en charge des personnes sortant de prison pour développer les liens entre SPIP et SIAO. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont des acteurs incontournables dans la définition des besoins de ce public et doivent être reconnus comme des partenaires des SIAO dans chaque département. Le Sénat a adopté un amendement à l'article 12 du projet de loi relatif à l'accès au logement et à un urbanisme rénové mentionnant explicitement les SPIP parmi les organismes ou personnes avec lesquels le SIAO est susceptible de conventionner.

En outre, s'agissant de la prise en charge des femmes victimes de violences, le travail va se poursuivre avec le Ministère des droits des femmes. Il s'agira notamment de poursuivre le suivi de la mise en œuvre de la circulaire du 12 avril 2013 relative à la prise en charge des femmes victimes de violences.

### **Faire progresser la question du système d'information équipant les SIAO**

Les développements du système d'information des SIAO porté par l'Etat se poursuivent. Une nouvelle version a été mise à disposition des utilisateurs en juillet et deux nouvelles versions devraient être disponibles en 2014, début 2015. Dès le début de l'année, l'application permettra de répondre aux besoins des SIAO en matière d'insertion. A la fin du second semestre, la version disponible permettra de couvrir l'ensemble des missions du SIAO, y compris la gestion du 115 et de la veille sociale.

Les conditions d'intégration des SPIP dans l'outil informatique national qui sera mis en place seront examinées.

### **Fusionner les PDALPD et les PDAHI**

Comme pour le SIAO, cette mesure est prévue par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (l'article 14 prévoit la création des PDLHPD : identification des besoins en logement, en hébergement, mesures d'accompagnement, répartition des responsabilités entre l'Etat et le conseil général). Le caractère partenarial de ces PDALHPD est également rappelé.

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
Sous-mesure concernée : Clarifier le rôle du SIAO et ses relations avec ses partenaires	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a été promulguée le 24 mars.</p> <p>Les travaux pour l'élaboration des décrets d'application et des documents d'appui aux services pour la mise en œuvre des mesures relatives aux SIAO sont engagés.</p> <p>Parallèlement, l'organisation des travaux du club des SIAO a été revue : il s'agit désormais d'une instance de concertation destinée à intervenir avant diffusion auprès de l'ensemble des services et territoires des résultats de différents groupes de travail.</p> <p>Concernant les sortants de prison, les travaux avec le ministère de la justice pour développer des liens entre les SPIP et le SIAO ont démarré. Le projet d'instruction est en cours d'élaboration en concertation avec les associations du secteur.</p>

	S'agissant du développement du partenariat entre les associations spécialisées dans la prise en charge des femmes victimes de violences, en particulier conjugales, et les SIAO, suite à la mise en œuvre de la circulaire du 12 avril 2013, un certain nombre de conventions départementales ont été signées et ont permis de former des personnels des services d'accueil aux problématiques spécifiques de ce public afin de garantir une prise en charge mieux adaptée.	
Sous-mesure concernée : Faire progresser la question du système d'information équipant les SIAO		
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs	
	<p>Les développements du SI SIAO se poursuivent afin de disposer d'ici à fin 2015 d'un outil unique permettant de gérer l'ensemble des demandes, y compris lorsqu'elles proviennent d'appels téléphoniques.</p> <p>Le principe du passage à un outil unique a été posé et doit donner lieu à l'élaboration d'un plan d'accompagnement en concertation avec les associations du secteur (reprise des données, formation des opérateurs...).</p>	
Sous-mesure concernée : Fusionner les PDALPD et les PDAHI		
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs	
	Suite à la promulgation de la loi ALUR, les travaux d'élaboration des textes d'application sont engagés. Parution des décrets courant 2015	
Indicateurs de mobilisation		
<p><b>Nombre de départements dotés d'un SIAO unique :</b> 61 départements au 31 décembre 2013</p> <p><b>Nombre départements dans lesquels les SI sont interopérables :</b> donnée non disponible</p> <p><b>Nombre de départements dans lesquels les fusions PDALPD et PDAHI ont eu lieu :</b> N/A à ce stade de la mise en œuvre du plan</p>		
Niveau de mise en œuvre local		
Sous-mesure concernée :		
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs	
Indicateurs de mobilisation		

## **4**

### **SANTE ET ACCES AUX SOINS**





## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

#### ***Mesure n°10 : Inscrire une priorité à la lutte contre les inégalités de soin dans la Loi de santé publique***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
	1/ Inscrire cet objectif dans une loi de santé et dans la stratégie nationale de santé et travaux en lien avec la stratégie nationale de santé  2/ Publication annuelle d'un indicateur d'inégalités sociales de santé  3/ Promouvoir l'accès à la prévention et aux soins des gens du voyage à travers la mise en place et le développement de la médiation sanitaire.

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGS		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
SGMAS, DREES		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat  Loi et règlement

<b>4. Bilan</b>
1/ La lutte contre les inégalités de santé est un axe essentiel de la stratégie nationale de santé (SNS) qui a été annoncée le 23 septembre 2013 par la ministre chargée de la santé. Les travaux portent sur les principaux déterminants sociaux et environnementaux de la santé, le renforcement de la prévention, la facilitation de l'accessibilité financière aux soins et le développement de parcours de santé.  Les ARS sont chargées, en région, de la mobilisation des citoyens, des élus, des partenaires sociaux et de l'ensemble des acteurs de la santé autour de la préparation de la loi de santé (organisation de forums).  2/ La future loi de santé a été présentée le 19 juin 2014 par la ministre chargée de la santé. Les discussions parlementaires doivent s'engager en 2015.

3/ Par ailleurs, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) a produit un tableau d'indicateurs de certaines inégalités sociales de santé. Ces données peuvent être complémentaires de celles relevant des indicateurs déjà retenus dans le cadre des travaux de la SNS.

4/ Parallèlement aux travaux législatifs, des actions de médiation sanitaire sont déjà entreprises : une convention quadriennale 2013–2016 a été établie entre la DGS et l'association pour l'accueil des voyageurs (ASAV). Cette dernière est chargée de coordonner le programme de médiation sanitaire en direction des populations en situation de précarité qui a débuté en 2011 par l'action envers les populations roms.

5/ Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, ce programme prévoit une extension en direction des populations « Gens du voyage », en lien avec la FNASAT (Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage).

6/ Un état des lieux des actions de santé menées sur le territoire national auprès des gens du voyage vient d'être réalisé, comme prévu dans la convention pluriannuelle.

Cet état des lieux sert de point de départ pour :

- Adapter le programme de médiation sanitaire existant pour les populations Roms au public gens du voyage,
- Identifier des structures menant ou souhaitant mener des actions de médiation sanitaire envers ce public,
- Appuyer la mise en œuvre des actions locales de médiation sanitaire.

Un bilan des avancées du programme de médiation sanitaire en direction des populations roms vivant en bidonville ou en squat et en direction du public des gens du voyage en situation de précarité est prévu le 8 décembre 2014, date du prochain comité de pilotage (copil) du programme de médiation sanitaire.

Un comité chargé de l'évaluation de la convention 2013-2016 est également en cours de mise en place.

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures*

#### *Mesure n°11 : Mettre en œuvre la priorité sur la santé des enfants et des adolescents*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
	1/ Loi de santé 2/ Plan enfant/adolescent/jeunesse – avec prise en compte particulière des problématiques ultra-marines 3/ Travaux du CIJ 4/ Doublement de classes bénéficiant de « M't dents »

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGS		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
SGMAS, CNAMTS		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013/2014 Loi

4. Bilan
<p>1/ La feuille de route de la <b>stratégie nationale de santé</b> (SNS) a été annoncée le 23 septembre par la ministre chargée de la santé. La ministre a mis en particulier l'accent sur la nécessité de renforcer la prévention et de travailler sur un nombre restreint de priorités de santé publique. Parmi celles-ci figure la santé des jeunes.</p> <p>C'est pourquoi, dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la stratégie nationale de santé, on trouve un chantier visant à élaborer un programme d'actions jeunesse, co-piloté par la DGS, la DGCS et la DGOS.</p> <p>Le chantier n°4 de la Stratégie Nationale de Santé (SNS) « définir un programme d'actions périnatalité et jeunesse » prévoit d'améliorer la santé des jeunes en situation de vulnérabilité.</p> <p>Il s'agit avant tout d'améliorer la santé des enfants et des jeunes en difficulté sur le plan social.</p> <p>Il est nécessaire de favoriser l'accès à la santé des enfants vivant dans la précarité (soins, accueil de la petite enfance, accompagnement).</p> <p>La prise en charge des enfants des familles vulnérables se révèle insuffisante notamment en termes d'accès aux soins. Malgré le progrès considérable que représente la CMU (40% des bénéficiaires de la CMUc ont</p>

moins de 20 ans), l'accès à certains soins essentiels y est moins fréquent en ZEP que dans le reste de la France. La crainte de ne pouvoir assurer à leurs enfants les soins indispensables est la source d'anxiété la plus souvent exprimée de la part des parents en situation de pauvreté.

D'autre part, l'importance de la période périnatale dans la construction d'inégalités sociales de santé rend essentiel de mener une politique de prévention particulièrement active et bien coordonnée dès la période prénatale, en particulier en direction de populations à risque que sont les femmes en situation de vulnérabilité et celles habitant dans les DOM. Le programme d'action jeunesse s'est enrichi d'un volet périnatalité.

Comme tous les chantiers de la SNS, ce chantier pourra préconiser des évolutions de nature législative qui pourraient figurer dans la future loi de santé. Il devra particulièrement s'articuler avec d'autres chantiers de la SNS tels que le renforcement des stratégies de prévention ou le développement de l'éducation pour la santé, ainsi qu'avec des plans ou programmes existants, tels que le nouveau plan gouvernemental de lutte contre la drogue et les conduites addictives.

La feuille de route de ce chantier périnatalité – jeunesse sera à finaliser entre les 3 directions du ministère chargé des affaires sociales et de la santé.

Afin d'alimenter les travaux des différents chantiers, des débats se tiennent en région sur les divers thèmes de la SNS, à l'initiative des ARS. Plusieurs ARS y abordent la question de la santé des jeunes.

Le débat public lancé en décembre 2013, à l'initiative de la conférence nationale de santé, sur le thème: « Comment être plus solidaire dans le domaine de la santé ? Le point de vue des jeunes » a également vocation à s'inscrire dans le cadre des travaux de la stratégie nationale de santé.

Enfin, compte-tenu du nombre important de ministères impliqués sur les questions qui ont trait à la jeunesse, la création du comité interministériel sur la santé est une opportunité très importante pour mieux coordonner, au niveau national, les diverses politiques susceptibles d'avoir un impact sur la santé des jeunes.

**2 et 3 /** Le site internet du CNOUS a été, en partenariat avec la CNAMTS, réformé afin d'apporter une information plus lisible sur les dispositifs d'aide à la complémentaire santé : lien vers le simulateur de droit, information sur les avantages liés au bénéfice de l'ACS...

Une mesure permettant de simplifier l'accès à la CMU-c des étudiants en situation d'isolement figure dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, afin de leur permettre de déposer une demande à titre individuel.

Le nombre de centres de santé en université passera de 14 à 30 en 2015. Ils pourront ainsi réaliser des consultations et actes de soins curatifs (et non plus seulement préventifs) et prescrire dans ce cadre des produits et prestations remboursables. En tant que centres de santé, ils garantissent un accès aux soins à tarif opposable et en tiers-payant.

Une plateforme d'accompagnement a été créée pour aider à la montée en puissance du nombre de centres de santé opérationnels (20 centres existants aujourd'hui, 30 à la rentrée 2014) et un guide pratique est prévu à l'attention des présidents d'université.

**4/** En ce qui concerne l'extension à 1000 classes de CP en ZEP du programme « MT' Dents », les actions prévues sur l'année scolaire 2013-2014 ont démarré. Des objectifs quantitatifs d'intervention en milieu scolaire ont été intégrés aux contrats pluriannuels de gestion avec les caisses pour permettre le déploiement de cette action sur au moins 1 000 classes. Des objectifs de résultats sont associés. Ils portent sur le taux de fréquentation du chirurgien-dentiste à l'issue de l'action (au moins égal à 60 % pour les enfants concernés). Les résultats définitifs du programme seront connus fin 2014.

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>Nombre de classes et d'enfants concernés par le programme M t dents</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

***Mesure n°32 : L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DSS	Erwan Le Bras 01.40.56.74.61 erwan.lebras@sante.gouv.fr	Daniel Delalande 01.53.86.10.41 DGCS- planpauvrete@social.gouv.fr
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
L'adaptation de l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles a été opérée avec l'adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. La publication du texte d'application permettant la mise en place de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants est envisagée au premier semestre 2015.
<b>4. Bilan 2013</b>
<b>Sans Objet</b>

5.Bilan 2014	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Mise en place de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine.	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
<p>Face au phénomène de vieillissement des travailleurs migrants qui résident en foyers de travailleurs migrants ou en résidences sociales, le législateur a souhaité, en 2007, permettre à ceux d'entre eux qui disposent de faibles ressources d'effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine et de réaliser ainsi un rapprochement familial. Une aide financière spécifique, exclusive des aides au logement et des minima sociaux, a en conséquence été créée : l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS). La mesure adoptée visait également à libérer des places en foyers de travailleurs migrants et résidences sociales : 35 000 immigrés des pays tiers âgés de plus de 65 ans, soit 10% de cette population, résident en effet au sein de ces établissements, de surcroît pas toujours adaptés à l'accueil de personnes vieillissantes.</p> <p>La mise en place de cette aide nécessitait des mesures réglementaires qui n'avaient pas été prises compte tenu d'obstacles juridiques importants, tant au regard des principes d'égalité et de non discrimination que des règles communautaires de coordination de sécurité sociale.</p> <p>Désormais, avec l'adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 et conformément à la préconisation du rapport de la Mission parlementaire d'information sur les immigrés âgés, la mise en place de cette aide peut intervenir par décret, actuellement en cours d'élaboration.</p>	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

*Mesure n°45 : Permettre l'accès à des complémentaires de qualité*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
<ul style="list-style-type: none"><li>- Revalorisation du plafond CMU-C</li><li>- Revalorisation ACS</li><li>- Révision des paniers de soin</li><li>- Dans le cadre de la LFSS pour 2014, l'aide à la complémentaire</li><li>- Simplifier l'accès à la CMU-c des étudiants</li></ul>	<p>Revalorisation du plafond de ressources de la CMU-c au 1er juillet 2013,</p> <p>Paniers de soins : arrêtés de revalorisation des niveaux de prise en charge des biens optiques et audioprothèses,</p> <p>Contrats de complémentaires : dispositions pour PLFSS pour 2014.</p>

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DSS		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
N/A

4. Bilan
<p><b>1/ Revalorisation de 8,3% du plafond de ressources de la CMU-c et de l'ACS :</b> Elle a été effective dès le 1er juillet 2013 (1,3% au titre de l'inflation et 7% au titre de la mesure exceptionnelle).</p> <p><b>2/ Révision du panier de soins de la CMU-c :</b> N/A en ce qui concerne les arrêtés de revalorisation du panier optique et du panier audioprothèse<sup>1</sup>.</p> <p>La révision du panier de soins dentaires prothétiques par arrêté devait intervenir en 2014, à la date de l'entrée en vigueur des dispositions de l'avenant à la convention avec les chirurgiens dentistes (transposant la CCAM), pour fixer les niveaux de prise en charge CMU-c correspondant aux tarifs maxima fixés pour ces soins dans la convention.</p>

<sup>1</sup> La mission n'a pas obtenu d'informations sur cette sous-mesure.



**3/Des contrats de complémentaires lisibles et de qualité :**

La LFSS comporte plusieurs mesures visant à faciliter l'accès à des contrats complémentaires de qualité (article 45).

**5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs****Niveau de mise en œuvre national**

Sous-mesures concernées :

- 1 : Revalorisation du plafond CMU-C
- 2 : Revalorisation ACS
- 3 : Révision des paniers de soins
- 4 : Dans le cadre de la LFSS pour 2014, l'aide à la complémentaire
- 5 : Simplifier l'accès à la CMU-c des étudiants

**Eléments de bilan quantitatifs**

1/ Revalorisation du plafond CMU-C : la revalorisation exceptionnelle du plafond de ressources de la CMU-c et de l'ACS a eu lieu le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Le 1<sup>er</sup> juillet 2014, a eu lieu une revalorisation, calculée en fonction de l'inflation, de 0,6%.

4/ Dans le cadre de la LFSS pour 2014, plusieurs mesures ont été prises pour l'aide à la complémentaire (art. 56)

- Les contrats éligibles à l'ACS devront, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, avoir été préalablement sélectionnés à l'issue d'une procédure de mise en concurrence qui devrait permettre de proposer aux bénéficiaires de l'ACS des contrats d'un meilleur rapport qualité/prix que ceux aujourd'hui souscrits. Le dispositif des contrats responsables a été modifié. Les garanties que devront respecter les contrats vont être redéfinies dans un prochain décret. Elles comporteront des minimas et des maximas de prise en charge afin d'une part d'assurer aux assurés une couverture complémentaire satisfaisante et d'autre part de limiter l'inflation sur les dépenses de soins et notamment sur les prestations et dispositifs à tarification libre et par conséquent limiter les coûts d'acquisition des contrats de complémentaire santé.

5/ Simplifier l'accès à la CMU-c des étudiants :

**Eléments de bilan qualitatifs**

2/ Revalorisation ACS : le chèque ACS pour les plus de 50 ans, de 500 euros, a été revalorisé à 550 euros à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 (LFSS pour 2014).

3/ Le panier de soins CMU-c a été revalorisé :

- En optique et en audioprothèse par les arrêtés du 23 mai 2014. La majoration des montants de prise en charge des verres permet désormais essentiellement de prendre en charge l'amaïçissement pour les plus fortes corrections tandis que la majoration du forfait audioprothèse permet, concomitaamment à l'allongement à 4 ans du délai entre deux prises en charge, une montée en gamme des appareils et un passage à un équipement stéréophonique.
- En dentaire, par l'arrêté du 28 mai 2014

l'arrêté a été publié le 3 juin 2014.	
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<p><b>Effectivité de l'augmentation du plafond CMUC et à l'ACS et nombre de bénéficiaires potentiels :</b> augmentation de 8,3% au 1er juillet 2013.</p> <p>La DREES a réalisé une actualisation des populations éligibles à la CMUC et à l'ACS à partir des résultats du modèle de microsimulation INES sur les données de l'enquête revenus fiscaux et sociaux 2010 (actualisée 2012). Les effectifs de population éligible diffèrent des données utilisées dans les précédentes évaluations.</p> <p>La population éligible à la CMUC (France métropolitaine) augmente fortement passant à 5,4 millions de personnes en 2012 et 5,8 millions en 2013 après relèvement du plafond au 1er juillet. Dans la précédente évaluation, la population cible CMUC était estimée à 4,7 millions en 2012 et à 5,1 millions en 2013, soit une augmentation de 700 000 personnes entre les deux évaluations. Cet écart important s'explique d'une part, par le fait que les ressources actualisées intègrent désormais les effets de la dégradation des conditions du marché du travail et d'autre part, par la meilleure prise en compte des bénéficiaires du RSA avec l'intégration du « cumul intégral » pour l'accès à la CMUC. En termes de taux de recours, cela a pour conséquence de faire diminuer le taux de recours à 72% en 2012 et 71% en 2013 (vs 81% en 2012 et en 2013 dans la précédente évaluation).</p> <p>La population éligible à l'ACS (France métropolitaine) augmente sensiblement passant à 3,3 millions en 2012 et à 4,2 millions en 2013 suite au relèvement du plafond au 1er juillet. Dans la précédente évaluation, la population cible ACS était évaluée à 3,1 millions de personnes en 2012 et 4,1 millions en 2013. Le taux de recours sur les utilisateurs d'attestations ne varie qu'insensiblement puisqu'il atteint 27% en 2012 et 2013 (vs 28% en 2012 et 27% en 2013).</p> <p><b>Nombre d'accords collectifs conclus en vue de l'extension des couvertures complémentaires collectives :</b></p> <p><b>Taux de recours à l'ACS :</b> En 2012, le taux de recours à l'ACS se situe entre 30 % et 43 % (contre une fourchette comprise entre 39% et 56% en 2011 et 45% et 64% en 2010). Pour l'ACS, à fin juin 2014, sur 12 mois glissants, 1,17 million de personnes se sont vues délivrer une attestation ACS. La croissance des effectifs est relativement modérée compte-tenu du relèvement du plafond d'attribution.</p>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

*Mesure n°46 : Dynamiser les structures de soin de proximité*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
	1/ Développement des maisons de santé pluri-professionnelles (MSP), des centres de santé, des équipes de soins de proximité en général, 2/ Mise au point de rémunération pour les actions menées auprès des publics précaires par équipes de soins de proximité en rapport avec leur action, 3/ Création de 10 PASS régionales, 4/ Elaboration d'un plan d'amélioration des PASS.

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGOS		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DGS, SGMAS, DGCS		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et années suivantes, PLFSS, circulaire budgétaire, instruction

4. Bilan
1/ Le travail en équipe effectué dans les <b>maisons de santé pluri professionnelles et centres de santé</b> , est favorable à la prise en charge des personnes en situation de précarité. Dans les centres de santé (environ 1730 à ce jour), la pratique du tiers payant, les tarifs opposables, les accompagnements dans l'accès aux droits, comme l'implantation d'un certain nombre d'entre eux dans des zones dépourvues d'autres offres de soins en font des lieux privilégiés d'accès. En août 2014 on comptait 468 MSP en fonctionnement, dont 157 (33,5 %) en zone de revitalisation rurale et 22 (0,2%) en zone sensible urbaine.

2/ Les actuelles négociations relatives à la mise au point de rémunérations spécifiques pour des actions envers des publics déterminés n'ont pas abouti pour le moment, on s'oriente vers un règlement arbitral. Il convient de noter, dans l'actuel projet de loi de santé, la mise en place du **service territorial de santé au public** (STSP), qui a pour objectif, « dans chaque territoire dont l'ARS aura défini les contours, d'organiser l'accès aux soins de proximité et les parcours de santé, notamment pour (..) les personnes en situation de vulnérabilité ou de précarité sociale ». Le STSP pourra utilement contribuer à la dynamisation des soins de proximité pour ce public.

3/ La circulaire budgétaire DGOS/R1/2013/144 du 29 mars 2013 relative à la campagne tarifaire 2013 des établissements de santé dote dix ARS pour la **création des PASS régionales** manquant pour compléter la couverture nationale : A ce jour 8 PASS sont créées sur les 10 financées. Une journée de rencontre des PASS régionales s'est tenue le 10 juin dernier à l'auditorium du ministère, pour favoriser les échanges et donc les dynamiques entre toutes ces PASS à vocation régionale.

4/ L'instruction DGOS/R4/2013/246 du 18 juin 2013 relative à l'organisation et le fonctionnement des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) a pour objet de fournir un **référentiel pour les permanences d'accès aux soins de santé** et une base de recueil d'informations sur les PASS pour les agences régionales de santé. Le recueil a permis de comptabiliser le nombre de PASS existantes et qualifier leur fonctionnement. Une demande de mesures nouvelles a été réalisée dans le cadre de la préparation de l'ONDAM des établissements de santé 2015 : partant des besoins exprimés par chaque ARS à l'issue du diagnostic régional commandé par la circulaire, les demandes de financement régionales ont été qualifiées en tenant compte des indicateurs géo-populationnels et sociaux, comme de la praticabilité des évolutions proposées.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
Nombre de PASS créées : Création effective de 8 PASS, 2 restent à créer.	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

*Mesure n°47 : Organiser une conférence de consensus sur le consentement aux soins et le libre-arbitre des personnes à la rue*

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
	Organisation de la conférence de consensus

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGS		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013-2014 Règlement

<b>4. Bilan</b>
<p>La préparation de l'organisation de la conférence de consensus est entrée dans sa phase de concertation avec l'EHESP : l'opérateur a désigné un chef de projet. La question des financements est toujours en phase d'étude.</p> <p>Novembre 2014 : le financement de cette opération n'est pas encore trouvé. Il aurait vocation à trouver sa place dans le budget de l'EHESP.</p>

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°48 : Lutte contre les addictions*

1. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
MILDECA		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
Ministère des affaires sociales et de la santé, Ministère de la Justice, Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, ministère du travail de l'emploi et du dialogue social, Ministère des outre-mers		

2. Bilan	
Sous-mesures	Moyens associés
<b>Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017</b>	
7/1.1/1.1.2 – Elaborer, mettre en place et évaluer des stratégies spécifiques afin d'adapter les actions de prévention aux publics les plus éloignés des dispositifs.	Action portée par la DGS. Elaboration d'outils spécifiques de prévention en s'appuyant sur des groupes focaux permettant d'adapter les pratiques professionnelles aux besoins de certains usagers en situation de précarité, personnes sans emploi, sans domicile fixe. La MILDECA finance ainsi un projet de l'Office français de lutte contre le tabagisme pour les populations en situation de précarité.
11/1.1/1.1.3.2 - Sensibilisation des professionnels du réseau Politique de la ville à la thématique des comportements addictifs.  11/1.1/1.1.3.2 - Mise en place d'un dispositif de géolocalisation des structures spécialisées dans les quartiers prioritaires.	La participation du ministère chargé de la politique de la ville au plan de lutte contre les drogues et les conduites addictives doit permettre d'intégrer la prévention et la prise en charge des conduites addictives dans le cadre du volet social santé des nouveaux « contrats de ville ».  Le croisement des fichiers des adresses des structures médicosociales en addictologie (CJC, CSAPA et CAARUD) avec les nouveaux périmètres des quartiers prioritaires de la politique de la ville est en cours et permettra de faire un premier diagnostic de la couverture des quartiers (ONPV).
29/1.2/1.2.1.3 - Evaluer les besoins par les ARS sur la base d'indicateurs économiques et sociaux dans deux métropoles régionales en vue : développement de deux autres dispositifs de soins résidentiels accueillant des femmes avec enfants dans un CSAPA ; mise en place d'une	Action portée par la DGS. Sont prévus la création de trois dispositifs de soins résidentiels en région Aquitaine, Centre et Nord Pas de Calais et la mise en place d'une équipe de repérage précoce en période néonatale dans le Nord Pas de Calais.

équipe de repérage et de prise en charge précoce parents/enfants, dans deux CSAPA.	
30/1.2/1.2.1.4- Adapter et diffuser les bonnes pratiques d'accompagnement et de prise en charge des femmes présentant des conduites addictives.	L'action est mise en œuvre par la Fédération Addiction dans le cadre d'une action pilotée par la MILDECA en lien avec le Service des droits des femmes. La part des femmes dans les structures médicosociales spécialisées montre qu'elles recourent moins à ces dispositifs que les hommes pour diverses raisons tenant notamment à la stigmatisation des femmes usagères de drogues et à l'insuffisante prise en compte de leurs besoins spécifiques. L'objectif de cette action est donc d'adapter l'accueil l'accompagnement et la prise en charge des femmes usagères de drogues par les CSAPA et les CAARUD en répondant mieux à la spécificité des consommations féminines et des risques qui y sont liés sur le plan sanitaire et social. Un référentiel de bonnes pratiques assorti d'un cadre d'évaluation sera publié en juin 2015. Il sera précédé de réunions régionales permettant de construire un travail en réseau avec différents partenaires locaux travaillant sur des problématiques santé et sociales des femmes.
31/1.2/1.2.1.4- Développer des dispositifs mobiles des CAARUD (structure médico-sociale) notamment en milieu rural –Déployer des antennes et des consultations avancées de CSAPA (structure médico-sociale) et renforcer la disponibilité de la méthadone.	Les besoins de dispositifs mobiles de structures de soins et d'antennes avancées sont recensés via les ARS. L'objectif est de se rapprocher des populations les plus éloignées géographiquement et socialement. Dans ce cadre, des crédits sont prévus pour la création de 20 antennes et 20 consultations avancées CSAPA et de 13 équipes mobiles.
57/1.3/1.3.2 - Soutenir des dispositifs expérimentaux d'accès au marché du travail et à l'emploi des jeunes usagers de drogues en difficultés  57/1.3/1.3.2 - Créer un comité de pilotage destiné à promouvoir et évaluer ces dispositifs.	La MILDECA soutient l'expérimentation TAPAJ « travail alternatif payé à la journée » destinée à l'insertion sociale et professionnelle des publics jeunes en errance, majoritairement confrontés à des problèmes d'addiction. Une convention DGCS/Fédération Addiction financée par la MILDECA permet le déploiement de TAPAJ par 9 structures dans 6 régions (Midi-Pyrénées, Alsace, IDF, PACA, Lorraine, Aquitaine) à partir de l'expérimentation Bordelaise. Des entreprises privées et publiques sont partenaires du dispositif au niveau national (Orange, ERDF, AUCHAN...). Une manifestation devrait être organisée à Bordeaux fin janvier 2015 pour valoriser les initiatives des différentes structures médicosociales mettant en œuvre le dispositif, faire connaître le site internet TAPAJ et encourager le partenariat des entreprises. L'université de Bordeaux participe à l'évaluation du dispositif. Un comité de pilotage national se réunit tous les trimestres à la MILDECA (Fédération Addiction/DGCS, DGS, DGEFP)
58/1.3/1.3.3 - Etablir un plan national de renforcement des CSAPA référents intervenant en milieu carcéral  58/1.3/1.3.3 - Faciliter la prise en charge des personnes ayant une conduite addictive en détention, en s'appuyant sur les indicateurs	L'objectif est de renforcer le réseau des CSAPA référents intervenant en milieu carcéral. Pas d'assurance à ce stade de la réalisation du plan en 2015.  L'enquête flash est clôturée. Analyse en cours.  Objectif de réduction de la récidive et de meilleur accès



proposés par l'instruction n° DGS 2010/390 du 17 novembre 2010 relative à l'organisation de la prise en charge des addictions en détention(enquête)	aux soins grâce à une réponse pénale adaptée. Etat des lieux à faire avec une équipe de recherche dans le ressort de plusieurs juridictions. Réalisation jusqu'en fin 2015.
86/3.2/3.2.1 – Evaluation, dans le cadre d'une mission santé/justice, du contenu des sanctions destinées à éviter la récidive liée à la consommation de substances psychoactives	
60/1.4/1.42 - Mettre en œuvre des actions de communication et d'information ciblées à destination des populations vulnérables. Cette action concerne les Outre- Mer	1-L'Observatoire des consommations de l'INPES (baromètre santé) a été élargi à l'Outre-mer (sauf Mayotte), les premiers résultats sont prévus en 2015.2- Une plate-forme d'information concernant plus particulièrement l'alcool mais aussi toutes les drogues a été mise en place à la Réunion pour les départements d'Outre- Mer (sauf Mayotte).3- Un appel à projet du MOM a permis de sélectionner 4 projets de la Guadeloupe pour un montant de 29 000 euros en 2014 (200 000 euros sont prévus sur la totalité du plan) : colloque d'information et de sensibilisation sur les addictions 20 èmes journées Antilles-Guyane d'Addictologie , tentes d'accueil mobiles sur les sites de manifestations des jeunes sur tout le territoire de la Guadeloupe, prévention des conduites dopantes en milieu sportif auprès des jeunes et de leurs parents, ateliers de sophrologie en milieu carcéral pour mieux gérer les comportements à risques et favoriser le « mieux être ».
112/4.2/4.2.2 - Pour informer et sensibiliser les personnels de la protection de la petite enfance, de l'enfance et de l'adolescence : mener une expérimentation en région Rhône-Alpes après évaluation de ces actions	Expérimentation portée par la Consultation Jeunes Consommateurs (CJC) de Lyon d'une formation interprofessionnelle pour améliorer le repérage l'orientation et le développement des compétences psychosociales des familles et des adolescents rencontrant des problèmes de conduites addictives.
112/4.2/4.2.2 - Pour informer et sensibiliser les personnels de la protection de la petite enfance, de l'enfance et de l'adolescence : élaborer des guides de bonnes pratiques.	L'action de formation a été mise en place pour 15 personnes entre janvier et mai 2014. L'évaluation de la formation est très positive. Projet d'extension à Grenoble et dans le Puy de Dôme.

**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

*Mesure n°49 : Santé mentale et précarité*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGOS		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre

4. Bilan
<p><b><u>L'évaluation des EMPP</u></b> est entamée depuis février 2014.</p> <p>La 1<sup>ère</sup> phase quantitative de l'enquête est bouclée (rapport intermédiaire remis le 16 juin en comité de suivi). 77 EMPP ont répondu au questionnaire sur les 110 comptabilisées.</p> <p>La 2<sup>ème</sup> phase de nature qualitative consiste en des études de cas réalisées sur un échantillon de 8 EMPP représentatif notamment sur le plan de la géographie (urbain, semi urbain, rural), de la taille du territoire couvert (démographiquement parlant) du degré d'intégration ressenti dans l'établissement de rattachement, de la proximité des PASS, de la composition professionnelle de l'équipe, des modes de fonctionnement (amplitude horaire, liens avec le réseau, maraudes...). Les résultats de cette phase ont été présentés au début du mois de novembre au comité de suivi.</p> <p>La 3<sup>ème</sup> et dernière phase de l'évaluation, consiste en la rédaction pour la mi-décembre du rapport final reprenant les résultats de l'ensemble des investigations et les complétant par des recommandations dans la perspective d'une évolution du cahier des charges, défini dans la circulaire du 23 novembre 2005.</p> <p>Une journée de restitution auprès des référents des ARS et de l'ensemble des EMPP sera organisée au 1<sup>er</sup> trimestre 2015.</p>

**Recherche « Un chez soi d'abord » Le dernier bilan de cette recherche initiée en 2010 est le suivant :**

705 personnes ont été incluses à la recherche dont 353 dans le bras « accompagnées et logées » (volet « un chez soi d'abord ») et 352 dans le bras « accompagnement classique ». Les inclusions ont été terminées en avril 2014, la recherche s'achèvera en avril 2016

Le taux de personnes perdues de vue par les enquêteurs chercheurs est de l'ordre de 17 % ce qui est acceptable compte-tenu du type de recherche (expérimentation sociale) et du profil des personnes intégrées (pathologie mentale sévère, addiction et long parcours de rue)

**1-Bras « accompagné et logé »**

Dans le bras « accompagné et logé » à ce jour 328 personnes sont accompagnées depuis 2011 (une quinzaine de décès et une dizaine de personnes qui ont quitté le programme).

382 logements ont été captés dont 11,5% dans le parc social.

Les 4 équipes (60 professionnels) ont effectué 35 000 rencontres dont l'essentiel au domicile des personnes.

Il y a eu en moyenne moins d'une dizaine d'incidents majeurs sur chacun des sites au cours des 3 ans (incendie, trouble de voisinage...).

A - Caractéristique du public : Jeune mais présentant de lourdes problématiques de santé et un long passé d'exclusion sociale

80% des personnes sont des hommes de 38 ans d'âge moyen.

Près de 90% sont de nationalité française et 80% sont célibataires ; 37% ont eu au moins un enfant.

Ils ont passé en moyenne plus de 8 ans cumulés sans domicile et 4 ans et demi à la rue.

68% souffrent de schizophrénie et 28% sont atteints de bipolarité. La grande majorité est gravement atteinte et 19% bénéficient d'une mesure de protection.

55% des personnes souffrent d'une pathologie somatique chronique associée à la pathologie psychiatrique et près de 80% ont des addictions.

B - Premiers résultats plutôt encourageant sur l'efficacité de la stratégie mise en place

86% des personnes sont toujours logées au terme des 24 mois et 84% sont toujours accompagnées par les équipes.

Si l'on compare les deux groupes (personnes dans l'offre habituelle et personnes bénéficiant du programme « un chez soi d'abord »), après 12 mois, on note :

- ✓ Une baisse significative du nombre de symptômes à 12 mois pour les personnes accompagnées et logées
- ✓ Si le nombre d'hospitalisation est identique sur les deux bras, on note une baisse de 50% des durées de séjours à l'hôpital pour les personnes accompagnées et logées

De façon plus qualitative, on note une différence significative en terme de rétablissement (gérer sa maladie, avoir confiance en soi et relationnel) entre les deux groupes ainsi qu'une amélioration des relations avec la famille, du bien-être et de l'autonomie.

C - Des enseignements pour l'ensemble des acteurs du social, du sanitaire et du logement

Il n'y a pas, à priori, de caractère prédictif à la capacité d'habiter ; en d'autres termes, rien ne permet de déterminer que la personne ne sera pas ou sera en capacité de vivre dans un logement.

La stratégie mise en place permet d'améliorer les parcours de soin et l'inclusion sociale

**2-Inquiétudes**

Les personnes vivent en majorité sous le seuil de pauvreté, l'accès au travail est difficile ainsi que l'accès au logement social.

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

*Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs*

*Mesure n°62 : Santé: mieux coordonner l'offre de soins*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
	Concertation doit aboutir d'ici à fin 2013 pour mise en œuvre en 2014  <b>Expérimentations</b> : Démarches « d'aller vers » équipes pluridisciplinaires, sanitaires et sociales

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGOS		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat  Loi

4. Bilan
<p>1- Dans le cadre de la MAP, la DGCS et le SGMAP ont lancé une EPP sur la gouvernance territoriale des politiques de lutte contre l'exclusion<sup>1</sup>.</p> <p>2- Lors du comité interministériel des villes (CIV) du 9 février 2013, le Gouvernement a pris 27 décisions pour améliorer la situation des habitants des quartiers populaires. La décision n°9 concerne le champ de la santé et de la cohésion sociale.</p> <p>En application de la circulaire n°5619/SG du Premier ministre du 30 novembre 2012 relative à l'élaboration de conventions d'objectifs pour les quartiers populaires, la ministre des affaires sociales et de la santé, la ministre déléguée aux personnes âgées et à l'autonomie, la ministre déléguée à la famille, la ministre déléguée aux personnes handicapées et à l'exclusion et le ministre délégué chargé de la ville ont signé, le 19 avril 2013, une convention triennale 2013-2015 comportant un volet sur l'accès aux soins dans les quartiers</p>

<sup>1</sup> Note de la mission : cf. développements dans le corps du rapport et fiches précédentes

populaires. Cette convention vise à :

- Préciser les mesures figurant dans la décision n°9 du CIV ainsi que les résultats à atteindre ;
- Définir les dispositifs et les moyens à mobiliser pour les mettre en œuvre ;
- Adapter le partenariat local aux enjeux des territoires prioritaires ;
- Assurer la cohérence avec les autres politiques publiques du champ sanitaire et social ;
- Préciser les méthodes de travail et de collaboration des deux ministères afin de garantir la cohésion de l'action publique.

La mise en œuvre des mesures de la convention est liée au renouvellement de deux outils de la politique de la ville :

- La révision de la géographie de la politique de la ville ; l'objectif étant de passer de 2350 quartiers PDV à 1300 quartiers prioritaires, pour concentrer l'effort
- Le renouvellement des CUCS qui deviendront des contrats urbains globaux, 2014-2020, situés au niveau intercommunal et dont les maires devraient être les opérateurs principaux.

Ces modifications sont mises en œuvre par le projet de loi présenté en CM le 07/07 et actuellement en cours d'examen au Parlement. Des textes d'application seront ensuite nécessaires, notamment pour lister les nouveaux quartiers.

Le Gouvernement a cependant décidé de préfigurer les nouveaux contrats sur 12 sites qui ont été annoncés fin avril aux Préfets par le ministre de la Ville : Amiens (80), Evry (91), Plaine Commune (93), Rennes (35), Lille (59), Nîmes (30), Auch (32), Dijon (21), Mulhouse (68), Arras (62), Toulouse (31) et Fort-de-France (972).

Communication SGMAS 26 novembre 2014 : projet d'instruction a été rédigé sur le volet santé et l'association des ARS à l'élaboration et à la mise en œuvre des nouveaux contrats de ville par le CGET et le SGMCAS. Cette instruction devrait être présentée au prochain CNP des ARS.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
Nombre de personnes prises en charge dans les expérimentations et nombre d'équipes pluridisciplinaires mises en place	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## **5**

### **FAMILLE, ENFANCE ET REUSSITE EDUCATIVE**





## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures*

**Mesure n°12 : Lancer une réflexion portant sur l'architecture des prestations familiales dans une optique de redistribution au profit des familles monoparentales et des familles nombreuses pauvres**

1. Déclinaison de la mesure		
Sous-mesures	Moyens associés	
N/A	Augmenter le niveau de prestations familiales des familles monoparentales, Assurer un meilleur recouvrement des pensions alimentaires dans le cadre de l'expérimentation d'une garantie contre les impayés de pensions alimentaires (GIPA)	
2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGCS – SD2		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat PLFSS et règlement

4. Bilan
A la suite de l'avis rendu le 9 avril 2013 par le HCF sur le rapport de Bertrand Fragonard relatif aux aides aux familles et dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, plusieurs mesures ont été annoncées par le gouvernement, dont : <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>en matière de réduction de la pauvreté</i> :<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Création d'un complément familial majoré de 50% pour les familles modestes (pour mémoire, le complément familial est réservé aux familles de 3 enfants et plus et il est soumis à une condition de ressources) ,</li><li>▪ Revaloriser de 25% de l'Allocation de soutien familial (ASF) (prestation familiale versée au parent isolé ou à la famille ayant recueilli un enfant privé de l'aide de l'un ou de ses deux parents).</li></ul></li><li>- <i>En matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de lutte contre la pauvreté des familles monoparentales</i> :<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Expérimenter la garantie contre les impayés de pension alimentaire.</li></ul></li></ul>

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Mieux protéger les familles monoparentales contre les impayés de pensions alimentaires	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	* A compter du 1er avril 2014, revalorisation de 5% de l'ASF (Décret du 23 avril 2014). De plus, une majoration du CF, à hauteur de 50% sur 5 ans, a été engagée par la LFSS

	<p>pour 2014, à destination des familles nombreuses modestes. La première tranche de cette majoration spécifique (égale à 10% du complément familial) est intervenue au 1er avril 2014</p> <p>GIPA :</p> <p>Des textes ont été pris pour l'application de l'article 27 de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes :</p> <p>Décret n° 2014-1226 du 21 octobre 2014 relatif à l'expérimentation du renforcement des garanties contre les pensions alimentaires impayées</p> <p>L'expérimentation est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre dans les 20 Départements expérimentateurs listés dans l'arrêté du 21 octobre 2014 fixant la liste des départements dans lesquels est expérimenté le renforcement des garanties contre les pensions alimentaires impayées.</p>
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<p><b>Mesures d'augmentation des prestations familiales ciblées<sup>1</sup> :</b></p> <p><i>1/ En ce qui concerne la création d'un CF majoré :</i> la création d'un complément familial majoré de 50% par rapport au complément familial socle devrait procurer une amélioration de ressources de 1080€ annuels pour les familles concernées (90€ par mois environ, le CF s'établissant aujourd'hui à environ 167€ La mesure concerne 385 000 familles, soit 2,5 millions d'enfants).</p> <p><i>2/ En ce qui concerne la revalorisation de l'ASF :</i> la revalorisation de 25% devrait procurer une amélioration de ressources de l'ordre de 460€ annuels pour les familles concernées, au nombre de 735 000.</p> <p><b>Impayés de pensions alimentaires :</b></p> <p>Une évaluation de l'expérimentation GIPA est prévue en 2015.</p>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée : Mieux protéger les familles monoparentales contre les impayés de pensions alimentaires	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>CNAF : l'ensemble des mesures prévues dans la COG Etat/CNAF fait l'objet d'un suivi trimestriel.</p> <p>La CNAF élabore une série d'indicateurs de suivi spécifiques à l'expérimentation GIPA.</p>	<p>GIPA : la durée de l'expérimentation est fixée à 18 mois, à compter de la publication de l'arrêté fixant la liste des départements expérimentateurs (Ain, Aube, Charente, Corrèze, Côtes-d'Armor, Finistère, Haute-Garonne, Hérault, Indre-et-Loire, Loire-Atlantique, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Nord, Rhône, Saône-et-Loire, Paris, Seine-et-Marne, Territoire de Belfort et la Réunion). En outre, le ministère en charge des droits des femmes a mis en place, un simulateur de pensions alimentaires.</p>
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

<sup>1</sup> D'après données PLFSS et DREES.

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

#### ***Mesure n°13 : Améliorer l'accueil en structures collectives des enfants de moins de 3 ans issus des familles modestes***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Objectif : accueillir, dans les structures collectives, au moins 10 % d'enfants de moins de 3 ans vivant sous le seuil de pauvreté et, à terme, une proportion égale à celle qu'ils représentent parmi les enfants du même âge sur le territoire concerné.	Négociation COG de la CNAF, Favoriser les modes de garde innovants. Adaptation des structures (DOM-TOM / ZEP)

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCS – SD2		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat, Règlement et convention d'objectifs et de gestion CNAF

<b>4. Bilan</b>
La COG CNAF/Etat 2013-2017 prévoit l'atteinte de l'objectif fixé par le CILE. En outre, afin de réduire les inégalités territoriales et sociales d'accès aux modes d'accueil, il est mis en place une nouvelle gouvernance locale au travers de schémas départementaux des services aux familles qui prévoient notamment un soutien financier renforcé de la CNAF (prévu dans la COG) aux territoires prioritaires grâce à un fonds de rééquilibrage territorial doté de 125 millions d'euros pour 2013-17.

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>
--

Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Les travaux avec la CNAF en vue de l'objectif 10% d'enfants de familles précaires accueillis en EAJE se dérouleront en deux temps :</p> <p>1/une approximation de la répartition par tranche de revenu des publics des EAJE sera réalisée au niveau national par la CNAF. L'indicateur est fondé sur la proportion d'enfants dont la participation familiale horaire est inférieure à 1€ parmi les enfants inscrits en EAJE. Toutefois, cette méthode aboutit à une surestimation du pourcentage d'enfants en situation de pauvreté dans les EAJE.</p> <p>Parallèlement, la CNAF a mis en place une expérimentation (projet FILOUE), qui doit permettre une transmission d'informations plus complètes et fiables sur le public accueilli. La première remontée de FILOUE ne pourra intervenir qu'à partir de début 2015 à partir d'un échantillon d'EAJE.</p> <p>2/ un dispositif d'appariement entre les données des EAJE et les fichiers des allocataires est organisé pour les 4 territoires expérimentaux et devrait être étendu en 2016/2017.</p> <p>Il a été procédé au lancement de la phase de préfiguration des schémas départementaux des services aux familles le 22 février 2014 dans 17 départements volontaires. Une évaluation de cette phase est en phase de finalisation. Une extension à de nouveaux départements est prévue début 2015.</p>
Indicateurs de mobilisation	
<p><b>% d'enfants accueillis par territoires :</b></p> <p>Non disponible à ce stade. (cf. plus haut)</p>	
Niveau de mise en œuvre locale	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>L'objectif fixé par le CILE est intégré tous les contrats enfants-jeunesse entre les communes et le réseau des CAF.</p> <p>16 départements ont entamé une démarche volontaire d'élaboration d'un schéma des services aux familles.</p> <p>8 schémas départementaux des services aux familles ont été signés. Les 8 autres devraient l'être dans les prochains mois.</p>
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

#### ***Mesure n°14 : Construire une école accueillante aux parents***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
N/A	<p>Renforcement de la coopération entre les parents et l'école dans les territoires en particulier avec les parents les plus éloignés de l'institution scolaire pour construire l'école de la réussite de tous les élèves,</p> <p>Campagne de sensibilisation sur les parents vulnérables en faveur des référents parents,</p> <p>Encouragement du développement des associations de parents d'élèves en Outre-mer,</p> <p>Lutte contre la non-scolarisation des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs et intégration des élèves allophones arrivant en France.</p>

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGESCO		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Règlement

<b>4. Bilan</b>
<p><b>1/ Renforcement de la coopération entre les parents et l'école dans les territoires en particulier avec les parents les plus éloignés de l'institution scolaire :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Rendre effectifs les droits d'information et d'expression des parents,</i></li><li>- <i>Construire de nouvelles modalités de coopération avec les parents pour une école plus accueillante dans une perspective de coéducation : Echanges groupes de pairs-Universités populaires de parents-convention cadre ATD Quart monde, Formation des personnels à la communication avec les familles (diversité culturelle et sociale) : Ecoles Supérieures du Professorat et de l'Education –</i></li></ul>

- Plans Académiques de Formations, Expérimentation orientation fin 3<sup>e</sup>.
- *Développer des actions d'accompagnement à la parentalité* : Coordination des dispositifs et actions (MAP) : projet académique /schémas départementaux des services aux familles/Projet Educatifs Territoriaux, Développement d'actions dans le cadre des projets d'école et d'établissement.

## **2/ Campagne de sensibilisation sur les parents vulnérables en faveur des référents parents :**

Regroupement national des référents académiques parents 1er trimestre 2014.

## **3/ Encouragement du développement des associations de parents d'élèves en OM :**

98% à 100% des sièges de représentants des parents d'élèves aux conseils d'école et d'administration sont pourvus dans les DOM. 60% le sont par des parents n'appartenant pas à une association ou adhérant à une association non affiliée,

Taux de participation aux élections compris entre 18 et 22% en dessous de la moyenne nationale.

## **4/ Lutte contre la non scolarisation des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs et intégration des élèves allophones arrivant en France :**

Appui des Centres Académiques pour la Scolarisation des enfants allophones Nouvellement Arrivés en France et des enfants issus de familles itinérantes et de Voyageurs (CASNAV).

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
Sous-mesure concernée : 1. Renforcement de la coopération entre les parents et l'école dans les territoires- 2. Campagne de sensibilisation et de formation	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>La mallette des parents et les actions de soutien à la parentalité sont déployées dans les écoles et les établissements scolaires</p> <p>Les espaces parents sont créés et aménagés progressivement dans les écoles et les établissements scolaires, en lien avec les collectivités territoriales.</p>	<p>Le circulaire n° 2013-142 du 15 octobre 2013 relative au renforcement de la coopération entre les parents et l'école dans les territoires se met en œuvre progressivement, accompagnée par des actions de formation des personnels.</p> <p><u>Une journée nationale des référents académiques</u> "parents d'élèves", a été organisée le 21 mai 2014 à laquelle ont participé 60 personnels d'encadrement de l'éducation nationale ainsi que 30 représentants des partenaires institutionnels (DGCS, CNAF, services publics et associatifs dont l'association ATD Quart monde avec lequel une convention cadre est signée). Les outils développés en académie ont été mutualisés dans le cadre d'ateliers thématiques.</p> <p>- <u>Le 3<sup>e</sup> module du programme national de formation</u> des personnels d'encadrement s'est déroulé en septembre 2014 à l'école supérieure de l'éducation nationale sur la réussite éducative : « Ecole, territoires et partenariats : vers une éducation partagée ».</p> <p>Une délégation de 5 représentants par académie a participé à cette formation.</p> <p>- <u>Le référentiel relatif à la refondation de l'éducation prioritaire</u> intègre le volet « mettre en place une école qui coopère</p>

<p><b>Résultats nationaux taux de participation</b></p> <p>Les résultats des élections pour l'année scolaire 2014-2015 ne sont pas encore publiés.</p>	<p>utilement avec les parents et les partenaires pour la réussite scolaire ». Ce thème a été développé lors des formations de formateurs qui se sont tenues en mai et juin 2014.</p> <p>- <u>Le référentiel de formation initiale des personnels enseignants et d'éducation</u> (Ecole supérieure du professorat et de l'éducation) intègre les enseignements relatifs à la sociologie et la gestion de la diversité des publics, aux relations avec les parents d'élèves, à l'école inclusive, à la posture d'enseignant, à la communication professionnelle, à l'éthique et au travail coopératif.</p> <p><u>Des formations d'équipes éducatives</u> sur la coéducation Ecole Parents sont mises en œuvre dans les plans académiques de formation, impulsées par les référents académiques parents d'élèves.</p> <p><u>Une mission sur la grande pauvreté et la réussite scolaire</u> a été confiée à l'inspecteur général JP Delahaye. Cette mission rendra notamment des préconisations sur la manière de prendre en compte les parents les plus éloignés de l'école.</p> <p><u>Encouragement du développement des associations de parents d'élèves en Outre-mer</u></p> <p>Depuis 2010, le ministère mobilise tous les acteurs sur les élections des représentants des parents d'élèves. En 2013, outre un communiqué de presse (10 octobre 2013), le ministère de l'éducation nationale et le ministère délégué à la réussite éducative se sont mobilisés pour que les élections des représentants des parents d'élèves constituent un événement marquant dans la vie des écoles, des établissements et des parents.</p> <p>Afin d'aider à l'organisation, l'ensemble des acteurs académiques concernés ont reçu un kit d'information pour leur permettre de communiquer auprès des parents d'élèves (une affiche destinée à rappeler les dates auxquelles se tiendront les élections ainsi qu'un dépliant visant à présenter aux parents d'élèves les enjeux des élections et le rôle de leurs représentants). Ces documents ont été mis en ligne sur le site <a href="http://education.gouv.fr">education.gouv.fr</a>.</p> <p>Le ministère avait également demandé aux académies de relayer ces informations sur leur propre site.</p> <p>En 2014, les élections des représentants des parents d'élèves se sont inscrites dans le cadre de "la semaine de la démocratie scolaire" dans la 6ème semaine de la rentrée scolaire. Les élections des représentants des parents d'élèves aux conseils d'école et aux conseils d'administration représentent un moment essentiel de la vie des écoles et des établissements. C'est pour faire prendre conscience à tous des enjeux de cet engagement qu'a été créée cette semaine de la démocratie scolaire.</p> <p><u>Lutte contre la non scolarisation des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs et intégration des élèves allophones arrivant en France</u></p>
--	--

<p>La DIHAL dispose d'indicateurs spécifiques sur les taux de scolarisation des enfants vivant dans des campements illicites dans le cadre des recensements qu'elle opère sur les quatre domaines d'accès aux droits : éducation, emploi, logement, santé.</p>	<p>Trois circulaires sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA), des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (EFIV) et sur l'organisation des CASNAV, publiées au bulletin officiel du 11 octobre 2012, ont été adressées aux recteurs d'académie. Les services de l'éducation nationale sont pleinement mobilisés sur le suivi de la scolarisation et l'inclusion de ces publics.</p> <p>Un séminaire national portant sur l'inclusion des EANA et des EFIV, organisé en avril 2014, a réuni une table ronde sur la thématique des enfants et des familles les plus éloignés de l'école.</p> <p>Deux groupes de travail portant sur le suivi du parcours scolaire des EANA et des EFIV se réunissent en 2014-2015 pour mutualiser des pratiques de médiation et favoriser la continuité éducative.</p> <p>La DGESCO coopère étroitement avec la DIHAL pour la scolarisation des enfants vivant dans des campements illicites.</p> <p>Un projet de mise en place d'accompagnateurs scolaires est en cours, à l'initiative des académies les plus concernées par ces publics, notamment en Ile de France.</p>
Indicateurs de mobilisation	
N/A	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p><b>L'expérimentation "choix de la voie d'orientation donné à la famille"</b>, dans le domaine de l'orientation fin de troisième, est mise en œuvre dans 107 collèges de 13 académies.</p>	<p>Décret n°2014-6 du 7 janvier 2014 portant expérimentation d'une procédure d'orientation des élèves dérogeant à l'article L.331-8 du code de l'éducation</p> <p>Arrêtés des 25 mars et 9 mai 2014 fixant la liste des établissements retenus pour l'expérimentation du choix de la famille.</p> <p>A l'issue de la 1ère année l'expérimentation permet de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- renforcer le climat de confiance et instaurer un dialogue approfondi entre les équipes éducatives et les familles notamment celles les plus éloignées de l'école,</li> <li>- accompagner les familles tout au long d'un parcours d'information et d'orientation, pour les guider dans le meilleur choix possible de la voie d'orientation ;</li> <li>- informer toutes les familles aux différentes filières de formations possibles post troisième;</li> <li>- informer les familles sur la distinction entre l'orientation et l'affectation ;</li> </ul>



<p><b>Scolarisation des moins de 3 ans et soutien à la parentalité</b></p> <p>398 emplois en mesures de rentrée dont 248 dans des classes spécifiquement adaptées, 37 dans des classes du type classes passerelles et 113 dans des classes banales.</p> <p>Selon notre enquête, cette scolarisation a concerné 447 écoles dont 235 en éducation prioritaire soit un peu plus de la moitié mais la loi prévoit également cette scolarisation dans les zones rurales et les DOM.</p> <p>Dans sa note d'information sur le constat de rentrée 2013, la DEPP fait ressortir qu'il y a eu 6 100 élèves (de moins de trois ans) de plus qu'à la rentrée 2012 soit 97 200 élèves (de moins de trois ans) au total de sorte que le taux de scolarisation est remonté à 11,8 % contre 11 % à la rentrée 2012. Dans les zones d'éducation prioritaire, le taux de scolarisation à deux ans a progressé de 2,9 points et atteint désormais 20,4 % des élèves susceptibles d'être scolarisés.</p> <p>Les effectifs ont davantage progressé dans le secteur public (+ 8,6 %) que dans le secteur privé (+ 0,7 %).</p> <p>L'objectif de la loi pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013 est de scolariser 30 % des enfants de moins de trois ans dans ces zones.</p> <p>Douze académies dépassent ce taux, dont Besançon, Rennes et Nantes. À l'opposé, cinq académies ont un taux encore inférieur à 10 %, dont les académies de Paris et Créteil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- responsabiliser les familles dans l'aide et la construction du projet de leurs enfants dans un principe de co-éducation</li> </ul> <p>Scolarisation des enfants de moins de 3 ans</p> <p>Le contexte départemental, voire local, a une influence majeure sur les possibilités d'évolution des effectifs de moins de trois ans et sur les taux d'accueil correspondants. La priorité de mise en œuvre dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, zones urbaines d'éducation prioritaires, rurales ou de montagne, départements et régions d'outremer, a été réaffirmée dans les dialogues stratégiques de la DGESCO avec les académies, afin que cette mesure bénéficie d'abord à ceux qui en ont le plus besoin.</p> <p>Des chartes d'accueil des enfants de moins de 3 ans ont été élaborées dans les départements et la très bonne coopération avec les communes a permis une amélioration effective des conditions d'accueil des enfants et de la qualité de l'environnement éducatif et pédagogique.</p> <p>La présence généralement continue des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) sur le temps scolaire, voire périscolaire, leur donne une place privilégiée ; ils participent au dialogue avec les parents. Des actions de formations associant les professeurs des écoles et les ATSEM ont été réalisées dans beaucoup de départements, en insistant sur la place et le rôle des parents.</p> <p>Des initiatives locales sont également prises afin de favoriser l'accompagnement à la parentalité, en partenariat avec le secteur de la petite enfance et le milieu associatif.</p> <p>Les élus dressent généralement un bilan positif d'une scolarisation qui s'intègre bien aux politiques municipales en faveur des quartiers les plus défavorisés.</p>
<p align="center"><b>Indicateurs de mobilisation</b></p>	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

#### ***Mesure n°15 : Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non-discrimination***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
N/A	Travail avec les associations d'élus. Pour le second degré, mobilisation des fonds sociaux. En outre-mer, mobilisation des CAF.

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGESCO		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
1er semestre 2014, Circulaires bourses des lycées et bourses des collèges

<b>4. Bilan</b>
Les circulaires 2014 sur les bourses de collège et de lycée rappellent la déduction des frais de demi-pension sur le montant trimestriel de bourse accordé à la famille.  Une note de service aux recteurs a été transmise en novembre 2013 pour une priorité à donner aux aides à la restauration sur les crédits alloués aux académies au titre des fonds sociaux pour 2013/2014.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
<p><b>Nombre de partenariats pour le 1<sup>er</sup> degré / mobilisation des fonds sociaux pour le 2<sup>nd</sup> degré :</b></p> <p>Non disponible en l'état des informations transmises à la mission</p> <p><b>% d'enfants ayant accès aux services de restauration collective :</b></p> <p>Depuis les années 2000 la part des élèves demi pensionnaires a augmenté de 10 points</p> <p>Rentrée scolaire 2012 : 64.1 % des élèves du second degré sont demi pensionnaires soit 3 474 169 élèves</p> <p>69% des collégiens sont demi- pensionnaires</p> <p>61.1 % des élèves de lycées généraux et technologiques</p> <p>46.6% des élèves de lycées professionnels</p> <p>63.1% des élèves de l'enseignement adapté</p>	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée : accès à la restauration en Guyane	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>A la rentrée scolaire 2013, 28,13 % des élèves du primaire utilisent le service restauration des écoles et 13,47 % des collégiens. Globalement, à peine plus de 20 % des élèves guyanais bénéficient d'une restauration scolaire.</p>	<p>Les services du rectorat de l'académie de Guyane sont très impliqués dans la mise en œuvre d'une restauration scolaire pour tous depuis de longs mois.</p> <p>Ce service contribue au bon accueil des élèves et à la qualité du cadre de vie ; il favorise également l'accomplissement de la mission éducatrice des écoles et établissements scolaires.</p> <p>Ainsi, les services de l'éducation nationale sont attentifs à une offre tant en quantité (chaque élève qui le souhaite doit pouvoir bénéficier de ce service) qu'en qualité (équilibre nutritionnel).</p> <p>Pour le premier degré, dans le cadre de l'expérimentation conduite à la rentrée scolaire 2014, un projet « collation pour tous » a été élaboré par les services du rectorat afin de permettre au plus grand nombre d'élèves de bénéficier d'un repas pendant la journée de cours composé d'un laitage, d'un sandwich, d'un fruit, d'une boisson.</p> <p>Quatre communes sont volontaires : Apatou, Mana, Saint-Laurent du Maroni et Saint-Georges.</p>

	<p>11 802 écoliers sont concernés.</p> <p>Les opérations ont été lancées à Mana le 7 novembre 2014 et sont imminentes à Apatou et Saint-Georges. Des négociations avec les fournisseurs sont en cours à Saint-Laurent du Maroni.</p> <p>Pour le second degré, la Région et le Conseil général ont proposé des aménagements de locaux ou des subventions pour des restaurants privés : aucune d'elles ne pourra envisager la construction de cuisines centrales.</p> <p>S'agissant de la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS), l'arrêté qui fixe pour 2014 le montant de l'enveloppe par département et le taux de la prestation pour une collation ou un repas, devrait être publié prochainement.</p> <p>Des instructions ont été données par la CNAF pour l'utilisation des reliquats CAF Guyane. Cette mesure est destinée à aider à l'amorçage de l'expérimentation dans les communes concernées et permet de donner du souffle au développement de la restauration scolaire en Guyane.</p>
--	--

#### Indicateurs de mobilisation

	Année 2013			Année 2014 (prévisionnel <sup>1</sup> )
	Montant programmé	Montant exécuté	Crédits d'urgence ou débloqués spécifiquement en cours d'année <sup>2</sup>	
<b>Financement Etat P 230</b>	32,1 M€	29,9 M€		34,6 M€
<b>Financement Sécurité Sociale</b>				
<b>Collectivités</b>				
<b>Bourses de collège</b>	147,3 M€	149,5M€		152,6M€
<b>Bourses de lycée</b>	363,5M€	366,4M€		368,0M€

<sup>1</sup> PLF ou PLFSS notamment.

<sup>2</sup> **Exemples :** crédits débloqués en matière d'hébergement d'urgence ; garantie jeunes, création de PASS régionales ; financement de projets spécifiques, ...

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

#### ***Mesure n°16 : Améliorer l'accès à l'école pour les enfants issus de campements ou bidonvilles***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
N/A	N/A

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DIHAL		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
1er semestre 2013 Circulaire de rentrée

<b>4. Bilan</b>
<p>Pour rendre possible l'atteinte des objectifs de scolarisation prévus par la circulaire du 26 août 2012, <u>trois nouvelles circulaires publiées le 11 octobre 2012</u> formulent une série de préconisations concernant les modalités de scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, le pilotage des dispositifs, la lutte contre l'absentéisme et la non scolarisation, la prise en charge pédagogique et l'acquisition des savoirs fondamentaux.</p> <p>Un <u>réseau national</u> coordonné de centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) a été mis en place pour aider à mettre en œuvre les orientations nationales, améliorer les conditions générales de scolarisation de ces élèves et faciliter la mutualisation des expériences académiques. Le ministère de l'Education nationale pilote l'ensemble du dispositif prévu par les circulaires d'octobre 2012. Un groupe de travail s'est réuni fin novembre 2012 pour la première fois avec des responsables académiques et départementaux ainsi que des universitaires afin d'organiser un réseau national d'échanges des CASNAV, mettre en place une enquête nationale sur le suivi des enfants concernés par les circulaires et proposer des démarches pertinentes sur certaines thématiques dont l'absentéisme, l'évaluation et l'orientation des élèves, la prise en compte du plurilinguisme et de l'inter culturalité.</p>

L'Éducation nationale s'appuie sur les Casnav pour organiser dans de bonnes conditions la scolarisation des enfants à besoins éducatifs particuliers. Le CASNAV est une structure d'expertise auprès du recteur et des directeurs académiques sur le dossier des élèves allophones nouvellement arrivés en France et des élèves issus de familles itinérantes et de voyageurs. Cette expertise porte sur l'organisation de la scolarité des publics concernés, sur les ressources pédagogiques, sur la formation des enseignants et des cadres

Le CASNAV assure une coopération active et permanente entre les services académiques, départementaux, les communes et les services sociaux afin de lutter contre la non-scolarisation et l'absentéisme et développe des actions de médiation auprès des familles afin de faire évoluer leurs comportements. Cette coopération doit conduire à l'application de procédures administratives simplifiées garantissant un accueil en classe rapide, à une plus grande réactivité dans les procédures d'inscription aux services qui l'accompagnent (cantine, ramassage scolaire, etc.) ainsi qu'à une gestion immédiate des refus d'inscription et des dissuasions par une action conjointe des différents services académiques.

Par son action, le Casnav contribue à la mise en œuvre des orientations et des conditions générales de scolarisation des enfants allophones, ainsi que du recueil de données du tableau de bord national.

Le tableau de bord national permet d'évaluer au plan quantitatif et qualitatif les effets des dispositifs et d'ajuster la mobilisation des moyens en personnel, en encadrement.

Des unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPEAA) permettent un accueil personnalisé. Cependant, l'inclusion dans les classes ordinaires est le but à atteindre même lorsqu'elle nécessite temporairement un passage en UPEAA. Ainsi, les UPEAA organisent des liens avec la classe ordinaire et y prévoient des temps de présence de l'élève. L'objectif légal d'inclusion scolaire et d'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture est celui du droit commun. Il s'applique naturellement à ces élèves sur le territoire de la République.

Afin d'obtenir de la continuité dans la fréquentation scolaire, un travail de proximité avec les familles s'avère nécessaire au travers d'une contractualisation. L'enseignant d'une UPEAA fait signer aux familles habitant les bidonvilles un contrat d'assiduité traduit en roumain qui prévoit une sortie du dispositif UPEAA (ce qui ne signifie pas une sortie de l'école) lorsque les absences sont renouvelées et injustifiées. Il s'agit d'explicitier auprès des familles les attentes de l'école en matière d'assiduité et de distinguer l'absentéisme dû au manque de moyens de celui dû au manque de motivation.

La démarche se fait dans un formalisme ténu : l'objectif est bien de partager avec les familles les attentes de l'école, qui n'ont rien d'évident pour elles. La contractualisation de l'assiduité n'est pas une fin en soi mais un moyen : il s'agit d'instaurer un rapport de confiance.

## 5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs

### Niveau de mise en œuvre national

Le rôle des associations dans l'accompagnement scolaire est essentiel notamment au travers d'un accompagnement scolaire souvent effectué par des bénévoles sur les campements.

#### Principales difficultés :

- Dans différents projets **le problème de transports** entre le lieu du campement et le lieu de scolarisation est particulièrement récurrent. Les associations soulignent souvent le fait que les campements sont parfois éloignés des écoles. Lors de l'absence de mise à disposition d'une desserte par un bus scolaire les bénévoles peuvent assurer le trajet (à Triel sur Seine par exemple).
- Certaines associations notent par ailleurs à la difficulté à maintenir la scolarisation des enfants à partir du collège.

Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<p><b><u>Nombre d'enfants accueillis (estimation) :</u></b></p> <p>L'interdiction de tenir des statistiques sur un fondement « ethnique » ou discriminant en fonction de la nationalité ne permet pas un suivi précis de cet indicateur.</p> <p>L'enquête réalisée par la DIHAL en 2013 estimait le nombre de personnes vivant dans des campements à 16 400. Pour 10 756 d'entre elles nous savons qu'il s'agit d'enfants mineurs pour 40% soit 4 300 enfants. Selon l'enquête réalisée en janvier 2014, 19 200 personnes vivent dans des campements dont au moins 5 100 mineurs. Seuls les diagnostics globaux et individualisés réalisés à l'initiative des préfets ou des collectivités renseignent de façon plus précise sur le nombre d'enfants scolarisables et scolarisés. Mais pour l'instant nous ne disposons pas de synthèse nationale de ces diagnostics.</p> <p>Par ailleurs de nombreux projets d'accompagnement des personnes vivant dans les bidonvilles ont une dimension d'encouragement à la scolarisation et des actions sont mises en œuvre dans certains territoires : organisation de transports vers les écoles et collèges, inscription gratuite à la cantine, etc..</p>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
<p><b><i>Soutien au transport des enfants vers l'école</i></b>  <i>MOUS Strasbourg, Accompagnement social global et individualisé dans le Gard : Mise à disposition de navettes pour les enfants</i></p> <p><b><i>Partenariats avec les collectivités et les services de l'Etat pour l'accompagnement à la scolarisation :</i></b>  - <i>MOUS Ris Orangis</i> : le Conseil Général du 91 participe au règlement des frais de cantine pour les élèves en collège.  - <i>MOUS de Gardanne</i> : le CCAS de Gardanne prend en charge les frais de cantine.  - CCAS de Reims, suite à la demande du DCSPP, délivre cartes de solidarité aux familles (accès baignoires, médiathèque, piscine...)</p>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

**Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures**

**Mesure n°17 : Améliorer l'accès à l'école pour les enfants sous main de justice**

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
Améliorer l'accès aux dispositifs de droit commun par la réactualisation d'une circulaire conjointe de 1985 avec l'éducation nationale  Pérenniser les dispositifs relais visant à remobiliser puis accompagner les mineurs décrocheurs pour un retour dans un cursus scolaire pérenne	Dispositifs transitoires, type dispositifs relais  Partenariat avec l'EN.

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DPJJ		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DGESCO, Education Nationale		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat, Circulaires et évaluations annuelles (comités de pilotages nationaux et régionaux)

4. Bilan
<b>1/ Améliorer l'accès aux dispositifs de droit commun par la réactualisation d'une circulaire conjointe de 1985 avec l'éducation nationale</b>  La DPJJ et la DGESCO travaillent à l'élaboration d'une nouvelle circulaire qui rassemblera tous les champs de collaboration institutionnelle liant la PJJ à l'éducation nationale. L'ambition de cette nouvelle circulaire conjointe DGESCO-DPJJ est de mettre en cohérence l'ensemble des partenariats et de pouvoir constituer un document d'appui aux professionnels des champs éducatif et scolaire. Fin 2014, cette circulaire est actuellement soumise aux visas des cabinets ministériels, ce qui suppose une signature dans de brefs délais.
<b>2/ Pérenniser les dispositifs transitoires visant à remobiliser puis accompagner les mineurs pour un</b>



### retour dans un cursus scolaire pérenne

Les dispositifs relais de l'éducation nationale contribuent à la prévention du décrochage scolaire par la prise en charge des publics les plus en difficulté dans leur scolarité (résultats très faibles, absentéisme, problèmes de comportement).

La PJJ est impliquée dans ces dispositifs par la mise à disposition au sein de ces derniers de 78 ETP d'éducateurs (*données de septembre 2014*).

Un travail de réactualisation de la circulaire relative aux dispositifs relais a été enclenché en 2013. Fruit d'un travail conjoint entre la DPJJ et la DGESCO, cette circulaire a été signée par le ministre de la Justice et le ministre de l'éducation nationale le 28 mars 2014. Elle s'appuie sur une meilleure complémentarité de ces dispositifs : ateliers relais, classes relais et ERS (Etablissements de Réinsertion Scolaire), refondés en internats relais.

## 5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs

### Niveau de mise en œuvre national

Sous-mesure concernée : **1/ Améliorer l'accès aux dispositifs de droit commun par la réactualisation d'une circulaire conjointe de 1985 avec l'éducation nationale**

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	Le travail de réactualisation de la circulaire générale de coopération DGESCO-DPJJ est en voie de finalisation, signature prévisionnelle : fin 2014 / début 2015.

Sous-mesure concernée : **2/ Pérenniser les dispositifs transitoires visant à remobiliser puis accompagner les mineurs pour un retour dans un cursus scolaire pérenne**

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Le travail de refonte des modalités partenariales au sein des dispositifs relais (cf. supra) a abouti le 28 mars 2014 par la signature conjointe Justice-Education Nationale d'une <i>circulaire relative au schéma académique et au pilotage des dispositifs relais</i>, qui a vocation à être déclinée au sein des Rectorats et des Directions Interrégionales de la PJJ.</li><li>- Il est à souligner également qu'une convention a été signée en mai 2013 entre l'INSHEA (enseignement supérieur), la DGESCO et la DPJJ afin de développer les formations dispensées aux professionnels intervenant en Centre Educatif Fermé, en particulier les enseignants. En effet, ces</li></ul>

	<p>derniers accompagnent des jeunes souvent en grave échec dans les apprentissages fondamentaux et cette formation organisée en deux sessions par an a pour objectifs de les former aux outils et démarches pédagogiques spécifiques pertinents dans ce contexte et faciliter par ce biais un retour à la sortie du CEF dans un circuit de formation de droit commun.</p>
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<p>Les deux circulaires DGESCO DPJJ, celle signée en mars 2014 et celle en voie de finalisation, demandent à réactiver les comités de pilotage nationaux et régionaux entre la PJJ et l'éducation nationale.</p> <p>Ces instances permettront de dresser le bilan des actions conduites, en particulier concernant les dispositifs relais sur l'évolution du schéma académique (implantation des dispositifs, lieux à prioriser en termes d'allocation des moyens, en fonction des besoins repérés, etc.)</p>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

*Mesure n°50 : Créer un statut de centre parental*

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
N/A	Expertise des expérimentations en cours regroupées dans un collectif, créé en 2011 par « Aire de famille ». Il regroupe 5 centres parentaux, certains créés avant la loi de 2007 (Aire de famille en 2003),  Prises de contact avec différentes parties prenantes : associations gestionnaires, collectivités locales en vue de proposer différentes hypothèses de mise en œuvre opérationnelles de l'objectif.

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCS – SD2		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013  Loi ou règlement dans le cas d'une extension des possibilités actuelles

<b>4. Bilan</b>
Des contacts ont eu lieu avec différents centres parentaux existants. Le projet de loi famille, qui aurait pu intégrer une modification de l'article L. 222-5 du CASF relatif aux publics pris en charge par le conseil général, au titre de l'aide sociale à l'enfance pour y intégrer les pères, a été abandonné.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	Attente d'un véhicule législatif : éventuel amendement dans la PPL DINI/MEUNIER portant sur la protection de l'enfance
Indicateurs de mobilisation	
Nombre de centres parentaux créés dont ceux par transformation de centres maternels :	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°51 : Mieux accompagner les mineurs isolés étrangers*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
<p>-Mobiliser un principe de solidarité entre départements de la métropole en accompagnant les Parquets dans leurs décisions de placements de jeunes évalués MIE par les services du Conseil Général du lieu où ils se sont « présentés ».</p> <p>-Mobiliser une politique interministérielle autour des MIE.</p> <p>-Assurer un Remboursement, État aux CG des frais d'évaluations engagés pour confirmer le statut MIE des personnes se présentant comme MIE sur leur territoire : (250 Euro /5jours/ jeune) soit 8.5/9 Millions d'euros pour un exercice à 12 mois.</p>	<p>- Signature du protocole Etat/ADF mettant en place le dispositif de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MIE en appui de la Circulaire du Garde des Sceaux (31 mai 2013).</p> <p>- Mise en place d'une cellule nationale d'appui et d'orientation au sein de la Direction de projet, devenue Mission MIE /DPJJ.</p>

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
Ministère de la Justice DPJJ-Mission MIE Comité de suivi national (18/09/14)		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
Intérieur (DCPAF, lutte contre l'immigration), DGCS, Affaires Etrangères ...		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
Dispositif mis en œuvre à partir du 1 <sup>er</sup> juin 2013, rapport d'évaluation IGSJ IGAS IGA (remis en juillet 2014)

4. Bilan
----------

## **1/ Sur la mise à l'abri, l'évaluation et l'orientation des jeunes se présentant comme mineurs isolés étrangers (MIE) :**

Le ministère de la justice a été investi en décembre 2010 par le Premier ministre de la coordination de l'action de l'Etat, en lien avec les conseils généraux, en direction des jeunes étrangers isolés, mineurs et jeunes majeurs. Cette mission s'est traduite par la mise en place à la DPJJ d'une direction de projet. Cette dernière a entrepris un travail de concertation au niveau national et territorial, et a engagé une réflexion sur les aspects financiers de la prise en charge des mineurs isolés étrangers dans le sens d'une meilleure répartition de la charge des conseils généraux.

Dans ce cadre, les actions suivantes ont été menées :

- Le protocole signé le 31/05/13 entre l'Etat et l'Assemblée des Départements de France, ADF, afin de déterminer des procédures d'évaluation et des solutions pérennes de mise à l'abri, de prise en charge, de personnes s'étant présentées comme MIE puis évaluées comme tel au terme d'une procédure précisée dans le protocole national.
- La circulaire du 31 mai 2013 adressée aux parquets pour la mise en œuvre de ce dispositif,
- Le protocole d'évaluation de la minorité du jeune et de son isolement sur le territoire français.
- Une note du DPJJ aux directions interrégionales.
- Des rencontres sur le terrain des différents acteurs du dispositif : conseils généraux, juridictions, associations concernées, ministères partenaires, représentations européennes...
- La rédaction du rapport annuel d'activité (Juin 2013/juin 2014) et sa transmission élargie.

Ces textes édictent de nouvelles modalités d'organisation sous la forme de la mise en place d'un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, visant à :

- limiter les disparités entre les départements, s'agissant des flux d'arrivée des jeunes ;
- apporter aux jeunes toutes les garanties liées à la nécessaire protection de leur intérêt et au respect de leurs droits, et pour sécuriser leur statut ;
- homogénéiser les pratiques des départements lors de la période de la mise à l'abri, évaluation et orientation des jeunes, cette période étant destinée à s'assurer de leur minorité et de leur situation d'isolement sur le territoire français, qui constituent les conditions de leur prise en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

Le rôle de coordination de la DPJJ s'est également traduit par la mise en place d'une cellule nationale placée auprès de celle-ci, et chargée du suivi des flux d'arrivée de jeunes étrangers isolés, du recueil des éléments relatifs aux placements effectués, et de mettre à disposition des parquets toute information actualisée leur permettant de savoir dans quel département il sera opportun de placer le mineur.

Un comité de suivi a été mis en place, s'est réuni à quatre reprises ; en juillet 2013, septembre 2013, janvier 2014 et septembre 2014.

Il s'agit du premier exercice (à 12 mois, évoluant à 16 mois, puis à 19 mois soit du 01/06/13 au 31/12/14). Tous les départements sont concernés par la problématique des MIE (Protection de l'Enfance).

Une évaluation du dispositif par trois inspections des ministères concernés, demandée en janvier 2014, fut rendue fin juillet 2014. L'ADF en fut destinataire et l'Etat a rendu public ce document seulement en octobre 2014. Une attention particulière est notamment 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 de cette population.

## **2/ Sur la formation :**

La formation des jeunes intervient lors de la prise en charge dans la durée par un CG (à distinguer de l'étape de mise à l'abri - évaluation de la minorité et de l'isolement). L'obligation d'instruction scolaire s'impose et distinctement des activités de jour peuvent également être mises en place, (ainsi diversement par les CG, des Associations, des UEAJ, Unité Educative d'Activités de Jour de la PJJ....).

Cependant, au regard de l'âge des jeunes évalués mineurs et isolés (60% ont plus de 16 ans) et de leur forte

volonté d'intégration, la question de la formation est centrale dans leur parcours en France (apprentissage de la langue et insertion professionnelle).

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
La cellule nationale a eu à connaître entre juin 2013 et le 27 novembre 2014, 5688 jugements de MIE	Dispositif satisfaisant : (rapport d'évaluation), (comité de suivi) <i>-Mise en œuvre des 36 recommandations du rapport d'évaluation en cours.</i> <i>-Jugement des recours de 12 CG devant le Conseil d'Etat, envers la circulaire du G d S en attente.</i>
Indicateurs de mobilisation	
<b>Nombre de MEI bénéficiant d'une formation :</b> indicateur non suivi à un niveau national, à ce jour, et donc non disponible.	
<b>Nombre de MEI bénéficiant d'une prise en charge sanitaire spécifique :</b> indicateur non suivi à un niveau national, à ce jour, et donc non disponible.	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

***Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs***

***Mesure n°69 : Créer une commission enfance et adolescence au sein du CGSP***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCS – SD2		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
DREES		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 - 2014

<b>4. Bilan</b>
Création d'une commission enfance/adolescence au sein du CGSP le 3 décembre 2013, présidée par François de Singly

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
<b>Eléments de bilan quantitatifs</b>	<b>Eléments de bilan qualitatifs</b>
	Thématiques traitées lors des séances des 21 janvier 2014, 10 février, 19 mars, 8 avril, 20 mai : <ul style="list-style-type: none"><li>✓ -Les objectifs des stratégies intégrées pour l'enfance et l'adolescence et leurs mesures</li><li>✓ -Protection de l'enfance</li><li>✓ -Education</li><li>✓ -Socialisation</li><li>✓ -Famille, pauvreté, territoires</li></ul>
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
Un rapport final sera rendu en fin 2014	



## **6**

# **INCLUSION BANCAIRE ET LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT**



**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

***Mesure n°18 : Mieux connaître les processus menant au surendettement des ménages***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Etude qualitative et quantitative sous l'égide de la Banque de France	Etude BDF - comité scientifique regroupant plusieurs experts

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DG Trésor		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Lettre de Mission - étude qualitative et quantitative BDF

<b>4. Bilan</b>
La lettre de mission à l'attention du Gouverneur de la Banque de France a été signée par le Ministre de l'Economie et des Finances en date du 2 mai 2013. Le comité de pilotage de l'étude s'est réuni à plusieurs reprises à compter de septembre 2013. Une réunion du comité de suivi dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier élargi s'est tenue début octobre 2013.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	Plusieurs réunions du comité scientifique ont eu lieu courant 2014. L'étude définitive devrait être remise au Ministre d'ici la fin de l'année.
Indicateurs de mobilisation	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

#### ***Mesure n°19 : Mettre en place des mécanismes de détection des difficultés financières***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Mise en place d'un dispositif de prévention et d'accompagnement	Charte professionnelle de l'AFECEI homologuée par arrêté du ministre chargé de l'économie concernant les établissements de crédit

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DG Trésor en ce qui concerne la mise en place du dispositif au sein des établissements de crédit		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Loi et règlement

<b>4. Bilan 2013</b>
La loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires prévoit qu'une charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement adoptée par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI) et homologuée par arrêté du ministre chargé de l'économie précise notamment les conditions dans lesquelles les établissements de crédit se dotent de dispositifs de détection précoce des difficultés de leurs clients et apportent des réponses adaptées. Au cours du dernier trimestre 2013, des discussions préparatoires ont eu lieu au sein de l'AFECEI.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	Le Ministre des Finances et des Comptes Publics a homologué par arrêté en date du 05 novembre 2014 la Charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement. Elle a été publiée au JORF n°0262 le 13 novembre 2014.
Indicateurs de mobilisation	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures***

#### ***Mesure n°20 : Lutter contre l'accumulation des frais bancaires***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
	Dispositions de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (plafonnement des commissions d'intervention)  Déclinaison en OM.

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DG Trésor		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013/2014  Loi et décrets

<b>4. Bilan</b>
<p>La loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 prévoit plusieurs mesures relatives aux frais bancaires afin de lutter contre leur accumulation notamment pour les populations les plus fragiles et renforcer la protection des clients des banques :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- un plafonnement des commissions d'intervention pour toutes les clientèles des banques et avec un plafonnement spécifiques pour les personnes souscrivant à l'offre spécifique de moyens et services de paiements destinés aux populations les plus fragiles ou les bénéficiaires des services bancaires de base,</li><li>- une obligation d'information préalable de la part des banques quant au prélèvement des frais sur les comptes des particuliers (14 jours minimum),</li><li>- l'adoption du décret établissant une dénomination commune des principaux frais et services bancaires.</li></ul> <p>Plusieurs textes d'application de la loi bancaire sont prévus sur ces sujets,</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- décret (CE) de définition de l'offre spécifique à destination des populations en situation de fragilité financières (art. 52) ;</li><li>- décret (CE) définissant l'information préalable 14 jours avant le prélèvement des frais d'incidents (art. 66) ;</li><li>- décret après avis du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) établissant une dénomination</li></ul>

commune des principaux frais bancaires (art. 67).

Le décret n°2013-931 relatif au plafonnement des commissions d'intervention a été publié le 17 octobre 2013 et sera applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014

## 5. Niveau de mise en oeuvre et indicateurs

### Niveau de mise en œuvre national

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>Le décret 2014-373 relatif à la dénomination commune des principaux frais et services bancaires a été publié le 27 mars 2014.</p> <p>Les deux décrets relatifs à l'information préalable et à l'offre spécifique ont été pris le 30 juin 2014 :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Décret n° 2014-738 du 30 juin 2014 relatif à l'offre spécifique de nature à limiter les frais en cas d'incident</li><li>- Décret n° 2014-739 du 30 juin 2014 relatif à l'information préalable du consommateur en matière de frais bancaires</li></ul>	

### Indicateurs de mobilisation

### Niveau de mise en œuvre local

Sous-mesure concernée :

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs

### Indicateurs de mobilisation



## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 1 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures*

#### *Mesure n°21 : Mettre en place un registre national des crédits à la consommation*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
	Loi consommation

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DG Trésor		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
N/A

4. Bilan
Les dispositions législatives relatives à la création d'un registre national de crédits aux particuliers ont été introduites à l'article 22 bis du projet de loi relatif à la consommation. Le registre des crédits a pour finalité de prévenir le surendettement et plus généralement le « mal endettement », en fournissant aux prêteurs des informations leur permettant de mieux apprécier la solvabilité des personnes qui sollicitent un crédit, élément fondamental dans leur décision d'accepter ou de refuser d'octroyer le crédit et, si le crédit est octroyé, dans la détermination de ses conditions.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	Les dispositions de la loi consommation sur le registre positif ont été censurées par la décision du Conseil constitutionnel du 13 mars 2014. Un groupe de travail présidé par M. Constans, président du CCSF, a été mis en place pour tirer toutes les conséquences de la censure du Conseil constitutionnel. La remise du rapport définitif est

	prévue fin mars 2015.
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n°52 : Consolider le droit au compte*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
	Mesures prévues dans la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DG Trésor		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 Loi et décrets

4. Bilan
<p>La loi n°2013- 672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires comporte les mesures suivantes relatives à l'amélioration du droit au compte :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ obligation pour les établissements de crédit de remettre au demandeur une attestation de refus d'ouverture de compte (dans la loi elle-même et non plus simplement au niveau de la charte d'accessibilité bancaire comme c'était le cas auparavant),</li><li>✓ délai de trois jours ouvrés après réception des pièces requises pour l'ouverture d'un compte par l'établissement désigné par la Banque de France,</li><li>✓ possibilité de saisine de la Banque de France par le Conseil général, la caisse d'allocations familiales, le centre communal ou intercommunal d'action sociale dont le demandeur dépend ou une association familiale, une association de consommateurs ou une association de lutte contre l'exclusion.</li></ul> <p>Un décret d'application définissant les conditions dans lesquelles les associations peuvent agir est en cours de préparation.</p>

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Le décret relatif aux conditions d'exercice du droit au compte au nom et pour le compte du demandeur par les associations et fondations a été publié le 1<sup>er</sup> mars 2014.</p> <p>L'arrêté fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France a été publié le 11 juin 2014.</p>
Indicateurs de mobilisation	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

*Mesure n°53 : Développer un réseau de "Points Conseil budget"*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGCS		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
DG Trésor		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 - 2014 Loi et règlement

4. Bilan
<p>Un rapport de préfiguration de ce que sera le réseau de « Points conseil budget » a été commandé à l'été 2013 à Bernard Comollet (Caisse d'épargne Ile-de-France) et Arthur Lhuissier (CCAS de Grenoble) et remis au gouvernement.</p> <p>Leurs travaux conduisent à recommander le schéma de mise en place du réseau suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ d'une plate-forme téléphonique nationale qui proposera un accueil, un diagnostic budgétaire, un suivi et un appui à la mise en œuvre des actions pour prévenir et traiter les difficultés budgétaires ;</li><li>✓ de structures locales chargées des mêmes fonctions et sélectionnées suite à un appel à projet territorial et partenarial ;</li><li>✓ d'une articulation avec les dispositifs existants intervenant auprès des ménages avec d'autres expertises (ouverture de droits, accompagnement social, etc.).</li></ul> <p>Le gouvernement a décidé de missionner le CGEFI afin de préciser certains aspects des recommandations du groupe de préfiguration : détermination du coût de cette organisation ; détermination des modalités de financement et du statut juridique de la plate-forme nationale ; définition des modalités de labellisation des entités existantes localement. Le rapport final sera remis au plus tard le 15 février 2015.</p> <p>Une première réunion du comité de pilotage de cette mission a eu lieu le 12 décembre 2014</p>

Le Ministre de l'Economie et des Finances, a fait parvenir en date du 3 octobre 2013 une lettre de mission à l'attention du président du CCSF lui demandant officiellement de mettre en place un groupe de travail, avec un objectif ambitieux, à savoir l'élaboration d'un projet de stratégie nationale pour l'éducation financière en application des principes définis dans le cadre de l'OCDE et adoptés par le G20. Le groupe de travail se réunit à un rythme bimensuel.

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
Sous-mesure concernée : Mise en place d'un réseau de Points Conseil Budget	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Un comité de pilotage, chargé d'accompagner la phase de mise en œuvre opérationnelle des Points Conseil Budget, a été installé le 12 décembre 2014.</p> <p>Par ailleurs, dans le cadre du fonds d'expérimentation « la France s'engage », initié en juin 2014 par la présidence de la République, le dispositif de prévention budgétaire « L'Appui » mis en place par la Banque postale, constitue l'une des quinze initiatives innovantes retenues dans le cadre de ce fonds. Le dispositif, bénéficiera ainsi d'un accompagnement afin de « changer d'échelle » et aura vocation à être pleinement partie-prenante du réseau des Points Conseil Budget.</p>
Sous-mesure concernée : Elaboration d'un projet de stratégie nationale pour l'éducation financière	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Le président du groupe de travail sur l'éducation budgétaire a remis un rapport d'étape au ministre de l'économie et du redressement productif et au ministre des finances et des comptes publics le 14 mai 2014. Le rapport définitif devrait être remis aux ministres d'ici la fin de l'année.</p>
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion***

#### ***Mesure n°54 : Améliorer la procédure de traitement du surendettement***

1. Déclinaison de la mesure		
Sous-mesures	Moyens associés	
Mesures visant à favoriser le maintien des personnes surendettées dans leur logement,  Mesures visant à accélérer la procédure et à mieux protéger les personnes surendettées.	Loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires et textes d’application	
2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DG Trésor en lien avec les Ministère de la Justice, Ministère des Affaires Sociales et de la Santé et Ministère de l’Egalité des territoires et du Logement		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013/début 2014 Loi et décrets

<b>4. Bilan</b>
<p>La loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires comporte les mesures suivantes relatives à l'amélioration de la procédure de surendettement :</p> <p><i>1. Mesures destinées à favoriser le maintien des personnes surendettées dans leur logement :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Eligibilité des personnes surendettées propriétaires de leur résidence principale à la procédure de traitement des situations de surendettement, y compris si la valeur estimée de leur logement est supérieure à l'ensemble de leurs dettes,</li><li>- Possibilité d'adapter les modalités de calcul de la capacité de remboursement pour les débiteurs propriétaires de leur résidence principale afin d'éviter la cession de leur logement</li><li>- Rétablissement des aides au logement (aide familiale au logement et aide sociale au logement) lorsque le dossier de surendettement a été déclaré recevable (actuellement seule l'aide personnalisée au logement était rétablie),</li><li>- Meilleure articulation de la procédure de surendettement avec le dispositif relatif aux protocoles de cohésion sociale qui prévoient un plan d'apurement des impayés de loyers pour éviter l'expulsion d'un logement social,</li><li>- Suspension du remboursement des loyers impayés à la recevabilité du dossier de surendettement, les mesures de traitement du surendettement se substituant ensuite aux modalités de remboursement prévues dans le protocole de cohésion sociale en ayant les mêmes effets sur le maintien dans le logement.</li></ul> <p><i>2. Mesures destinées à faciliter l'accompagnement social des personnes surendettées qui en ont besoin :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Désignation dans chaque département, par le conseil général et par la CAF, d'un correspondant spécifique pour faciliter la coordination avec la commission départementale de surendettement,</li><li>- Possibilité pour la commission, en cas de redépôt d'un dossier après une première procédure de</li></ul>

rétablissement personnel, si elle estime que la personne surendettée est à nouveau éligible à une procédure de rétablissement personnel, de recommander au juge que la mesure d'effacement des dettes soit assorties de la mise en place d'un suivi budgétaire ou social.

**3. Mesures protectrices de la personne surendettée pendant la procédure :**

- Extension à deux ans, au lieu d'un an actuellement, de la durée de suspension et d'interdiction des procédures d'exécution et suspension de la procédure d'expulsion initiées par les créanciers, dans l'attente de la mise en place des mesures de traitement,
- Information obligatoire par les créanciers des personnes qu'ils ont chargées d'actions de recouvrement, de la recevabilité de la demande et de ses conséquences sur les procédures d'exécution,
- Suppression des intérêts et pénalités de retard sur les créances figurant dans le dossier de surendettement à compter de la date de recevabilité et non plus, comme c'est actuellement le cas, à compter de l'arrêt définitif du passif qui intervient quelques semaines plus tard,
- Impossibilité pour l'assureur de résilier le contrat d'assurance des crédits immobiliers qui figurent dans le dossier de surendettement pendant la durée de suspension et d'interdiction des procédures d'exécution,
- Allongement de 30 à 120 jours de la durée pendant laquelle la couverture par l'assurance est maintenue avant suspension du contrat en cas de cotisations impayées pour les personnes dont le dossier de surendettement est recevable.

**4. Mesures destinées à simplifier et accélérer la procédure :**

- Fusion des recours contre les décisions de recevabilité et d'orientation,
- Suppression de l'obligation de passer par une phase de négociation amiable lorsque celle-ci est manifestement vouée à l'échec compte tenu notamment de la très faible capacité de remboursement du débiteur,
- Réexamen de la situation du débiteur après une suspension d'exigibilité imposée uniquement si le débiteur estime que c'est nécessaire et le demande et non plus automatiquement.

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	Le décret d'application relatif à la procédure de surendettement a été publié le 23 février 2014.
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>Délai moyen de traitement d'un dossier à la Banque de France :</b>	
2011 : 4,1 mois	
2012 : 3,77 mois	
2013 : 3,81 mois	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	



**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

*Mesure n° 55 : Améliorer et développer le microcrédit personnel*

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DG Trésor		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
CDC		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2014

<b>4. Bilan</b>
Un groupe de travail sur le microcrédit personnel piloté par la Caisse des Dépôts et Consignations en lien avec la Banque de France a été mis en place, à la demande du précédent Ministre de l'Economie. Il a remis ses conclusions en août 2014.

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

#### *Mesure n° 56 : Désolidarisation des comptes joints en cas de violences faites aux femmes*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
<p>La solidarité des engagements financiers est un obstacle central à l'éloignement et la protection effective des femmes victimes de violences.</p> <p>Pour y répondre, une action consiste à <b>disjoindre rapidement les comptes bancaires</b>.</p> <p>Toute personne co-titulaire d'un compte joint, qu'elle soit mariée ou non, peut demander individuellement à son établissement bancaire de disjoindre les comptes. La banque procède alors à la récupération des moyens de paiements des comptes, et la décision conjointe des deux titulaires devient nécessaire pour toute utilisation de ces comptes. La fédération bancaire française a développé des outils d'information spécifiques pour informer les couples qui se séparent de leurs droits en la matière. Ces solutions supposent cependant que la personne qui souhaite la disjonction des comptes soit informée de leur existence.</p> <p>En France, le FICOBA (fichier des comptes bancaires et assimilés), géré par la direction générale des finances publiques (DGFIP) permet aux particuliers de connaître les engagements bancaires dont ils sont co-titulaires. La procédure d'accès au FICOBA relève du « droit d'accès indirect » prévu par la loi Informatique et libertés, et consiste en une demande de consultation du fichier DGFIP formulée auprès de la CNIL. Le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère des Droits des femmes proposeront d'inscrire cette question dans le cadre du programme interministériel « faire simple » de manière à examiner les voies et moyens de réduire ces délais inadaptés aux besoins des femmes qui veulent se protéger dans le cas d'une séparation très conflictuelle.</p> <p>Un travail complémentaire sera engagé avec le ministère de l'Économie et des Finances et la fédération bancaire française pour évaluer les conditions dans lesquelles ces opérations pourront en ce qui concerne leurs conditions commerciales, être rendues plus accessibles pour les femmes victimes de violences</p>	

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
Ministère du droit des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
SDFE – Direction générale du Trésor		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
N/A

4. Bilan
Le cabinet du ministère concerné a pris contact avec les banques et la DG Trésor pour étudier la pertinence de promouvoir les mesures de désolidarisation. Des pistes de suivi ont été proposées au cabinet DFVJS début avril.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion*

*Mesure n°57 : Recouvrement amiable des créances*

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique (DGCCRF) Ministère de la Justice (DACS)		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
<p>La DGCCRF réalise des contrôles dans le secteur du recouvrement amiable de créances, contrôlant aussi bien l'activité des sociétés spécialisées que celle des huissiers de justice dans ce cadre. Elle a ainsi diligenté des enquêtes en 2009, 2010 et 2011, dont les prolongements ont donné lieu à des échanges réguliers avec les professionnels. Une nouvelle vague de contrôle a été lancée en 2014. Ses résultats seront connus courant 2015.</p> <p>Par ailleurs, la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation renforce le cadre juridique de l'activité de recouvrement amiable de créances dans le sens d'une plus grande protection pour les consommateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ ce texte a modifié le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L.111-8 du code des procédures civiles d'exécution afin de prendre en considération la jurisprudence de la Cour de cassation du 20 mai 2010 (Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 09-65.590). Désormais « <i>les frais de recouvrement entrepris sans titre exécutoire restent à la charge du créancier, sauf s'ils concernent un acte dont l'accomplissement est prescrit par la loi <u>au créancier</u></i> ». A contrario, si l'acte est prescrit par la loi à une société de recouvrement de créances (par exemple l'envoi d'une lettre de mise en demeure ou d'une quittance), les frais qui y sont afférents ne peuvent être mis à la charge du débiteur.</li><li>✓ s, la loi a introduit un nouvel article dans le code de la consommation (article L.122-16), qui sanctionne des peines prévues pour les pratiques commerciales agressives « le fait pour un professionnel de solliciter ou de percevoir d'un consommateur des frais de recouvrement dans des conditions contraires au deuxième alinéa de l'article L.111-8 du code des procédures civiles d'exécution ».</li></ul>

<b>4. Bilan</b>
<p>Dans l'attente d'une modification du cadre législatif applicable au secteur, la DGCCRF n'a pas diligenté d'enquête nationale sur le recouvrement amiable de créances en 2013.</p> <p>Toutefois, son administration centrale a mené des actions de sensibilisation des services déconcentrés (régionaux et départementaux) afin d'améliorer les futurs contrôles de terrain. La doctrine administrative a ainsi été précisée en matière de facturation aux débiteurs par les sociétés de recouvrement de créances de différents types de frais en sus du principal de la dette : clause pénale, intérêts de retard, frais de recouvrement ou de chèques impayés (cf. art. L.131-52 C. mon. et fin.)</p>

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>	
<p>Sous-mesure concernée : Enquête de la DGCCRF relative au recouvrement amiable de créances</p> <p>Le but de cette enquête est de détecter les méthodes utilisées par les sociétés de recouvrement amiable de créances contraires au code de la consommation en tant que pratiques commerciales déloyales (articles L.120-1 et suivants), c'est-à-dire tant soit des pratiques commerciales trompeuses (art. L. 121-1 et suivants) soit des pratiques commerciales agressives (article L. 122-11).</p>	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 17 départements contrôlés</li> <li>- 15 contrôles opérés par département</li> </ul>	Les résultats de cette enquête seront connus courant 2015
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée : Actions de sensibilisation des services déconcentrés (régionaux et départementaux) de la DGCCRF	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Le bilan de cette action sera connu courant 2015.</p> <p>La doctrine administrative sera affinée sur les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- étendue des pouvoirs d'enquête des agents de la CCRF face à la perception frauduleuse de frais par les sociétés de recouvrement amiable de créances</li> <li>- facturation de frais de rejet de chèques au débiteur dans le cadre d'un recouvrement amiable de créances.</li> </ul>
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs*

*Mesure n°68 : Créer un observatoire de l'inclusion bancaire*

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DG Trésor		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013/2014
Loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013 et décret n° 2014-737 du 30 juin 2014 relatif à l'Observatoire de l'inclusion bancaire

<b>4. Bilan</b>
<p>La loi n°2013- 672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires prévoit la création, sous l'égide de la Banque de France, d'un observatoire de l'inclusion bancaire chargé de suivre les pratiques des établissements de crédit, en particulier à l'égard des populations en situation de fragilité financière, et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ de collecter des informations sur l'accès aux services bancaires des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, sur l'usage que ces personnes font de ces services et sur les initiatives des établissements de crédit en matière d'inclusion bancaire ;</li><li>✓ de définir, produire et analyser des indicateurs d'inclusion bancaire, ces indicateurs visant notamment à évaluer l'évolution des pratiques des établissements de crédit en la matière ;</li><li>✓ de publier un rapport annuel, qui comportera notamment une analyse des indicateurs d'inclusion bancaire et de leur évolution, une évaluation des pratiques des établissements de crédit et des préconisations éventuelles afin d'améliorer l'inclusion bancaire.</li></ul>

<b>5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs</b>
<b>Niveau de mise en œuvre national</b>

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Le décret précisant la composition et le fonctionnement de l'observatoire de l'inclusion bancaire a été publié le 30 juin 2014 (<b>Décret n° 2014-737 du 30 juin 2014 relatif à l'Observatoire de l'inclusion bancaire</b>). L'arrêté du 1<sup>er</sup> août 2014 de nomination de ses membres a été publié. La première réunion de l'observatoire s'est tenue le 11 septembre 2014.</p>



# 7

## **LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ**

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs*

*Mesure n°58 : Renforcer l'interministérialité des politiques de solidarité*

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Renforcer l'interministérialité des politiques de solidarité	Animer l'action du gouvernement pour l'inclusion sociale au niveau interministériel,  Mettre en œuvre une mission d'évaluation et de territorialisation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.  Convocation annuelle du Cile,  Mission confiée à l'IGAS (François Chérèque),  Mobilisation des préfets,  Consultation régulière du CNLE

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCS – SD1		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat  Règlement

<b>4. Bilan</b>
<p>Il est prévu de réunir le CILE fin janvier 2014 au terme d'une première année de mise en œuvre du plan. Entre temps, des réunions interministérielles – 4 au total – se sont tenues permettant de faire un point sur l'avancement des mesures avec l'ensemble des ministères.</p> <p>La mission confiée à François Chérèque et Simon Vanackere (IGAS) a commencé ses travaux rapidement après le 1er CILE du 21 janvier 2013 et présenté une méthodologie de suivi et d'évaluation du plan fin mars</p>

2013 au Premier Ministre et au CNLE. Cette méthodologie s'est attachée d'une part à identifier des indicateurs de mise en œuvre opérationnelle, de mobilisation et d'impact et performance. Elle a également défini les conditions de déploiement territorial du plan. A ce titre, la mission a réalisé 30 déplacements sur les territoires mobilisant ainsi plus de 6000 personnes (collectivités locales, services de l'Etat, associations, partenaires sociaux, usagers).

La mission a rencontré régulièrement le CNLE d'une part pour lui exposer sa méthode de travail et d'autre part engager un échange au regard des enseignements issus de ses déplacements et des éléments dont elle disposait.

Enfin, la mission a réuni l'ensemble des administrations centrales concernées afin d'établir une méthode commune de remontée d'informations sur la mise en œuvre des mesures.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<ul style="list-style-type: none"><li>- Trois réunions interministérielles ont eu lieu les 28 mars, 20 mai et 12 novembre.</li><li>- Création de l'espace collaboratif accessible aux Direction d'administration centrale et aux services déconcentrés.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- La DGCS est en charge du pilotage et du suivi du plan pauvreté.</li><li>- Le Premier ministre a précisé dans une lettre de mission adressée au chef de services de l'IGAS en mars dernier, les objectifs assignés à l'inspection générale pour le suivi du plan en 2014. Le premier volet de la mission consiste à poursuivre l'évaluation de la montée en charge et de l'impact du plan. S'agissant du second volet relatif à la territorialisation du plan, la mission IGAS aura pour fonction d'appuyer ponctuellement la DGCS dans son rôle d'animation stratégique et de coordination.</li><li>- Une présentation du projet d'évaluation du plan est prévue à la réunion du CNLE du 18 décembre 2014.</li></ul>
Indicateurs de mobilisation	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<ul style="list-style-type: none"><li>- Circulaire du 16 juillet N° DGCS/SD1B/2014/224 du 16 juillet 2014 relative aux modalités de gouvernance et de suivi territorial du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.</li><li>- Création de l'espace collaboratif accessible aux Direction d'administration centrale et aux services déconcentrés.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Synthèse nationale des plans régionaux en cours d'élaboration.</li></ul>
Indicateurs de mobilisation	

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs*

*Mesure n°59 : Mieux articuler les différents niveaux de compétence*

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
Mieux articuler les différents niveaux de compétence	<p>Dans le cadre de la MAP, évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion</p> <p>1/ Cadre financier maîtrisé des allocations de solidarité,</p> <p>2/ Clarification des compétences et de leur articulation,</p> <p>Conférences territoriales du développement social,</p> <p>Passation de contrats territoriaux de développement social entre département, communes et intercommunalités,</p> <p>Inventer de nouveaux outils de coordination fonctionnelle sur le terrain.</p> <p><u>Expérimentations :</u> expérimenter des Conseils départementaux du développement social.</p>

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCS		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	
SGMAP		

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
<p>2013 et tout au long du quinquennat</p> <p>Loi et règlement</p>

<b>4. Bilan</b>
-----------------

**1/ Le pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les départements** annoncé par le Premier ministre en juillet 2013 permet aux départements d'envisager jusqu'à 2,1 milliards d'euros de ressources nouvelles (notamment par la modulation des droits de mutation à titre onéreux) afin de faire face aux dépenses d'allocations individuelles de solidarité (APA, PCH et RSA).

**2/ L'amélioration de l'articulation entre les différents niveaux de compétence** est un axe de transformation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion issu du diagnostic approfondi réalisé dans le cadre de l'évaluation de cette politique publique.

Ce diagnostic réalisé dans quatre départements pilotes a permis de mettre en évidence les difficultés et freins à la coordination mais aussi l'intérêt des initiatives prises par les territoires pour définir des mécanismes de coordination entre les acteurs des politiques d'insertion.

La « démarche intégrée » proposée aux territoires pour améliorer la gouvernance territoriale des politiques d'insertion demande aux acteurs de s'engager à travailler ensemble à l'amélioration de la gouvernance.

Il s'agit concrètement d'**expérimenter de nouveaux mécanismes de coordination stratégique** :

- des instances de coordination du développement social local ;
- une instance de coordination stratégique de développement social au niveau du département.

La territorialisation doit permettre d'intégrer des initiatives locales dans la stratégie de développement dans une logique ascendante. Il s'agit aussi de décloisonner les stratégies des différentes politiques et acteurs en identifiant une instance de coordination au niveau départemental (par extension ou fusion d'instances existantes).

L'amélioration de l'articulation entre les différents niveaux de compétence par une amélioration de la coordination stratégique se double d'un volet relatif à la mise en réseau des travailleurs sociaux au contact des usagers. La démarche va être présentée dans différentes instances afin de susciter un maximum d'adhésion de la part des collectivités.

Dans le cadre de l'expérimentation en Loire-Atlantique et en Seine-et-Marne conduite par le SGMAP, toutes les parties prenantes de l'accès aux droits des personnes pauvres se sont réunies sous l'égide du préfet de département afin de trouver des solutions innovantes, articulées et complémentaires d'accompagnement des personnes vers leurs droits et leur exercice effectif. Le rendez-vous des droits prévus dans la COG peut également donner lieu à l'élaboration de nouveaux outils de coopération fonctionnelle (partenariats CAF-partenaires).

## **5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs**

### **Démarche AGILLE (Améliorer la Gouvernance et développer l'Initiative Locale pour mieux Lutter contre l'Exclusion)**

#### **Niveau de mise en œuvre national**

Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
- Décision de coprésidence du COPIL national par l'Etat et par l'ADF prise fin 2013, se traduisant par un courrier cosigné de la ministre et du Président de l'ADF en date du 11 février 2014, pour inviter les	- Elaboration d'un projet d'accord cadre ADF/Etat, pour formaliser le consensus sur les grands principes régissant la démarche, les engagements pris par les départements participant au projet et les contreparties apportées par l'Etat (appui méthodologique, mise en place d'un Club des expérimentateurs et possibilité de bénéficier d'assouplissements normatifs). Ce projet d'accord-cadre, dont le

<p>départements à s'engager dans la démarche</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rythme de réunion du COPIL national fixé à 1 réunion par semestre : 1 réunion du COPIL national au premier semestre (4 avril),</li> </ul> <p><b>Un second copil s'est réuni le 17 septembre 2014 co-présidé par Mme Neuville et Monsieur Lebreton ( Pdt de l'ADF).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 chantiers nationaux identifiés, pour accompagner / renforcer les démarches territoriales : accessibilité des services publics (CGET), participation des personnes concernées (DGCS), partage d'information et armoire numérique (SG MAP) et accompagnement global (DGEFP)</li> </ul>	<p>principe doit encore être définitivement validé par l'ADF, pourrait être signé en septembre 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>La signature de l'accord cadre entre l'Etat et l'ADF a eu lieu lors du congrès de l'ADF le 6 novembre 2014, ce qui permet de concrétiser les engagements des départements et de l'Etat dans le cadre de la démarche Agile.</b></li> <li>- Mise en place du Club des expérimentateurs : le premier semestre 2014 a permis de définir avec l'ADF des principes de fonctionnement du Club (participants, niveau de représentation, thématiques de travail, articulation avec les autres expérimentations du Plan Pauvreté...) et d'identifier un partenaire pour l'appui à l'animation du Club (ANSA). <b>Une réunion de préfiguration du Club s'est tenue le 21 juillet 2014 avec les DGA Solidarité des conseils généraux concernés.</b></li> </ul> <p>Décision de rapprocher le chantier national « partage d'information et armoire numérique » du chantier sur le dossier de demande simplifié développé dans le cadre du projet sur le non-recours.</p> <p><b>Développement de l'articulation de la démarche des diagnostics 360 ° avec les départements entrés dans la démarche Agile.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>installation des travaux du club des expérimentateurs le 17 septembre avec l'ensemble des pilotes des conseils généraux associant les services de l'Etat concernés.</b></li> </ul> <p>Seconde journée du club des expérimentateurs le 8 décembre 2014 : Matinée sous forme d'ateliers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Partage des méthodes de développement du guide des solidarités (réseau collaboratif)</li> <li>- <b>Partage et atelier de travail sur les instances de gestion des cas complexes ( réseau collaboratif)</b></li> </ul> <p><b>Second temps consacré à la remontée des demandes d'assouplissements normatifs dans les territoires concernés (démarche de simplification)</b></p> <p><b>Mise en place de la plateforme collaborative « départements en réseau » avec l'ADF.</b></p>
<p align="center"><b>Niveau de mise en œuvre local</b></p>	
<p align="center">Eléments de bilan quantitatifs</p>	<p align="center">Eléments de bilan qualitatifs</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suite au courrier cosigné par la ministre et le président de l'ADF et envoyé à l'ensemble des présidents de conseils généraux le 11 février dernier :</li> </ul> <p><b>Au 25 novembre : engagement ferme de 12 départements dans la démarche : Doubs, Drôme, Eure,</b></p>	<p>Bonne appropriation par les territoires engagés dans la démarche :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prise en main du diagnostic dans tous les territoires engagés grâce à l'outil d'analyse d'écart élaboré par l'équipe d'appui nationale ;</li> <li>- élaboration de la feuille de route engagée dans la majorité des territoires officiellement engagés dans la démarche ;</li> <li>- <b>adaptation de la démarche aux spécificités territoriales : la méthode proposée fait la preuve de sa souplesse et de sa pertinence pour s'adapter à la diversité des approches</b></li> </ul>

<p>Landes, Lozère, Meurthe-et-Moselle, Nord, Pas-de-Calais, Tarn-et-Garonne, Val d'Oise, Gironde, hautes Pyrénées.</p> <p>- <b>Contacts très avancés en cours avec 8 nouveaux départements pour Essonne, Ardèche, Hérault, Côtes d'Armor, Paris, Creuse, Gers, Loire Atlantique.</b></p> <p>-</p> <p>- Dispositif d'accompagnement et d'ingénierie de projet mis en place par la DGCS et disponible pour être mobilisé à la demande par les territoires. <b>Les besoins d'appui sont en cours de formalisation.</b></p>	<p><b>territoriales</b></p> <p>- dans plusieurs territoires, la démarche a d'ores et déjà permis d'engager une réflexion sur la participation des personnes concernées.</p> <p><b>Exemples concrets de réalisations AGILLE :</b></p> <p><b>Les démarches s'intègrent dans le cadre des travaux engagés par les départements, notamment dans le cadre de la refonte des PTI, voir des PDALHPD. Le périmètre des expérimentations couvre un spectre large qui va de l'insertion, l'accompagnement global aux thématiques de l'exclusion face au logement. L'ensemble des feuilles de route des 12 départements doit être partagé avec les acteurs.</b></p> <p><b>Mobilisation renforcée des services déconcentrés de l'Etat en appui (Directive nationale d'orientation 2015).</b></p> <p><b><u>Volet "faciliter les démarches des personnes" :</u></b></p> <p><b>Les maisons de l'emploi et de la cohésion sociale, en Lozère :</b> elles permettent aux usagers de trouver en un même lieu l'information, l'orientation et, chaque fois que possible, l'accès aux droits en matière d'insertion, d'emploi, de formation. Il en existe dans chaque territoire d'action sociale du CG. Innovantes, elles recourent notamment à la visio-conférence pour permettre des entretiens à distance avec des conseillers pôle emploi, des travailleurs sociaux spécialisés...</p> <p><b><u>3) Volet "coordination des stratégies institutionnelle" :</u></b></p> <p><b>Le schéma unique des solidarités, dans le Doubs, en Lozère. :</b> pour décloisonner les différentes politiques publiques, le Doubs a fait le choix d'avoir un schéma unique pour l'ensemble des politiques de solidarité, en lieu et place des différents schémas existants (schéma insertion, schéma protection de l'enfance, schéma géronto, schéma personnes handicapées...)</p> <p><b>Les conférences territoriales et la conférence départementale de développement social, en Meurthe et Moselle :</b> fusion au sein d'une seule instance par territoire des dispositifs de pilotage des différentes politiques publiques, au sein d'une instance unique et politique (élu CG et sous-préfet). Elles ont permis :</p> <p>- de travailler sur la mise en cohérence des territoires d'intervention des différents acteurs</p> <p>- de fixer pour chaque territoire des priorités d'action communes à tous les acteurs</p>
---	---

## **Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

### ***Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs***

#### ***Mesure n°60 : Mobiliser les fonds européens***

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>		
<b>Sous-mesures</b>		<b>Moyens associés</b>
Mobiliser les fonds européens		Accord de partenariat France - Commission européenne – Programme opérationnel national du Fonds social européen pour l'emploi et l'inclusion en métropole
<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGEFP – SD FSE		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
2013 et tout au long du quinquennat Règlement

<b>4. Bilan</b>
<p>Les règlements des fonds structurels européens et leurs programmations 2014-2020 ont été adoptés le 17 décembre 2013. Les engagements pris par le Premier Ministre en avril 2013 traduisent une volonté forte de territorialiser de leur réalisation.</p> <p>La mise en œuvre des fonds européens en France pour la période 2014-2020 repose sur un « Accord de Partenariat » qui permet de fixer les orientations stratégiques de la France pour l'ensemble des fonds structurels.</p> <p>Les objectifs de la stratégie Europe 2020 « pour une croissance intelligente, durable et inclusive » en constituent le socle.</p> <p>L'accord de partenariat a été approuvé par la Commission le 8 août 2014 après une phase de concertation avec différents acteurs parmi lesquels figurent ceux qui interviennent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'économie sociale et solidaire.</p> <p>L'objectif thématique n°9 « promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté », qui est listé dans les textes européen est décliné au sein du Programme opérationnel national FSE pour l'emploi et l'inclusion en métropole, dans des Programmes opérationnel Etat dans les DOM et les Programmes régionaux plurifonds.</p> <p>En effet, à la différence de la précédente période de programmation (2007-2013) qui a vu la gestion des fonds structurels européens (FEDER, FSE et FEADER) confiée aux services de l'Etat, la période 2014-2020 est quant à elle, en partie décentralisée.</p> <p>C'est par la circulaire du Premier Ministre du 19 avril 2013 et celle du 10 juin 2013 de la DGEFP que les nouvelles modalités de gestion du FSE, mises en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, ont été précisées.</p> <p>Ainsi les Conseils régionaux deviennent autorité de gestion de la quasi-totalité du FEDER et de 35% de l'enveloppe nationale FSE au titre, en particulier de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de</p>



l'orientation. L'Etat conserve sa qualité d'autorité de gestion pour l'emploi et l'inclusion à hauteur de 65% de l'enveloppe nationale de FSE.

Sur une dotation totale de 6 Md€ de FSE accordés à la France, les services de l'Etat mobiliseront 2,9 Md€ dans le programme national du FSE « Emploi, Inclusion » en métropole, près de 900 M€ dans les programmes opérationnels des DOM et 218 M€ dans un programme national « Initiative pour l'emploi des jeunes ». Les Conseils régionaux bénéficieront quant à eux d'une enveloppe de 2 Md€

S'agissant plus particulièrement du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le Programme opérationnel national du FSE « Emploi et Inclusion » en métropole adopté le 10 octobre 2014 par la Commission européenne prévoit, dans son axe 3 « Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion », de mobiliser 1,6 milliard d'euros de crédits pour l'inclusion dont 1,381 milliard d'euros seront déconcentrés.

Des délégations de gestion du FSE ont été accordées par les services de l'Etat, aux Conseils généraux sur la base d'un accord cadre national entre l'Etat et l'Assemblée des départements de France.

Cet accord cadre pour la mobilisation du FSE en faveur de l'inclusion et de la lutte contre la pauvreté a été signé le 5 août 2014. Il est complété par un accord cadre conclu entre la DGEFP, l'Assemblée des départements de France et l'Alliance ville emploi afin de définir un champ commun d'intervention des acteurs de l'inclusion sur les territoires (Conseils généraux, Plans locaux pour l'insertion et l'emploi et services de l'Etat) qui devrait être signé d'ici la fin de l'année 2014.

Ces mesures vont donc permettre une meilleure articulation territoriale entre les dispositifs qui ont vocation à lutter contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale par une mobilisation cohérente de tous les acteurs.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée : Mobiliser les fonds européens	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	
Niveau de mise en œuvre local	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
Indicateurs de mobilisation	

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs*

**Mesure n°65 : Développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques**

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
Développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques	<p>Pérenniser le 8eme collège du CNLE, le CCPA et les CCRPA,</p> <p>Etendre le principe de la participation à de nouveaux conseils (cese et ceser, cstts, cnml, hclpd, cnv, cniae, hci...),</p> <p>Porter le principe de participation au niveau des services déconcentrés, des caisses de sécurité sociale et des collectivités locales,</p> <p>Favoriser l'émergence d'associations émanant de groupes de personnes en situation de précarité,</p> <p>Etendre la pratique des comités de liaison,</p> <p>Promouvoir la participation au sein des associations de solidarité.</p>

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DGCS – SD1B		
Ministères et Directions associés	Correspondant	

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat
Loi et règlement

4. Bilan
----------

### **1°/ Pérenniser le 8eme collège du CNLE :**

Le mandat des membres du CNLE est arrivé à son terme le 19 décembre 2013. Le renouvellement du CNLE constituait l'occasion de revoir la composition de ce Conseil afin notamment d'institutionnaliser, à l'issue de 18 mois d'expérimentation, la création d'un collège composé de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. Le décret le permettant a été publié le 18 décembre 2013. La désignation de ces personnes se fera par l'intermédiaire d'associations œuvrant dans le champ de l'inclusion et de la lutte contre la pauvreté, et bénéficiant d'une expérience dans la participation afin de pouvoir pourvoir au remplacement des membres démissionnaires le cas échéant.

### **2°/ Etendre le principe de la participation :**

La Circulaire du 27 juin 2013 relative aux modalités du renouvellement des CESER de 2013 incite à associer les personnes en situation de pauvreté et de précarité aux travaux des futures assemblées.

À cet égard :

- la convention d'objectifs et de gestion de la CNAF intègre le principe de la participation des allocataires dans la production d'information qui leur est destinée (courriers, diffusion sur le site),
- le projet de loi « politique de la ville » prévoit la participation systématique des habitants à l'élaboration des contrats de villes.

### **3°/ Modernisation de l'action publique :**

Dans le cadre de la démarche AGILLE « Améliorer la Gouvernance et développer l'Initiative Locale pour mieux Lutter contre l'Exclusion », il est prévu des expérimentations sur la coordination stratégique avec mise en place d'une instance départementale de développement social pour laquelle est prévue une participation des usagers. Au niveau national, un pôle national d'expertise pour l'essaimage des pratiques de participation des usagers dans les territoires et l'appui aux projets des territoires sera créé.

### **4°/ Généraliser la participation des usagers dans le secteur de l'hébergement:**

La loi ALUR intègre des mesures visant à étendre la participation des personnes à l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. La loi comprend donc deux dispositions qui établissent :

- le principe de la participation des personnes à la définition, au suivi et à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile (les instances de concertation permettant d'assurer cette participation seront précisées par décret) ;
- une extension des règles de participation existantes dans les établissements autorisés de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CHRS) à l'ensemble des établissements du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ne relevant pas du régime de cet article.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Niveau de mise en œuvre national	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>- Le CNLE intégrant le 8<sup>ème</sup> collège a commencé une nouvelle mandature le 10 avril 2014. Une formation est fournie aux membres du 8<sup>ème</sup> collège par l'ANSA. Deux groupes de travail l'un consacré aux budgets de référence l'autre à la simplification ont été mis en place avec la participation du 8<sup>ème</sup> collège.</p> <p>- La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale inscrit la politique de la ville dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville et sur la co-formation.</p> <p>- La loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové par l'article 40 étend la participation des personnes à l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. Elle comprend donc deux dispositions qui établissent : a) le principe de la participation des personnes à la définition, au suivi et à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile (les instances de concertation permettant d'assurer cette participation seront précisées par décret) ; b) une extension des règles de participation existantes dans les établissements autorisés de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CHRS) à l'ensemble des établissements du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ne relevant pas du régime de cet article.</p> <p>- Le projet de loi santé, présenté par la ministre des affaires sociales et de la santé le 19 juin 2014, intègre plusieurs orientations visant à renforcer la participation des usagers dans l'élaboration des politiques. La loi institue une obligation légale de représentation des usagers dans les organes de gouvernance de toutes les agences sanitaires nationale. Ces agences sont donc l'établissement français du sang, l'institut de veille sanitaire, l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé, l'agence de biomédecine, l'office nationale d'indemnisation des accidents médicamenteux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation, l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux qui doivent comporter au moins un représentant des associations d'usagers du système de santé agréés en application de l'article L. 1114-1 du CSP. Les instances auront la possibilité de faire appel à candidature auprès de ces associations nationales pour la désignation de représentants. S'agissant de la commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge (CRUQPC), l'option retenue est de légiférer a minima sur les règles de la représentation des usagers au sein des établissements</p>	<p>- <u>Etendre le principe de la participation à de nouveaux conseils</u> : constitution d'un collège de salariés en insertion au sein du Conseil National d'Insertion par l'Activité Economique. Les travaux du CNIAE s'appuieront sur l'expérience du CNLE.</p> <p>- La mise en place des conseils citoyens a fait l'objet de deux circulaire et instruction respectivement en date du 30 juillet 2014 et du 15 octobre 2014 ainsi que d'un cadre de référence pour leur mise en place. Ce dernier indique les modalités de participation : désignation, formation, statut, financement.</p> <p>- Une étude a été lancée pour procéder à l'évaluation du fonctionnement et de l'impact des CCPA et CCRPA. Cette étude a notamment pour enjeu le repérage de « bonnes pratiques » et d'identifier dans la perspective des futurs décrets d'application sur la participation les pratiques et modalités d'animation, de pilotage, de fonctionnement et de financement à privilégier pour optimiser l'impact de la participation des usagers. Les résultats devraient être connus en février 2015.</p>

<p>de santé qui sont récentes et de privilégier d'autres moyens d'action comme le rappel des dispositifs existants, le partage d'expérience et de bonnes pratiques. L'appellation de la CRUQPC est modifiée en « commission des usagers », afin de tirer le bilan des propositions faites par le rapport d'Edouard Couty et le rapport de Claire Compagnon et de retenir une dénomination plus simple pour les usagers et les professionnels. Ce changement s'applique à tous les établissements de santé publics et privés prévus à l'article L.1112-3 du CSP. La loi fait évoluer les missions de la CRUQPC prévues à l'article L.1112-3 précité comme par exemple la consultation sur les questions de politique de l'établissement en termes de qualité, de sécurité des soins, d'organisation du parcours de soins et d'information sur les droits des usagers. Il sera débattu à l'Assemblée nationale début 2015 et les premières mesures entreront en vigueur dès la promulgation de la loi.</p> <p>- Une étude sur les dispositifs territoriaux de la participation portant sur les deux régions PACA et Champagne-Ardenne a été faite. Les enseignements seront tirés pour permettre la constitution d'une base de données nationale des instances de la participation.</p>	
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
<b>Impact budgétaire :</b> Crédits programmés pour la pérennisation du 8è collège à hauteur de 120 000 euros	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée :	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p>- Les plans régionaux contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'appuient lorsqu'ils existent sur les CCRPA (conseil consultatif régional des personnes accueillies/accompagnées) pour la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité aux instances de gouvernance et de suivi des plans : Bourgogne, Bretagne, Picardie, Franche-Comté ou bien encore du Nord Pas de Calais, par exemples.</p> <p>- Au niveau régional, comme Aquitaine, a été mise en place une formation/action à destination des professionnels en vue d'aborder la problématique de la participation des usagers et de ses implications dans l'approche et la mise en œuvre locale des politiques publiques.</p> <p>- De même au niveau départemental, certaines actions sont entreprises comme celle pilotée par le Conseil général du 65 en Midi-Pyrénées visant à « Développer la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques » pilotée par le Conseil Général du 65.</p>	
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	

**Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

*Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs*

**Mesure n°66 : Organiser des Etats Généraux du travail social**

<b>1. Déclinaison de la mesure</b>	
<b>Sous-mesures</b>	<b>Moyens associés</b>
<b>Organiser des Etats Généraux du travail social</b> 1/ Organiser des Etats Généraux du travail social,  2/ Améliorer la coordination des acteurs,  3/ Promouvoir les métiers du travail social (campagne de communication - 2013),  4/ Moderniser l'appareil de formation : Expertiser le modèle des "hautes écoles professionnelles de la formation sociale" et Proposer un « New Deal » pour les formations en travail social,  5/ Engager une concertation sur la formation continue des travailleurs sociaux,	Variables en fonction des sous-mesures :  1/ mesures législatives / réglementaires / dialogue social,  2/ Action intégrée dans la mise en œuvre de l'EPP MAP « Gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion »,  3/ N/A,  4/ Travail sur les diplômes / Diversifier les lieux de stage / Renouveler les modes d'évaluation des étudiants en travail social / Améliorer la formation des formateurs,  5/ Dialogue social,

<b>2. Pilotage de la mesure</b>		
<b>Ministère et Direction chef de file</b>	<b>Correspondant</b>	<b>Correspondant DGCS</b>
DGCS – SD4		
<b>Ministères et Directions associés</b>	<b>Correspondant</b>	

<b>3. Calendrier et modalités de mise en œuvre</b>
Le calendrier et modalités de mise en œuvre sont variables en fonction des étapes mentionnées.

#### 4. Bilan

L'ensemble des actions et sous-actions de cet axe du plan est ordonné à la conduite de la démarche des Etats généraux du travail social qui doit permettre de répondre à un triple objectif :

- un objectif d'amélioration de la qualité de service rendu à l'utilisateur, en redéfinissant les missions du travail social pour qu'il réponde mieux aux besoins des personnes concernées ;
- un objectif de politique de l'emploi, en facilitant l'embauche dans un secteur qui peine à recruter alors que les besoins sont là ;
- enfin, un objectif de valorisation de ces métiers et de leur expertise propre, pour redonner du sens au travail de ces différents professionnels.

L'organisation des travaux repose sur une démarche la plus ascendante et la plus partenariale possible pour la construction du diagnostic et des pistes d'action, en partant des besoins des usagers et de l'examen concret des pratiques des professionnels, dans les territoires.

La période mars 2013 – septembre 2013 a été pour l'essentiel une phase de cadrage national de la démarche, tant au fond que du point de vue de la méthode de travail :

- le comité de pilotage d'installation du 28 mai 2013, puis les entretiens bilatéraux avec les membres du comité de pilotage et une série d'entretiens collectifs avec des professionnels et des usagers ont permis d'*identifier les thématiques de travail*, qui peuvent se classer selon deux angles d'attaque : une approche qui consiste à examiner les modalités particulières d'exercice du travail social dans le cadre des différentes politiques publiques de cohésion sociale (exclusion, accès aux droits et insertion / hébergement et accès au logement / protection de l'enfance et services aux familles / autonomie des personnes âgées et handicapées / égalité entre les femmes et les hommes) et une approche plus thématique permettant de travailler sur les problématiques transversales rencontrées par le travail social, quelle que soit la politique publique au sein de laquelle il s'incarne (place des usagers / métiers et complémentarités / coordination des acteurs institutionnels / organisation du travail, management et parcours professionnels / formation initiale et continue / développement social et interventions collectives) ;
- cette période a également été mise à profit pour bâtir de façon partenariale (entretiens bilatéraux et réunions de travail notamment avec l'ARF, l'ADF, l'ANDASS, le collège des DRSJSCS) une *méthode de travail* :
  - à l'issue d'une période d'échanges avec les DRSJSCS chefs de projet au niveau territorial, la répartition des thématiques entre les territoires a été arrêtée (une thématique de politique publique et une thématique transverse par territoire) ;
  - les assises territoriales seront organisées sur une base interrégionale, échelon de synthèse des travaux qui seront conduits sur le territoire. Ces travaux doivent cependant être suscités au plus près du terrain, et animés / coordonnés par une équipe projet territoriale reposant impérativement sur le triptyque « conseils généraux (légitimes en tant que principaux employeurs et financeurs du travail social et comme chefs de file des politiques sociales) / conseils régionaux (légitimes compte tenu de leurs compétences de planification et de structuration de l'appareil de formation en travail social) / Etat (légitime en tant que garant de la qualité des professionnels mis à la disposition des politiques sociales pour leur mise en œuvre) ». Autour de ce noyau dur, les équipes projets territoriales seront invitées à associer les partenaires incontournables en fonction des thématiques dont elles auront la responsabilité. Cette méthode de travail sera expérimentée dans deux interrégions pilotes : Sud (regroupant PACA, Languedoc-Roussillon et Corse) et Sud-est (regroupant Rhône-Alpes et Auvergne) ;
  - les travaux territoriaux seront repris et mis en perspective par des groupes de travail nationaux par thématique afin d'aboutir à une synthèse nationale et à une proposition de plan d'action en vue des Etats généraux.

5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
<p><b>9 Assises territoriales se sont déroulées</b> : Lyon (8 avril), Rennes (17 avril), Paris (2 juin), Bordeaux (10 juin), Guyane (11 juin), Guadeloupe (26 juin), La Réunion (30 juin), Lille (8 juillet) et Nancy (5 septembre).</p> <p>Près de <b>3000 participants aux travaux préparatoires</b>, plus de 150 réunions de travail (COPIL, groupes de travail, journées forum...), près de <b>4000 participants aux assises elles-mêmes</b>.</p> <p><b>16000 répondants au questionnaire en ligne</b>, dont 8000 questionnaires intégralement exploitables. 92% des répondants sont des professionnels de terrain.</p> <p><b>Les 2/3 des conseils généraux et régionaux se sont impliqués dans les travaux</b> (participations aux équipes projets, aux COPIL, coanimation de groupes de travail, organisation de journées départementales de réflexion...)</p> <p><b>5 groupes de travail nationaux</b> ont été réunis entre septembre et décembre 2014, organisés en fonction des grandes thématiques de travail retenues :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- place des usagers (co-animé avec le CSTS)</li> <li>- métiers et complémentarité (co-animé avec la CPC du travail social et de l'intervention sociale)</li> <li>- coordination des actions (co-animé avec le Conseil général du Val d'Oise)</li> <li>- formation initiale et continue (co-animé avec l'ARF)</li> <li>- développement social et travail social collectif (co-animé avec le Conseil général du Pas-de-Calais).</li> </ul> <p><b>3 comités de pilotage</b> ont ponctué la démarche en 2014, pour assurer le suivi du chantier et valider ses grandes étapes (18 mars, 22 juillet et 27 novembre).</p>	<p><b>S'agissant des assises territoriales :</b></p> <p><u>De vrais éléments de satisfaction ont émergé :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une appropriation de la démarche des acteurs : multiples initiatives prises pour susciter les débats et la réflexion, élargissement des problématiques par les groupes de travail ;</li> <li>- une adaptation des modalités de travail et de réflexion en fonction des réalités territoriales ;</li> <li>- un élargissement et une diversification des participants aux différents travaux.</li> </ul> <p><u>Des enseignements ont été tirés des assises qui ont déjà eu lieu :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la nécessité d'un travail sur le sens du travail social, sur les missions, sur le projet politique qui sous-tend, légitime le travail social ;</li> <li>- nécessité d'approfondir la réflexion sur la place des personnes accueillies ou accompagnées, et ses conséquences sur le travail social (sur les pratiques, sur les organisations de travail, sur les organisations institutionnelles, sur les formations, sur la conception même des politiques publiques) ;</li> <li>- un travail sur la reconnaissance de ces métiers, qui passe par la question des diplômes et des statuts, mais qui la dépasse également très largement : reconnaissance de l'expertise propre des travailleurs sociaux, réflexion sur les modalités d'évaluation du travail social (prise en compte du rapport au temps, valeur propre de l'accompagnement au-delà de la solution trouvée, reconnaissance de la part d'incertitude et de prise de risque inhérente au travail social) ;</li> <li>- nécessité d'une réflexion autour de l'évolution des référentiels des diplômes : <ul style="list-style-type: none"> <li>• des manques ou des aspects à développer davantage : la place des usagers, le travail en réseau, le travail social collectif</li> <li>• la nécessité de mieux conjuguer transversalité et spécialisation. Pour autant, cette plus grande transversalité peut faire peur, faire naître des craintes de «</li> </ul> </li> </ul>



	<p>brouillage » des identités professionnelles, rendant nécessaire un travail sur une vision positive de cette transversalité ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'importance de retravailler l'équilibre entre stage (indispensable à la professionnalisation) / formation théorique (pour donner des clés de lecture et d'analyse).</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un impératif de coordination autour du parcours des personnes : la complémentarité entre les métiers ne saurait relever uniquement d'un travail sur les référentiels ou de la bonne volonté des professionnels. Ainsi, les efforts de coordination des TS doivent être soutenus, encouragés, légitimés par une réelle coordination des stratégies des institutions qui les emploient ;</li> <li>- une importance de travailler en réseau pour lutter contre le morcellement du travail social actuel en favorisant l'interconnaissance au travers d'une remise à plat des compétences de chacun ;</li> <li>- une importance du rôle des cadres, notamment pour promouvoir le travail social collectif.</li> </ul> <p><b>Sur les groupes de travail nationaux :</b></p> <p>Les groupes de travail nationaux se sont attachés, à partir des travaux territoriaux, à dégager les éléments de consensus et les débats à approfondir. Ils se sont également attachés à identifier des préconisations concrètes, en distinguant celles qui peuvent être mises en œuvre rapidement, de celles qui nécessitent d'être soumises à la négociation (avec les partenaires sociaux, mais aussi avec les collectivités locales) et de celles qui constituent des chantiers de long terme à engager.</p> <p><b>Suite des travaux :</b></p> <p>Remise officielle des rapports à la Ministre devant les membres du COPIL, le CNLE et le CSTS fin janvier 2015.</p> <p>Cette restitution sera suivie d'une phase de concertation avec l'ensemble des partenaires et institutions.</p>
--	---

## Suivi du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

### *Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs*

#### *Mesure n°67 : Faire de l'observation et de l'évaluation des pratiques habituelles de l'action sociale*

1. Déclinaison de la mesure	
Sous-mesures	Moyens associés
Faire de l'observation et de l'évaluation des pratiques habituelles de l'action sociale	En cours d'estimation

2. Pilotage de la mesure		
Ministère et Direction chef de file	Correspondant	Correspondant DGCS
DREES		
Ministères et Directions associés	Correspondant	
INSEE, DGCS, ONPES, DRJSCS		

3. Calendrier et modalités de mise en œuvre
2013 et tout au long du quinquennat, Loi et règlement

4. Bilan
<p><b>Niveau national :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Participation à la construction des indicateurs d'impact et de performance du tableau de bord de la mission Igas d'évaluation du plan,</li><li>- Poursuite du travail du réseau des indicateurs sociaux départementaux, piloté par la Drees, l'ADF, l'Insee et l'ODAS</li><li>- Refonte de la composition du conseil de l'ONPES (élargissement à la DGCS et à des représentants des collectivités territoriales).</li></ul> <p><b>Niveau territorial :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Financement par la DREES des plates-formes régionales d'observation sociale,</li><li>- Mise à disposition par la DREES de statisticiens et/ou de crédits d'études aux DRJSCS,</li><li>- Animation de ces deux réseaux par la DREES (réunions, séminaires d'échanges, espace collaboratif, mise à disposition de données),</li><li>- Participation des DR et des plates-formes aux diagnostics présentés lors des assises territoriales.</li></ul>
5. Niveau de mise en œuvre et indicateurs
Niveau de mise en œuvre national

Sous-mesure concernée : Faire de l'observation et de l'évaluation des pratiques habituelles de l'action sociale	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collecte et analyse des indicateurs d'impact et de performance assurée par la DREES,</li> <li>- Poursuite du travail du réseau des indicateurs sociaux départementaux, piloté par la Drees, l'ADF, l'Insee et l'ODAS (réunions, mise à disposition d'indicateurs, espace collaboratif, communication)</li> <li>- Colloque ONPES/DREES/DROS Paca/MRIE Rhône-Alpes/MIPES Île-de-France sur l'observation territoriale <a href="http://www.onpes.gouv.fr/L-observation-territoriale-de-la-437.html">http://www.onpes.gouv.fr/L-observation-territoriale-de-la-437.html</a></li> <li>- Groupe de travail DREES/INSEE/DRJSCS sur les indicateurs de suivi du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale</li> </ul> <p>En 2014, la DREES a animé avec l'Insee un groupe de travail en vue de définir un socle commun d'indicateurs locaux d'impact et de performance de suivi du plan. Ce rapport du groupe a été diffusé en octobre 2014 et a émis des préconisations en termes de définition des indicateurs locaux de suivi, en s'appuyant autant que possible sur les indicateurs sociaux départementaux.</p> <p>La DREES et l'INSEE diffuseront un premier socle d'indicateurs régionaux et départementaux en fin d'année.</p> <p>Les travaux seront poursuivis en 2015, notamment dans le cadre d'un co-investissement DREES-INSEE, afin d'étendre le nombre d'indicateurs disponibles et de proposer des déclinaisons infradépartementales. En particulier, les travaux sur la pauvreté en milieu rural permettront d'éclairer la réflexion sur la définition des zones rurales isolées.</p>
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
N/A	
<b>Niveau de mise en œuvre local</b>	
Sous-mesure concernée : Faire de l'observation et de l'évaluation des pratiques habituelles de l'action sociale	
Eléments de bilan quantitatifs	Eléments de bilan qualitatifs
	<p>Cf. plus haut</p> <p>Financement par la DREES des plates-formes régionales d'observation sociale, mise à disposition par la DREES de statisticiens et/ou de crédits d'études aux DRJSCS,</p>
<b>Indicateurs de mobilisation</b>	
N/A	



**PIECE JOINTE N°2**  
**SYNTHESE NATIONALE**  
**DE LA TERRITORIALISATION DU PLAN,**  
**DOCUMENT DE TRAVAIL DGCS,**  
**DECEMBRE 2014**





# Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions

## Synthèse nationale de la territorialisation du Plan pluriannuel

- [www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)
- 01** Réduire les inégalités  
et prévenir les ruptures
  - 02** Venir en aide et accompagner  
vers l'insertion
  - 03** Coordonner l'action sociale  
et valoriser ses acteurs

# Sommaire

<b>RESUME .....</b>	<b>3</b>
<b>PARTIE I - LES ENSEIGNEMENTS RELATIFS A LA GOUVERNANCE ET AU SUIVI DU PLAN PLURIANNUEL .....</b>	<b>11</b>
I - LA FORMALISATION D'UN PLAN REGIONAL CONTRE LA PAUVRETE ET POUR L'INCLUSION SOCIALE : UNE DEMARCHE QUI SE CONCRETISE PROGRESSIVEMENT SUR LES TERRITOIRES .....	11
1- <i>Les enjeux liés à la formalisation d'un plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale .....</i>	11
2 - <i>Une démarche engagée qui doit être poursuivie.....</i>	11
II - LE CADRE GLOBAL DE GOUVERNANCE ET DE SUIVI : UNE ARCHITECTURE HETEROGENE SELON LES TERRITOIRES .....	14
1 - <i>Une gouvernance faisant l'objet de modalités très diversifiées .....</i>	15
2 - <i>Une association des parties prenantes à la gouvernance et au suivi du plan variable .....</i>	20
3 - <i>La participation des usagers : un processus en cours de construction .....</i>	22
4 - <i>Les outils déployés afin de faciliter la gouvernance et le suivi .....</i>	24
5- <i>Le déploiement de la démarche AGILLE .....</i>	24
<b>PARTIE II - LES ENSEIGNEMENTS RELATIFS A LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES.....</b>	<b>26</b>
I- LA DEFINITION DES THEMATIQUES PRIORITAIRES .....	26
1 - <i>Des thématiques qui couvrent de manière générale l'ensemble des axes autour desquels s'articule le plan pluriannuel.....</i>	26
2 - <i>Des thématiques déterminées à l'aune de différents paramètres .....</i>	26
3. <i>Une mise en œuvre des thématiques prioritaires articulant différents niveaux territoriaux .....</i>	29
II - LE BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES.....	32
1. <i>Accès aux droits : des mesures privilégiant un renforcement de l'information afin de prévenir les ruptures de parcours .....</i>	34
2. <i>Emploi/travail : une consolidation des partenariats structurés localement afin de renforcer l'accompagnement global des publics.....</i>	40
3. <i>Logement/Hébergement : des mesures opérationnelles visant à favoriser l'émergence de plans d'actions partagés sur les territoires.....</i>	44
4. <i>Santé : un renforcement de la prévention et une consolidation des réseaux existants afin de garantir la fluidité des parcours de soins .....</i>	48
5. <i>Enfance/ Famille : une approche multidimensionnelle privilégiée .....</i>	51
6. <i>Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : des mesures concrètes fondées sur un équilibre entre prévention et mise en réseau des acteurs.....</i>	53
7. <i>Gouvernance : des mesures très diverses déployées autour d'un thème éminemment transversal .....</i>	55
III. LA VALORISATION DES INITIATIVES LOCALES .....	57
Annexes .....	58

## Résumé



Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 par le Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE), constitue le résultat d'un travail partenarial mené avec l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité.

Le plan repose sur plusieurs principes qui ont été rappelés dans la circulaire du 7 juin 2013 signée par le Premier ministre :

- un principe de « juste droit », afin de garantir un équilibre entre la lutte contre la fraude et le renforcement de l'accès aux droits sociaux ;
- un principe d'objectivité ;
- un principe de participation et d'écoute des personnes en difficulté ;
- un principe de décloisonnement des politiques sociales et de mise en synergie des acteurs locaux ;
- un principe de non-stigmatisation.

Le plan regroupe aujourd'hui 69 mesures, structuré autour de trois axes distincts :

- un premier axe portant sur le principe de prévention en matière sociale, à travers une approche multidimensionnelle ;
- un deuxième axe promouvant une vision globale de la personne et de l'accompagnement qui peut lui être proposé ;
- un troisième axe visant à améliorer la gouvernance des politiques sociales.

La première année de mise en œuvre du plan a été marquée par la réalisation de plusieurs avancées significatives. Par ailleurs, cette première année a été caractérisée par une mobilisation importante de l'ensemble des parties-prenantes, mise en évidence dans le rapport relatif à « l'évaluation du plan pluriannuel » élaboré par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans le cadre de la mission de suivi et de territorialisation de cette démarche qui lui avait été confié en 2013.

Les différentes mesures qu'intègre le plan pluriannuel reposent sur des modalités de mise en œuvre diversifiées et relèvent de manière générale d'un ancrage territorial fort.

En conséquence, la circulaire du 16 juillet 2014 relative aux « modalités de gouvernance et de suivi territorial du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » a précisé un cadre général de gouvernance et de suivi de cette démarche sur les territoires, tout en laissant la possibilité - dans une logique de souplesse - d'adapter celui-ci aux spécificités propres à chacun d'entre eux.

Ce cadre général a été structuré autour des orientations suivantes :

- la nécessité de garantir une articulation pertinente entre les niveaux régional (devant assurer le pilotage stratégique du plan et coordonner les actions à mener) et départemental (ayant la responsabilité d'accompagner la mise en œuvre opérationnelle de ces actions) ;
- l'opportunité de créer une ambition commune autour de la lutte contre la pauvreté à travers la formalisation d'un plan régional. Cette démarche a en effet été identifiée comme un levier de décloisonnement des politiques sociales au niveau local ;
- l'intérêt de mettre en cohérence les différentes politiques publiques menées localement et faisant l'objet de plans thématiques, à l'instar du Plan priorité jeunesse, du Projet régional de santé ou de la politique de la ville ;
- la nécessité d'assurer une concertation avec l'ensemble des services de l'Etat impliqués dans la mise en œuvre du plan, dans une logique de gouvernance partagée.

Ce cadre, défini par la circulaire du 16 juillet 2014 a également précisé les modalités de reporting ainsi que les outils mis à la disposition des services déconcentrés afin de faciliter la restitution des actions menées localement dans le cadre de la territorialisation du plan.

**Par conséquent, sur la base des éléments qui ont été communiqués par les services territoriaux à la Direction générale de la Cohésion Sociale (DGCS) au cours du troisième trimestre 2014, le bilan ci-après peut être mis en évidence. Il doit être tenu compte du fait que ce bilan a été réalisé avec des contraintes temporelles et peut revêtir parfois un caractère non exhaustif.**

## **1 – La formalisation d’un plan régional : une démarche engagée sur une large majorité de territoires**

**La démarche de formalisation d’un plan régional contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale** a été mise en œuvre de manière diversifiée sur les territoires et les documents élaborés revêtent des formes très variables. Trois configurations peuvent être mises en exergue :

- Configuration n°1 : la région a élaboré un plan qui a fait l’objet d’une validation en Comité d’administration régionale (CAR) et d’une signature a posteriori ;
- Configuration n°2 : la construction d’un plan a été amorcée sur le territoire et nécessite d’être finalisée ;
- Configuration n°3 : des mesures de lutte contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale ont été mises en œuvre sans faire l’objet d’une formalisation spécifique.

A ce jour, les constats suivants peuvent être soulignés :

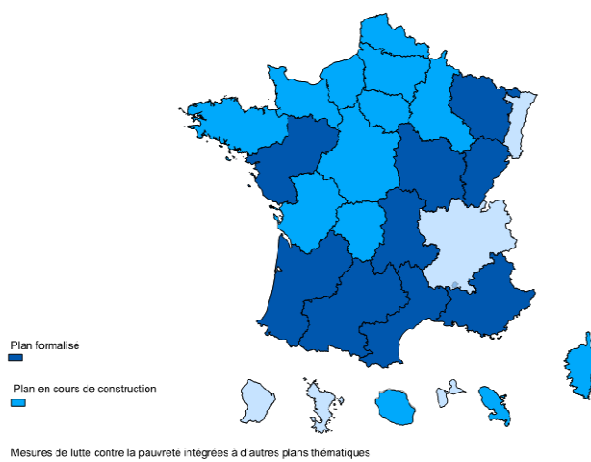
- 9 régions ont élaboré un plan régional contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale ;
- 13 régions ont amorcé une démarche d’élaboration d’un plan régional et témoignent à ce jour d’un degré d’avancement plus ou moins important ;
- dans 5 régions, l’élaboration de ce plan n’a pas été initiée. Dans ce cadre, les mesures de lutte contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale ont été intégrées à d’autres plans thématiques, menés dans les domaines de la jeunesse (plan « Priorité jeunesse »), de la politique de la ville ou de la santé (projet régional de santé) ou sont déployées de manière spécifique.

Différents facteurs explicatifs peuvent être soulignés au regard de cette diversité de situations :

- une publication tardive de la circulaire précisant les modalités de gouvernance et de suivi territorial du plan pluriannuel ;
- une mobilisation partenariale diverse qui a pu, après les rencontres territorialisées organisées en 2013 par la mission IGAS, être impactée par le contexte conjoncturel de réforme territoriale.

La carte ci-dessous dresse un premier état des lieux relatif aux avancées réalisées dans la formalisation d’un plan régional contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale

**Carte 1. Formalisation d'un plan régional contre la pauvreté  
et pour l'inclusion sociale : état des lieux au 1<sup>er</sup>/12/2014 (source DGCS)**



**S'agissant de l'articulation du plan pluriannuel avec les autres plans d'actions thématiques** mis en place localement par les services de l'Etat, un bilan positif peut être mis en évidence même si cette articulation s'exprime à des degrés variables selon les territoires considérés.

De manière générale, la mise en œuvre du plan pluriannuel s'est faite en concordance avec les différentes politiques menées par l'Etat dans les domaines notamment de la jeunesse, de la santé ou de la politique de la ville, cette articulation étant d'autant plus aisée que les DRJSCS sont en charge du pilotage direct de plusieurs de ces politiques. L'articulation entre le plan pluriannuel et les politiques portées par des services de l'Etat, en dehors du champ de compétences des DRJSCS a été variable selon les régions.

**Il conviendra ainsi définir les conditions permettant de prolonger cette dynamique interministérielle, au-delà de la phase préliminaire de formalisation du plan régional, conduite sous l'égide des préfets.**

**En outre, le déploiement du plan pluriannuel a fait l'objet d'une articulation avec plusieurs démarches menées par les collectivités territoriales** dans les champs plus particulièrement du logement, de l'insertion socioprofessionnelle ou de la protection de l'enfance.

**2- Le cadre de gouvernance locale du Plan pluriannuel : une architecture diversifiée selon les territoires**

La gouvernance du plan pluriannuel fait l'objet de modalités très diversifiées sur les territoires. Ces dernières résultent :

- de partenariats préexistants ;
- du degré d'implication à géométrie variable des différents acteurs intervenant dans la lutte contre les exclusions ;
- de démarches préalablement menées localement dans ce domaine.

**Quatre grands schémas de gouvernance** peuvent être mis en exergue :

- la création ex nihilo d'un comité de pilotage régional unique dédié au plan pluriannuel ;
- la mise en place d'un comité de pilotage régional ainsi que de comités départementaux ; garantissant ainsi une articulation entre le pilotage stratégique et la mise en œuvre opérationnelle du plan pluriannuel ;
- le déploiement d'un comité de pilotage régional, de comités départementaux ainsi que de groupes de travail consacrés aux thématiques retenues comme « prioritaires » aux niveaux régional et départemental ;
- la mise en place de comités de pilotage uniquement au niveau départemental.

Si des atouts et des limites sont associés à chacune de ces architectures, une réflexion devra être menée sur l'échelon le plus pertinent pour accompagner le déploiement du plan sur le territoire.

### **3- Une mobilisation de l'ensemble des parties-prenantes dans la gouvernance du Plan pluriannuel**

La mise en œuvre du plan a en effet donné lieu à **la structuration de partenariats importants sur les territoires**. Les différentes parties-prenantes qui interviennent en matière de lutte contre la pauvreté ont été de manière générale représentées dans les comités de pilotage déployés à la fois aux niveaux régional et départemental. Il apparaît ainsi que :

- le plan pluriannuel a fait l'objet localement d'une bonne mobilisation des services de l'Etat dans un contexte de priorités multiples ;
- la participation des Conseils généraux a été à géométrie variable selon les territoires, ce contexte pouvant être expliqué à la fois par les enjeux sociopolitiques spécifiques à chaque territoire mais également par les zones d'incertitude induites par la réforme territoriale en cours. La mise en œuvre de la démarche AGILLE a pu faciliter dans certains cas, la mobilisation des Conseils généraux.
- l'implication des caisses de sécurité sociale ainsi que des associations de lutte contre les exclusions a été globalement importante sur l'ensemble du territoire,

Toutefois, il apparaît que l'implication importante demandée aux partenaires, qui interviennent dans le cadre de l'élaboration de différents plans ou schémas, a pu constituer un frein à leur mobilisation dans le temps. Ce point doit faire l'objet d'une vigilance particulière dans le cadre d'une réflexion sur la rationalisation des instances de pilotage.

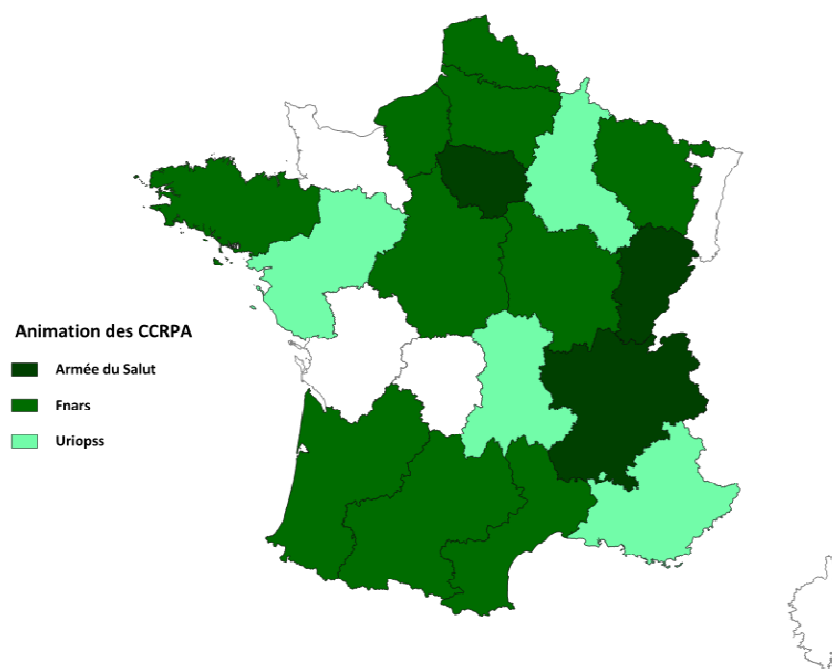
### **4 – La participation des usagers : un processus en cours de construction**

La participation des personnes en situation de pauvreté constitue à la fois l'un des cinq grands principes qui sous-tend le plan et une mesure à part entière.

Le processus de participation des personnes en situation de précarité à la formalisation et à la mise en œuvre du plan pluriannuel, a été engagé lors des rencontres territorialisées organisées en 2013 par la mission IGAS. Dans ce cadre, la participation de ces publics a été assurée à travers une « expression accompagnée », notamment par le Comité consultatif régional des personnes accueillies (CCRPA) ou le cas échéant, par des associations. A l'instar du collège de personnes en situation de pauvreté ou de précarité du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

sociale (CNLE) amené à participer à deux groupes de travail au sein de cette instance, la mise en œuvre d'actions ciblées (notamment en matière de simplification administrative) ou d'initiatives sont proposées par les territoires afin de développer une participation opérationnelle et collaborative des personnes en situation de précarité.

**Carte 2. Répartition territoriale des CCRPA au 1<sup>er</sup>/12/2014 (source : DGCS)**



De manière générale, la participation des usagers a été importante lors de ces rencontres. Cette démarche doit être aujourd'hui consolidée sur les territoires. La construction en cours d'une stratégie nationale, précisant les modalités et conditions de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques, pourrait permettre de consolider la dynamique de participation des usagers sur le territoire.

## **5 – Des thématiques prioritaires privilégiant une approche systémique**

Les thématiques prioritaires ont généralement été définies en fonction de trois paramètres :

- des domaines de politiques publiques qui participent, à travers une approche systémique, à l'inclusion sociale des publics. De manière générale, **les thématiques prioritaires qui ont été le plus fréquemment identifiées sont : la gouvernance, le logement et l'accès aux droits** au sens large. L'articulation entre ces différents domaines est étroitement liée aux enjeux multiples de l'inclusion sociale des publics les plus en difficultés ;
- des publics – cibles particuliers. La détermination de ces thématiques prioritaires a été l'occasion sur plusieurs territoires de cibler plus particulièrement certains publics. Dans ce cadre, les « jeunes » ont été de manière récurrente identifiés en tant que « cœur de cible » des actions à mener, cette orientation ayant été plus particulièrement observée sur des territoires ruraux ;

- des zones territoriales spécifiques, les territoires ruraux ayant été fréquemment retenus dans ce cadre.

**S'agissant du niveau de mise en œuvre territorial de ces thématiques le schéma le plus fréquemment observé a reposé sur le tryptique suivant :**

- un « socle » de thématiques prioritaires a été défini et mis en œuvre au niveau régional ;
- ce « socle » régional de thématiques prioritaires a été décliné à l'identique à l'échelle départementale ;
- les départements ont intégré, en fonction de leurs spécificités, d'autres priorités complémentaires à ce « socle » régional.

## **6 – Le bilan de la mise en œuvre des mesures**

La nature des mesures prévues par le plan pluriannuel est très diversifiée. En effet, celui-ci intègre à la fois :

- des mesures d'envergure nationale dont l'application est strictement nationale ;
- des mesures d'envergure nationale dont l'application est à la fois nationale et locale ;
- des mesures d'envergure locale ;
- des mesures à caractère expérimental.

**Les plans formalisés au niveau régional intègrent également ces quatre dimensions, faisant ainsi « système » en matière de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale et appel à une gouvernance partagée.**

S'agissant du bilan de la mise en œuvre des mesures, il convient de souligner que celles-ci ont endossé trois formes différentes :

- information/communication, avec un enjeu fort d'amélioration de la lisibilité et de la visibilité ;
- mise en réseau/parténariat, afin de garantir la mobilisation de l'ensemble des parties-prenantes ;
- plans d'actions/schémas, dans l'objectif de porter une démarche globale en allouant le cas échéant des moyens financiers.

Les lignes de force suivantes peuvent être soulignées pour chacun des domaines couverts par le Plan :

- **l'accès aux droits** a été retenu comme thématique prioritaire sur de nombreux territoires. Dans ce cadre les mesures mises en œuvre visent majoritairement à améliorer la lisibilité et la visibilité des aides existantes en vue de garantir un continuum dans le parcours des usagers ;

- **en matière d'emploi**, la mise en œuvre des mesures s'est traduite de manière significative par une consolidation des partenariats structurés localement afin de renforcer l'accompagnement « global » des publics ;

- **dans les champs du logement et de l'hébergement**, la mise en synergie des différents acteurs intervenant sur un même territoire a été plébiscitée afin de prévenir les ruptures dans le parcours des publics ;

- **en matière de santé**, les mesures déployées ont visé principalement d'une part à renforcer la prévention et d'autre part à assurer la consolidation des réseaux existants afin de garantir la fluidité des parcours de soins ;

- **dans les domaines de l'enfance et de la famille**, les mesures mises en œuvre ont plus particulièrement visé à favoriser l'information et la communication et ont également porté sur la formalisation de plans d'action en matière de soutien à la parentalité ;

- **dans les champs de l'inclusion bancaire et de la lutte contre le surendettement**, les mesures initiées localement ont visé plus particulièrement à renforcer les connaissances existantes autour de la procédure de traitement du surendettement ainsi qu'à faciliter la mise en réseau des acteurs en vue de renforcer l'accompagnement social des publics ;

- **en matière de gouvernance**, la mise en réseau des différentes parties-prenantes a été facilitée par le déploiement de plusieurs démarches nationales (AGILLE, Etats généraux du Travail Social...). Par ailleurs, les mesures mises en œuvre en matière de gouvernance ont permis de réactiver localement des outils partagés d'observation sociale.

Les remontées d'informations qui ont été communiquées par les services déconcentrés au cours du troisième trimestre 2014 ont permis également de répertorier différentes « initiatives locales » menées en matière de lutte contre la pauvreté mais dans un cadre différent de celui du Plan pluriannuel. Ces différentes initiatives feront l'objet d'une expertise approfondie dont il sera rendu compte.

# Partie I - Les enseignements relatifs à la gouvernance et au suivi du plan pluriannuel

## I - La formalisation d'un plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : une démarche qui se concrétise progressivement sur les territoires

### 1- Les enjeux liés à la formalisation d'un plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Comme le souligne la circulaire du 16 juillet 2014 relative aux modalités de gouvernance et de suivi territorial du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, « *la formalisation d'un plan régional est un levier susceptible de favoriser le décroisement des politiques sociales au niveau local, en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés (collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations, usagers) autour d'une démarche commune* ».

Plus précisément, il est attendu que cette démarche permette :

- de faciliter la convergence des politiques publiques autour de la lutte contre la pauvreté, répondant ainsi à l'enjeu fort d'interministérialité qui caractérise la mise en œuvre du plan pluriannuel ;
- de valoriser les spécificités locales ;
- de déterminer les orientations prioritaires ;
- de promouvoir les expériences menées sur le territoire, pouvant faire l'objet d'une duplication à une échelle plus large.

### 2 - Une démarche engagée qui doit être poursuivie

La démarche de formalisation d'un plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été mise en œuvre de manière diversifiée sur les territoires et les documents élaborés revêtent des formes très variables.

Trois configurations peuvent être mises en exergue :

- ⇒ **Configuration n°1 : la région a élaboré un plan qui a fait l'objet d'une validation en Comité d'administration régionale (CAR) et d'une signature a posteriori ;**
- ⇒ **Configuration n°2 : la construction d'un plan a été amorcée sur le territoire et nécessite d'être finalisée ;**
- ⇒ **Configuration n°3 : des mesures de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ont été mises en œuvre sans faire l'objet d'une formalisation spécifique.**

A ce jour, les constats suivants peuvent être soulignés :

- neuf régions ont élaboré un plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ;
- treize régions ont amorcé une démarche d'élaboration d'un plan régional et témoignent à ce jour d'un degré d'avancement plus ou moins important. En effet, sur certains territoires, à l'instar de la Martinique, la première phase liée à l'élaboration d'un diagnostic vient d'être engagée, tandis que dans d'autres régions, telles que la Picardie, la formalisation du plan est en cours de finalisation.



En outre, il apparaît à ce jour que l'élaboration de ce plan n'a pas été initiée sur cinq régions. Dans ce cadre, les mesures de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ont été intégrées à d'autres plans thématiques, menés dans les domaines de la jeunesse (plan « Priorité jeunesse »), de la politique de la ville ou de la santé (projet régional de santé) ou sont déployées de manière spécifique.

**Tableau 1. Degré de formalisation du plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

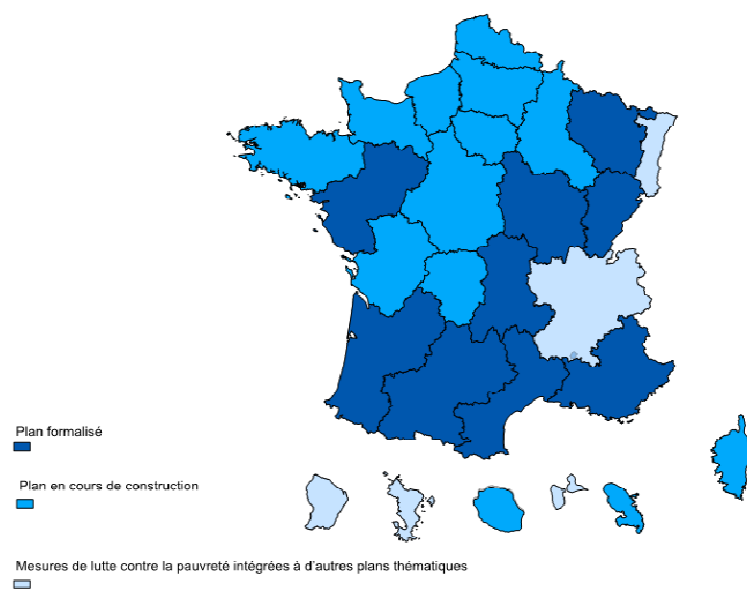
<b>Plan formalisé (1)</b>	<b>Plan en cours de construction</b>	<b>Mesures de lutte contre la pauvreté intégrées à d'autres plans thématiques</b>
<i>Aquitaine – Auvergne- Bourgogne –Languedoc- Roussillon - Midi-Pyrénées – Pays de Loire –Franche-Comté – PACA - Lorraine</i>	<i>Picardie – Bretagne - Basse- Normandie – Centre – Champagne-Ardenne – Corse – Haute-Normandie - Ile-de- France – La Réunion - Nord – Pas-de-Calais - Poitou- Charentes - Limousin - Martinique</i>	<i>Alsace - Rhône-Alpes - Mayotte – Guadeloupe - Guyane</i>

(1) Est considéré comme formalisé un plan passé en Comité d'Administration Régionale.

Différents facteurs explicatifs peuvent être soulignés :

- une publication tardive de la circulaire précisant les modalités de gouvernance et de suivi territorial du plan pluriannuel ;
- une mobilisation partenariale qui a pu s'essouffler après les rencontres territorialisées organisées en 2013 par la mission IGAS ;
- une implication diverse des partenaires.

**Carte 1. Formalisation d'un plan régional contre la pauvreté  
et pour l'inclusion sociale : état des lieux au 1<sup>er</sup>/12/2014 (source DGCS)**



Par ailleurs, sur certains territoires, le déploiement du plan pluriannuel a constitué un levier de valorisation d'actions préexistantes. En l'espèce, le plan n'a pas été appréhendé comme un document de cadrage stratégique porteur d'une vision globale en matière de lutte contre la pauvreté.

**S'agissant de l'articulation du plan pluriannuel avec les autres plans d'actions thématiques** mis en place localement par les services de l'Etat, un bilan positif peut être mis en évidence même si cette articulation s'exprime à des degrés variables selon les territoires considérés.

En effet, de manière générale, la mise en œuvre du plan pluriannuel s'est faite en concordance avec les différentes politiques menées par l'Etat dans les domaines notamment de la jeunesse (« Plan priorité jeunesse ») de la santé (Plan régional stratégique de santé, programme régional d'accès aux soins, plan national de lutte contre les drogues ou les addictions) ou de la politique de la ville.

Cette articulation est d'autant plus aisée que les DRJSCS sont en charge du pilotage direct de plusieurs de ces politiques, telles que le plan priorité jeunesse ou la politique de la ville.

L'articulation entre le plan pluriannuel et les politiques portées par des services de l'Etat au-delà de la DRJSCS (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) pour le volet insertion-emploi, les Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pour le logement, etc.) a été variable selon les régions. S'agissant des Agences régionales de santé, leur implication a été hétérogène selon les territoires, la mobilisation des ARS ayant été particulièrement importante dans les régions Champagne-Ardenne et Lorraine.

Il conviendra ainsi de pérenniser et/ou de renforcer cette dynamique interministérielle, au-delà de la phase préliminaire de formalisation du plan régional, sous l'égide des préfets.

**En outre, le déploiement du plan pluriannuel a fait l'objet d'une articulation avec plusieurs démarches menées par les collectivités territoriales** dans les champs plus particulièrement du logement, de l'insertion socioprofessionnelle ou de la protection de l'enfance.

Cette articulation s'est traduite parfois par l'intégration d'actions portées par les collectivités territoriales dans le plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. De manière symétrique, certaines mesures du plan pauvreté sont intégrées dans des démarches portées par les Conseils généraux ou les Conseils régionaux, tels que le Programme Départemental d'insertion (PDI) ou le Programme Régional de Développement des Formations Professionnelles (PRDFP) .

A titre d'illustration, le Plan Départemental d'Action pour la Logement et l'Hébergement des Personnes défavorisées (PDLHPD) mis en place dans le département de la Corrèze ou le Pacte Territorial d'Insertion (PTI) défini dans le département de l'Yonne s'inscrivent en cohérence avec les orientations du Plan pluriannuel. La gouvernance du PTI précité associe l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité, dont la Direction départementale de la cohésion sociale/protection des populations (DDCS/PP) et la thématique relative à « la levée des freins à l'emploi » identifiée comme un axe fort lors de la rencontre organisée sur ce territoire par la mission IGAS constitue un enjeu commun au Pacte Territorial d'Insertion et au Plan pluriannuel.

## **II - Le cadre global de gouvernance et de suivi : une architecture hétérogène selon les territoires**

Le rapport de l'Inspection général des affaires sociales sur l'évaluation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2014 préconisait les recommandations suivantes quant au pilotage territorial du plan :

- distinguer un pilotage stratégique (à l'échelon régional) d'un pilotage opérationnel (à l'échelon départemental) (*recommandation n°26*) ;
- mobiliser le préfet de région, les préfets de département, et garantir la cohérence de l'action d'ensemble des services de l'Etat au travers du comité d'action régionale (*recommandation n°27*) ;
- assurer le co-portage du plan entre l'Etat et les conseils généraux, tant au niveau régional que dans les départements (*recommandation n°28*) ;
- veiller à l'association de l'ensemble des parties prenantes, notamment des associations et des bénéficiaires (*recommandation n°29*).

En cohérence avec ces recommandations et en intégrant les situations existantes, la circulaire du 16 juillet 2014 précitée précisait « *que sans remettre en cause la diversité des architectures, il était nécessaire de bien articuler les différents niveaux régional et départemental et par ailleurs qu'une concertation avec l'ensemble des services devait être menée* ». La circulaire

## **1 - Une gouvernance faisant l'objet de modalités très diversifiées**

La gouvernance du plan pluriannuel fait l'objet de modalités très diversifiées sur les territoires. Cette hétérogénéité résulte :

- des partenariats préexistants ;
- du degré d'implication à géométrie variable des différents acteurs intervenant dans la lutte contre les exclusions ;
- des démarches préalablement menées localement dans ce domaine.

**Quatre grands schémas de gouvernance** peuvent ainsi être mis en évidence.

### **Schéma n°1 :**

<b>La création ex nihilo d'un comité de pilotage régional unique dédié au plan pluriannuel</b>
--

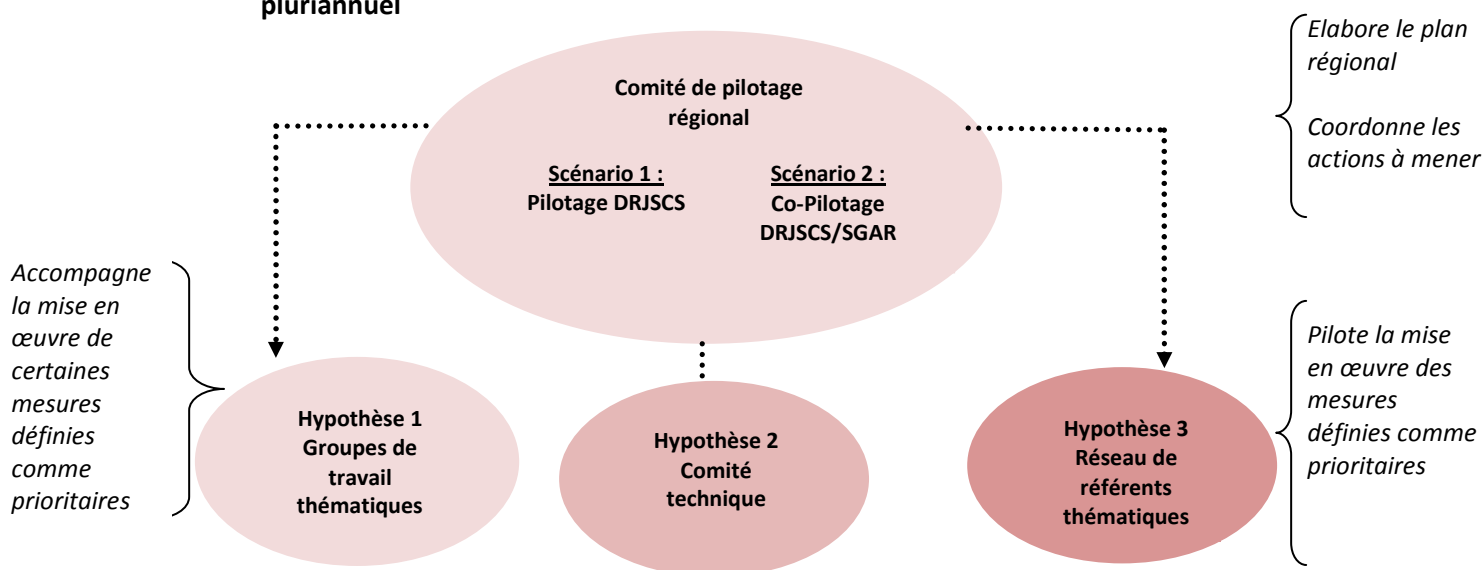
La mise en place d'un cadre de gouvernance dédié au suivi du plan pluriannuel s'est traduite sur la quasi-totalité des territoires par l'installation d'un comité de pilotage régional, animé par la DRJSCS.

Différents modèles d'organisation de ce comité de pilotage ont prévalu :

- le comité de l'administration régionale (CAR) a pu représenter le lieu de validation des différentes étapes de formalisation du plan pluriannuel à l'image de la démarche engagée en région Bourgogne;
- le comité de pilotage régional a constitué dans d'autres cas l'unique instance de partage et d'échanges autour du plan pluriannuel, à l'instar de l'organisation adoptée en Languedoc-Roussillon où le comité a associé de façon élargie les services de l'Etat en région, les directions départementales de la cohésion sociale et des associations. Dans le Limousin, le comité régional est composé des services de l'Etat en région et département, des Conseils généraux ainsi que des caisses locales de sécurité sociale. Enfin, dans le Nord-Pas-de-Calais, un comité régional et interdépartemental a été créé ;

- la mise en place d'un comité de pilotage régional a donné lieu en Lorraine à l'organisation de réunions thématiques ;
- l'animation du comité régional a été assurée sur la majeure partie des territoires par la DRJSCS. Dans certaines régions, à l'instar de la Franche-Comté, une co-animation Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)/DRJSCS a été observée. En outre, une organisation spécifique a été définie sur ce territoire dans la mesure où un suivi est assuré au niveau régional pour certaines thématiques (emploi, logement, santé, réussite éducative) tandis que le suivi des thèmes de l'accès aux droits et de l'inclusion bancaire relève du niveau départemental, sans qu'un comité *ad hoc* ne soit institué ;

⇒ **Schéma n° 1 : la création ex nihilo d'un comité de pilotage régional unique dédié au plan pluriannuel**



Régions concernées : Languedoc-Roussillon, Limousin, Bourgogne, Bretagne, Franche-Comté, Lorraine, La Réunion, Poitou-Charentes (à partir de 2015)

**Schéma n°2**

**La mise en place d'un comité de pilotage régional ainsi que de comités départementaux, garantissant ainsi une articulation entre le pilotage stratégique et opérationnel du plan pluriannuel**

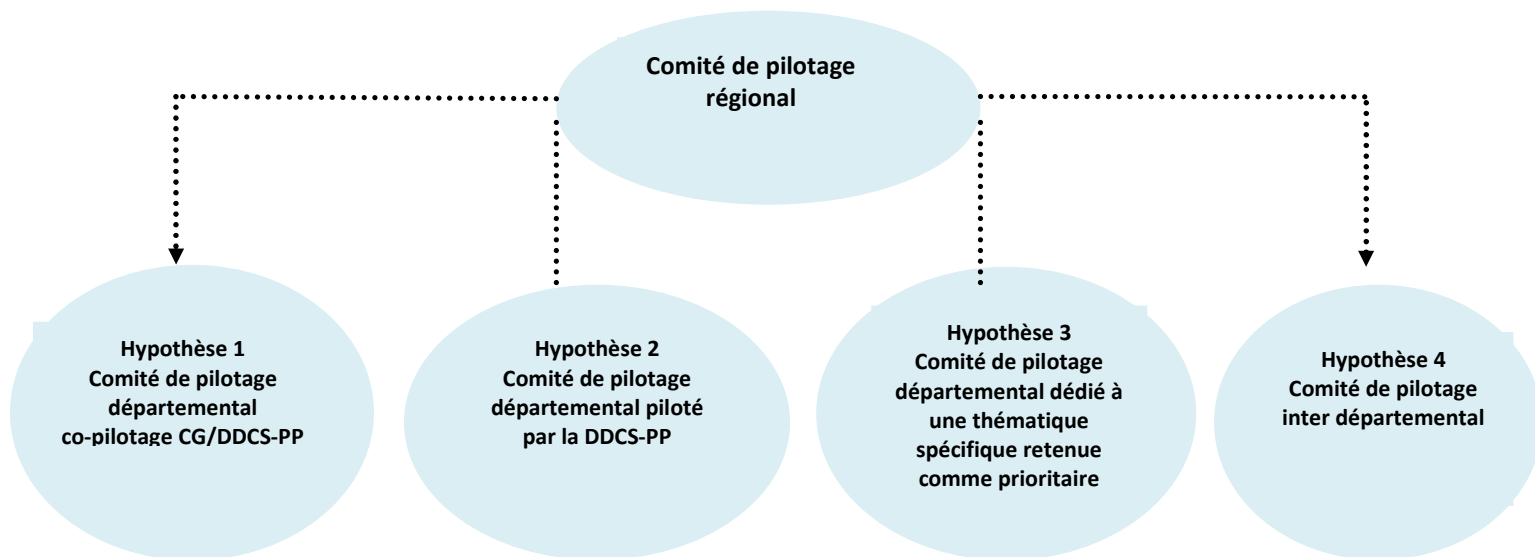
La mise en place d'un comité de pilotage régional a été accompagnée sur une très large majorité de territoires par la création de comités de suivi départementaux.

Le mode d'organisation et d'articulation avec le niveau régional de ces comités départementaux apparaît très variable selon les régions :

- en Auvergne, un comité de pilotage régional ainsi que des comités départementaux ont été institués. Le comité de pilotage régional associe les services de l'Etat (DRJSCS, ARS, Rectorat, Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), Direction régionale des finances publiques (DRFIP) ...), les conseils généraux, la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, ainsi que des entreprises ;

- dans la région Nord-Pas-de-Calais, un comité régional et interdépartemental a été installé et associe de multiples acteurs (représentants des services de l'Etat en région et en département, Conseil régional, Conseils généraux, Union Départementale des CCAS, caisses de sécurité sociale et fédérations associatives) ;
- l'implication des Conseils généraux dans ces comités s'est avérée très hétérogène, allant d'une participation ponctuelle aux réunions jusqu'à la co-présidence de ces instances, comme dans le département de la Dordogne. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, la mobilisation des Conseils généraux s'est traduite par une forte implication dans la démarche AGILLE (voir infra) ;
- une organisation particulière a été mise en place dans la région Haute-Normandie où il a été décidé que les comités de pilotage départementaux seraient adossés aux comités de pilotage des Pactes Territoriaux pour l'insertion (PTI) pilotés par les Conseils généraux.

⇒ **Schéma n° 2 : la mise en place d'un comité de pilotage régional ainsi que de comités départementaux, garantissant ainsi une articulation entre le pilotage stratégique et opérationnel du plan pluriannuel**



Régions concernées : Haute-Normandie, Auvergne, Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de-Calais.

**Schéma n°3**

**Le déploiement d'un comité de pilotage régional, de comités départementaux ainsi que de groupes de travail consacrés aux thématiques retenues comme « prioritaires » aux niveaux régional et départemental**

Le cadre de gouvernance s'est également matérialisé sur certains territoires par la mise en place concomitante :

- d'un comité de pilotage régional ;
- de comités départementaux ;
- de groupes de travail thématiques aux niveaux régional et départemental.

Ainsi, l'organisation des travaux a donné lieu en région Centre, à la désignation d'une direction régionale pilote de la thématique relevant de son champ d'intervention, ainsi que d'un référent au sein de la DRJSCS pour chacune de ces thématiques. Les différentes directions ont également été invitées à formaliser une « feuille de route ». La gouvernance départementale s'est

traduite dans cette configuration par la mise en place d'un comité de pilotage associant l'ensemble des acteurs ainsi que par la constitution de groupes thématiques.

Sur certains territoires, les groupes de travail thématiques étaient préexistants. Dans la région Midi-Pyrénées, le « comité régional de l'habitat » et la « commission régionale de concertation accueil, hébergement, insertion » concourent ainsi aujourd'hui au suivi des mesures relevant des domaines de l'hébergement et du logement. Des réunions ont également été organisées par les préfets de départements en étroite coordination avec les conseils généraux, afin de déterminer les modalités de gouvernance et de déclinaison opérationnelle des actions prioritaires arrêtées au niveau régional, tout en laissant la possibilité d'intégrer des actions relevant du volontarisme local. En outre, un réseau de référents composés des différents services de l'Etat représentés au sein du comité de pilotage régional a été constitué dans cette région. Chacun de ces référents est responsable de la mise en œuvre des thèmes prioritaires identifiés.

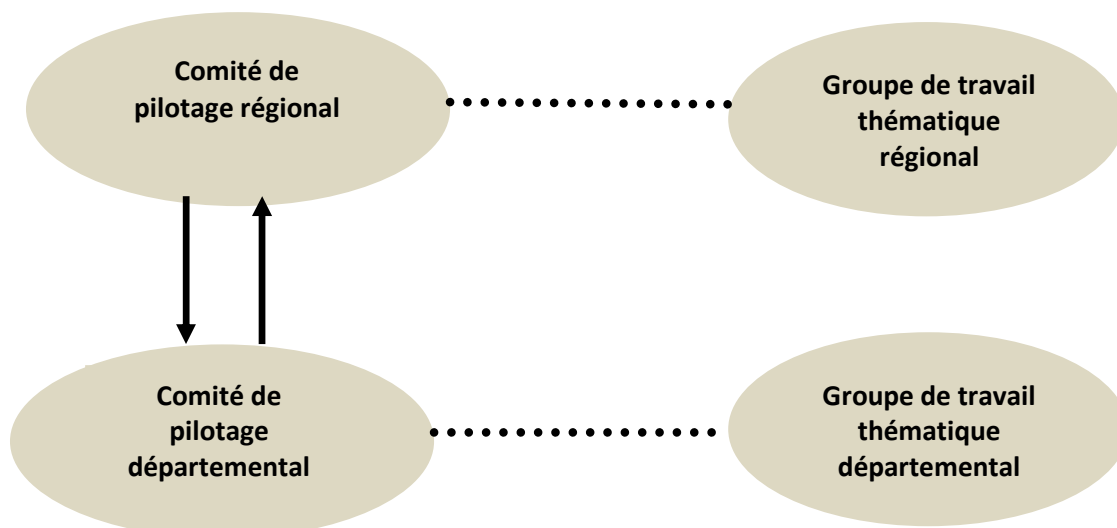
En Aquitaine, la comitologie définie a reposé sur un comité de pilotage régional et des comités départementaux, assortis d'ateliers de travail spécifiques aux thèmes retenus comme prioritaires.

Par ailleurs, dans plusieurs départements, le comité de pilotage a pu être dédié de manière exclusive à un public particulier, tels que les « jeunes » en Dordogne ou à une thématique spécifique, celle de la domiciliation dans les départements de l'Ile-de-France.

En outre, dans certaines régions telles que la Picardie, des instances de pilotage ont été mises en place à différents niveaux territoriaux, régional et départemental. Dans cette configuration, des groupes de travail préexistants ont été mobilisés afin d'assurer le suivi de certaines mesures, tandis que d'autres groupes ont été créés autour de thématiques jusqu'alors non couvertes, telles que l'accès aux droits et la domiciliation.

Une organisation spécifique a été définie en Ile-de-France où a été créée une instance technique coprésidée par la DRJSCS et la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) afin de coordonner dans un premier temps la réalisation des schémas départementaux de la domiciliation, et d'assurer dans un second temps la mise en œuvre et le suivi du plan pluriannuel. Dans ce cadre, un comité de pilotage dédié à la domiciliation a été institué sur plusieurs départements et associe différents partenaires (Conseils généraux, mairies, CCAS, associations agréées, Caisses d'Allocations Familiales, Caisses Primaires d'Assurance Maladie, préfecture, Direction départementale des finances publiques, Unité Territoriale DRIHL, centres hospitaliers, Permanence d'accès aux soins de santé (PASS), Direction de l'immigration et de l'intégration (DIMIN), Délégations Territoriales des ARS).

⇒ **Schéma n° 3 : le déploiement d'un comité de pilotage régional, de comités départementaux ainsi que de groupes de travail consacrés aux thématiques retenues comme « prioritaires » aux niveaux régional et départemental**



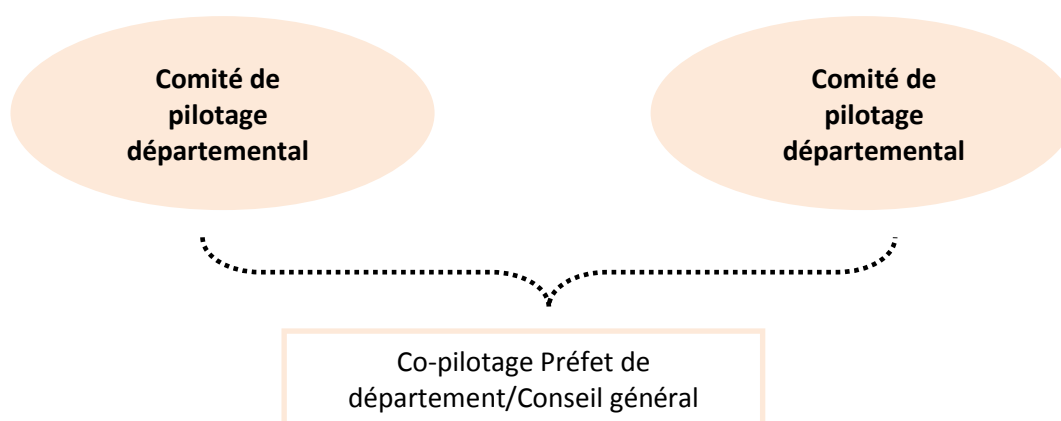
Régions concernées : Centre, Aquitaine, Ile-de-France, Picardie, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie

#### Schéma n°4

#### **Le déploiement de comités de pilotage uniquement au niveau départemental**

Dans la région Alsace, les instances de gouvernance et de suivi du plan pluriannuel ont été mises en place uniquement au niveau départemental. Ainsi, deux comités de pilotage ont été institués dans les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et sont présidés de manière conjointe par le Préfet et le Président du Conseil général.

#### ⇒ **Schéma n° 4 : l'installation de comités de pilotage uniquement au niveau départemental**



Régions concernées : Alsace, Rhône-Alpes

Les modalités de gouvernance du plan pluriannuel qui ont été définies sur les territoires appellent différents types de constats :

- ces modalités de pilotage apparaissent de manière générale concordantes avec les recommandations formulées par la mission IGAS en 2014, concernant notamment le renforcement de l'articulation entre le niveau régional chargé de la coordination du plan et le niveau départemental devant assurer sa mise en œuvre opérationnelle ;



- le pilotage stratégique de la démarche par le CAR permet de lui conférer une portée réelle.

### **Les atouts et les limites relatifs aux différents schémas de gouvernance**

	<b>Atouts</b>	<b>Limites</b>
<b>Schéma n°1</b>	Une dynamique interministérielle renforcée dans l'hypothèse d'un co-pilotage par le SGAR	Une prise en compte moins aisée des spécificités locales (infra-régionales)
	Une stratégie formalisée et une cohérence d'ensemble garantie	Un co-portage moins évident des Conseils généraux
<b>Schéma n°2</b>	Une logique de proximité garantie et une adaptation du plan pluriannuel aux spécificités locales (infra-régionales)	Dans l'hypothèse où le comité départemental n'assure le suivi que d'une seule thématique, un « risque » de dilution de la dimension transversale qui caractérise le plan
	Une architecture facilitant davantage l'implication et le portage du plan pluriannuel par les collectivités territoriales (notamment les Conseils généraux)	
<b>Schéma n°3</b>	Une approche transversale facilitée par le déploiement d'instances à la fois généralistes et spécifiques, ce, à différents niveaux territoriaux	Un risque de dilution potentielle des responsabilités en matière de pilotage
<b>Schéma n°4</b>	Une dimension de proximité avérée, facilitant l'implication des partenaires locaux	Un manque de stratégie d'ensemble et un risque d'essoufflement de la dynamique plus important.

## **2 - Une association des parties prenantes à la gouvernance et au suivi du plan variable**

La transversalité des politiques de solidarité implique qu'un éventail élargi d'acteurs soit associé localement à la mise en œuvre du plan pluriannuel :

- services de l'Etat en région et département ;
- collectivités territoriales ;
- caisses de sécurité sociale ;
- bailleurs sociaux ;
- syndicats de salariés ;
- entreprises ;
- associations ;
- usagers.

L'organisation des « assises territoriales » en 2013, organisées dans le cadre de la mission menée par F. Chérèque (IGAS) a permis d'initier un processus de travail à la fois partenarial et interministériel autour du plan pluriannuel. Le rapport d'évaluation élaboré par la mission IGAS a souligné que la consolidation de cette dynamique représentait un enjeu fort. Cet impératif a également été mentionné par la circulaire du 16 juillet 2014 relative à la territorialisation du plan pluriannuel (*voir supra*).

La mise en œuvre du plan a en effet donné lieu à la structuration de partenariats importants sur les territoires. Les différentes parties-prenantes qui interviennent en matière de lutte contre la

pauvreté ont été de manière générale représentées dans les comités de pilotage déployés à la fois aux niveaux régional et départemental.

Différentes architectures relatives aux modalités et au degré d'implication des partenaires peuvent toutefois être mises en évidence :

- un co-pilotage du plan pluriannuel par l'Etat et les collectivités territoriales, de la phase de conception de la démarche à celle de sa mise en œuvre opérationnelle ;
- une implication forte de différents partenaires dans la mise en œuvre du plan pluriannuel ;
- une mobilisation ponctuelle et à géométrie variable des différents acteurs intervenant en matière de lutte contre la pauvreté dans la mise en œuvre du plan pluriannuel.

S'agissant des modalités d'implication de ces partenaires dans la mise en œuvre du plan, les avancées positives suivantes peuvent être mises en exergue :

- le plan pluriannuel a fait l'objet localement d'une bonne mobilisation des services de l'Etat dans un contexte de priorités multiples. Les différentes administrations régionales et départementales ont été dans la plupart des cas représentées dans les instances dédiées à la gouvernance locale du plan. Cette mobilisation apparaît ainsi particulièrement propice au principe de décloisonnement des politiques publiques promu et encouragé par celui-ci. Ainsi, en Champagne-Ardenne, la dimension interministérielle des politiques de solidarité a permis d'aboutir à la formalisation d'une charte de partenariat entre la DRJSCS et la DREAL. Cette charte précise les modalités de pilotage du réseau Habitat/Cohésion sociale, auquel sont intégrées également les DDCS/PP et les Directions départementales du Travail (DDT). Cette charte doit permettre en outre de créer les conditions d'une culture commune et le partage de compétences afin de faciliter la mise en œuvre d'une politique globale de l'hébergement et du logement. ;

- la participation des Conseils généraux a été à géométrie variable selon les territoires. Ce contexte s'explique à la fois par les enjeux sociopolitiques spécifiques à chaque territoire mais également par les zones d'incertitude induites par la réforme territoriale en cours. Cette participation a pu en effet se traduire dans certains cas par un co-pilotage des Départements des travaux menés autour du plan pluriannuel, s'inscrivant souvent dans la continuité d'un cadre partenarial préexistant. Ainsi, en Bourgogne, une forte implication des conseils généraux a été observée dès le lancement en 2013 des travaux relatifs à la régionalisation du plan pluriannuel. Le comité de pilotage institué au niveau départemental a fait l'objet d'une présidence commune entre les Conseils généraux et les DCCS/PP en région Centre. Cette participation a pu être limitée dans d'autres cas à une représentation ponctuelle des conseils généraux à l'occasion des réunions relatives au plan pluriannuel.

- la mobilisation des caisses de sécurité sociale a été globalement importante, notamment sur les territoires où l'accès aux droits a été retenu en tant que thème d'intervention prioritaire, tels que la région Haute-Normandie ;

- les têtes de réseaux associatives de lutte contre les exclusions ont été de manière générale fortement impliquées dans les comités de pilotage du plan mis en place à différentes échelles, conformément à la dimension partenariale qui le caractérise ;

Au regard des éléments de bilan, des marges de progression ont toutefois été identifiées, pour ce qui concerne :

- l'implication sur les territoires des syndicats de salariés et des entreprises même si ces entités ont été représentées dans le cadre des travaux préparatoires aux Etats Généraux du Travail Social (EGTS) ;

- la visibilité du plan pluriannuel. Dans ce cadre, il a notamment été fait état de la nécessité de renforcer l'appropriation de cette démarche par les différents acteurs, à travers une communication plus transversale, permettant de valoriser les liens existants entre les différents « chantiers » que prévoit le plan ;

- la mobilisation des intercommunalités et des communes. En effet, si les conseils généraux représentent les interlocuteurs naturels pour la mise en œuvre du plan, la nécessité d'associer ces entités en vue notamment d'encourager le développement des initiatives locales a été mise en évidence, à l'aune notamment des évolutions engendrées par la réforme territoriale en cours.

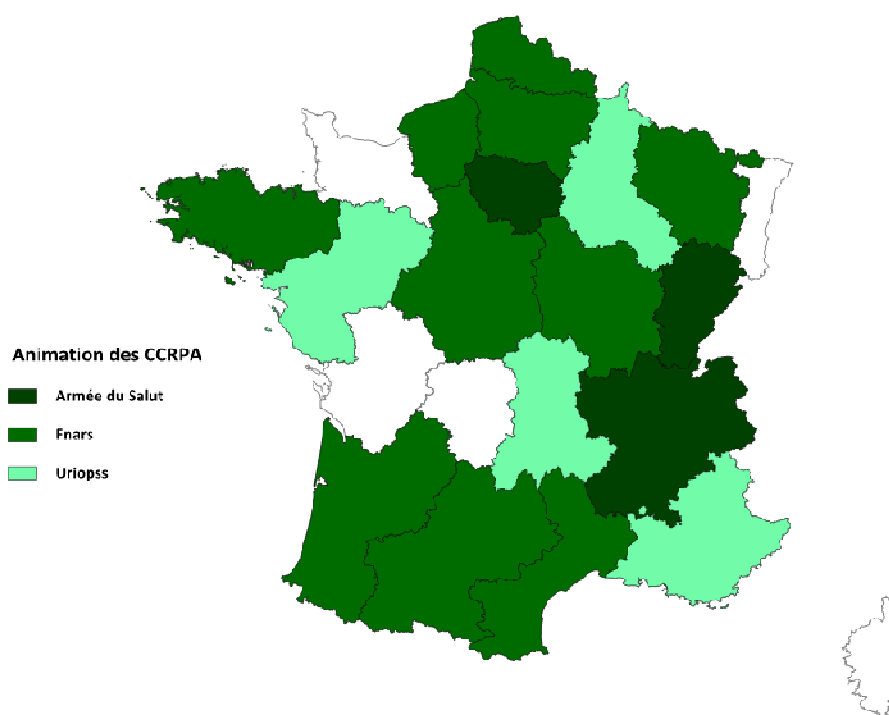
Enfin, il convient de souligner que l'implication importante demandée aux partenaires, qui interviennent dans le cadre de l'élaboration de différents plans ou schémas, a pu constituer un frein à leur mobilisation dans le temps. Ce point doit faire l'objet d'une vigilance particulière dans le cadre d'une réflexion sur la rationalisation des instances.

### **3 - La participation des usagers : un processus en cours de construction**

La participation des personnes en situation de pauvreté constitue à la fois l'un des cinq grands principes qui sous-tend le plan et une mesure à part entière.

Le processus de participation des personnes en situation de précarité à la formalisation et à la mise en œuvre du plan pluriannuel, a été engagé lors des rencontres territorialisées organisées en 2013 par la mission IGAS. Dans ce cadre, la participation de ces publics a été assurée à travers une « expression accompagnée », notamment par le Comité consultatif régional des personnes accueillies (CCRPA) ou le cas échéant, par des associations.

**Carte 2. Répartition territoriale des CCRPA au 1<sup>er</sup>/12/2014 (source : DGCS)**



De manière générale, si la participation des usagers a été importante lors de ces rencontres, cette démarche doit être aujourd'hui consolidée sur les territoires.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan, la participation des usagers a été déclinée selon l'une des trois modalités suivantes :

- à travers une représentation des personnes en situation de pauvreté dans les instances de gouvernance locale, principalement par un CCRPA (à l'instar de la Bretagne, de la Picardie ou de la Bourgogne) (11 régions concernées) ;
- en tant que « thématique prioritaire » identifiée par le territoire (11 régions concernées) ;
- à travers la mise en œuvre d'actions opérationnelles, parties-prenantes de la mesure 65 du plan « développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques » (15 régions concernées). A cet égard, l'initiative menée dans la région Aquitaine autour de la mise en place d'une formation/action portant sur « *la problématique de la participation des usagers et ses implications dans l'approche et la mise en œuvre locale des politiques publiques* » nécessite d'être soulignée et sa duplication encouragée.

Plus précisément, il apparaît que deux régions ont mis l'accent simultanément sur les trois leviers, les autres régions ayant recours à 1 ou 2 leviers.

La complexité liée à la mise en place d'un tel processus a été soulignée par certains territoires, à l'instar de la région Languedoc-Roussillon, où l'engagement est pris d'associer des

usagers dans le cadre de la réflexion menée autour de l'accès aux droits sociaux et de la formalisation des diagnostics à 360°, du sans abris au mal logement, dans le cadre d'un partenariat avec le CCRPA piloté par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS). Toutefois, la construction en cours d'une stratégie nationale, précisant les modalités et conditions de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques, pourrait permettre de consolider la dynamique de participation des usagers sur le territoire.

#### **4 - Les outils déployés afin de faciliter la gouvernance et le suivi**

Plusieurs outils ont été formalisés sur les territoires afin d'accompagner la mise en œuvre du plan pluriannuel. Dans ce cadre, des tableaux de bord et des fiches-actions ont été très largement utilisés afin de faciliter la gouvernance et le suivi de cette démarche. Par ailleurs, la création de réseaux de référents thématiques a été observée sur certaines régions, à l'instar de la région Midi-Pyrénées où un réseau régional et départemental a été institué.

En matière d'observation, des conventions avec les directions régionales de l'INSEE ont été définies, afin d'accompagner la réalisation des diagnostics régionaux. Une démarche de cette nature a été initiée en Franche-Comté et en Champagne-Ardenne. De manière générale, il convient de souligner que le déploiement du plan pluriannuel a permis de redynamiser des outils et dispositifs d'observation sociale sur les territoires, à l'instar de la plate-forme collaborative mise en place en Bretagne. En outre, les échanges intervenus avec les services déconcentrés ont révélé la nécessité d'engager une démarche d'évaluation de l'impact des différentes mesures du plan.

#### **5- Le déploiement de la démarche AGILLE**

L'année 2013 a été caractérisée par la mise en place d'un appui méthodologique important au niveau national afin de faciliter le déploiement des mesures du plan à l'échelle locale. La démarche « Améliorer la Gouvernance et développer l'Initiative Locale pour mieux Lutter contre l'Exclusion » (AGILLE), qui découle directement de l'évaluation de politique publique de la gouvernance territoriale des politiques de lutte contre les exclusions, permet ainsi d'offrir aujourd'hui un cadre de gouvernance renouvelé pour l'ensemble des territoires, tout en étant alimenté par les dynamiques initiées au niveau local.

A cette fin, le 6 novembre 2014, lors du congrès national de l'Assemblée des Départements de France (ADF) à Pau, l'ADF et le gouvernement ont signé l'accord-cadre de la démarche AGILLE, lançant officiellement les expérimentations d'amélioration de la gouvernance et du développement de l'initiative locale afin de mieux lutter contre l'exclusion.

Les Conseils généraux participant à la démarche AGILLE s'engagent à favoriser le découplage de l'action publique et à améliorer l'articulation des différents niveaux d'intervention. Deux modalités de travail sont proposées :

- une modalité dite « démarche intégrée », s'adressant prioritairement aux territoires ayant déjà un fort niveau de consensus et de coopération, qui vise à mettre en œuvre de façon simultanée des expérimentations cohérentes autour de la mise en réseau des acteurs de terrain (professionnels et bénévoles en contact direct avec les usagers) et de la coordination stratégique des acteurs ;

- une modalité dite « démarche progressive », permettant aux autres territoires de mettre en œuvre des expérimentations plus limitées répondant à leurs besoins et aux grands enjeux de gouvernance repérés lors de la phase de diagnostic.

L'Etat s'engage à mettre à la disposition des Conseils généraux impliqués dans la démarche intégrée, les conditions nécessaires à un accompagnement méthodologique. Cet accompagnement revêt deux formes :

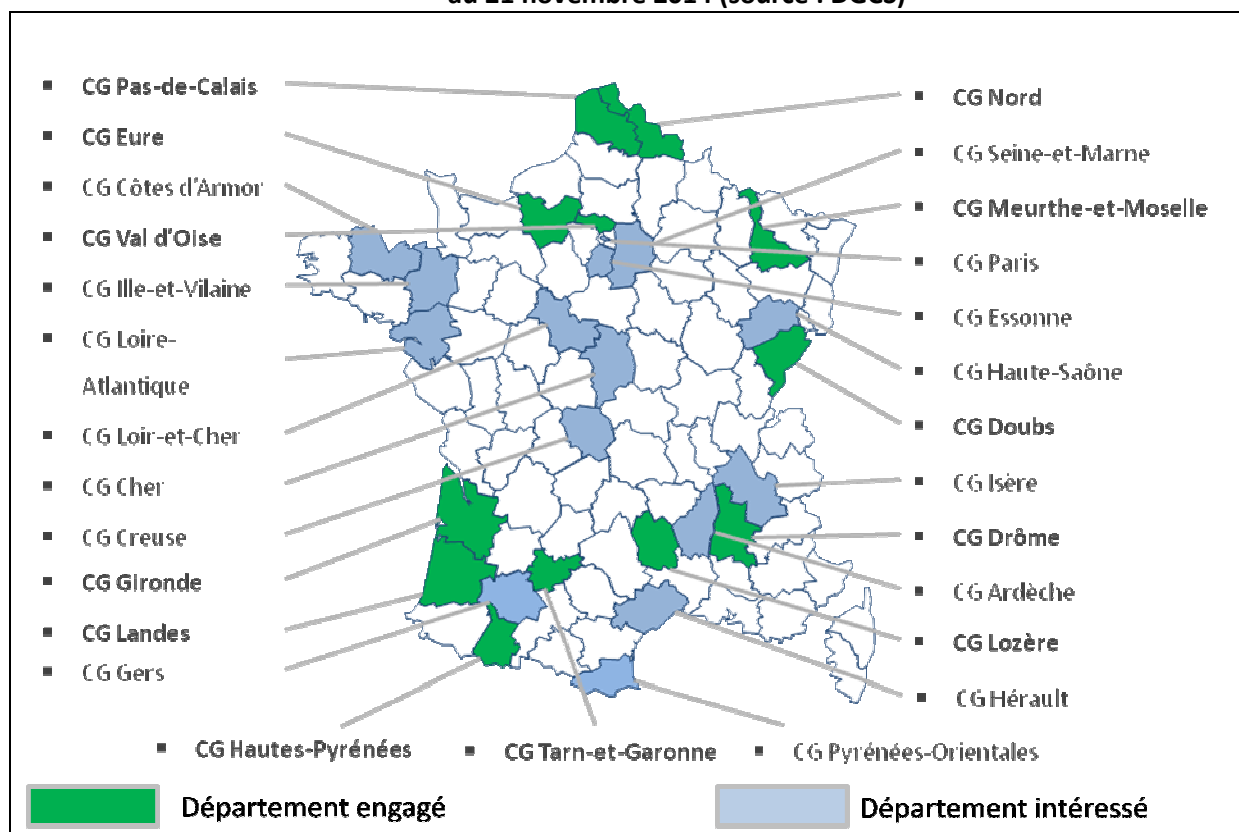
- un appui à l'élaboration de la feuille de route locale pour l'ensemble des territoires engagés dans la démarche AGILLE ;
- un appui au lancement opérationnel des expérimentations pour les départements ayant fait le choix de la démarche intégrée.

Par ailleurs, l'État s'engage à instruire les demandes d'assouplissement des normes émanant des territoires. Ces assouplissements doivent permettre aux territoires de franchir une véritable marche pour améliorer la gouvernance des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion et fluidifier le parcours des usagers.

Par ailleurs, un Club des expérimentateurs a été mis en place afin de créer un espace d'échange entre les Conseils généraux et les représentants de l'État local autour des thématiques de la gouvernance des politiques de cohésion sociale.

La démarche AGILLE a permis de sensibiliser et de faciliter l'implication des Conseils généraux dans la démarche d'élaboration d'un plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, à l'instar de la dynamique initiée dans le Nord Pas-de-Calais.

**Carte 3. Suivi de l'avancement de la démarche AGILLE  
au 21 novembre 2014 (source : DGCS)**



## Partie II - Les enseignements relatifs à la mise en œuvre des mesures

### I- La définition des thématiques prioritaires

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale est structuré autour de trois axes :

- un premier axe consacré à la prévention ;
- un deuxième axe dédié à l'accompagnement ;
- un troisième axe portant sur la gouvernance des politiques de lutte contre l'exclusion.

Les 69 mesures qu'intègre le plan couvrent un panel large de thématique : accès aux droits, emploi-travail, santé, famille, hébergement- logement, inclusion bancaire, gouvernance.

#### 1 - Des thématiques qui couvrent de manière générale l'ensemble des axes autour desquels s'articule le plan pluriannuel

Les thématiques prioritaires qui ont été retenues aux niveaux régional et infrarégional découlent de plusieurs éléments :

- les enseignements issus du diagnostic territorial et des ateliers organisés par la mission IGAS en 2013 lors des rencontres territorialisées ;  
Les diagnostics territoriaux et les ateliers organisés en 2013 ont permis d'identifier des thématiques d'intervention prioritaire, découlant des caractéristiques socio-économiques et démographiques propres à chaque région.
- la mobilisation des services de l'Etat (intervenant dans les domaines de la jeunesse et des sports, de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'éducation, de la culture, de l'agriculture, des finances publiques...) et des autres parties prenantes, notamment des collectivités territoriales ;
- le caractère pluriannuel du plan qui permet d'envisager une mise en œuvre du plan à différentes échéances.

Dans de nombreuses régions, telles que l'Auvergne ou le Limousin, les thématiques prioritaires qui ont été arrêtées balaient le spectre des trois axes autour desquels s'articule le plan pluriannuel, en termes de prévention, d'accompagnement et de gouvernance de politiques sociales.

Les régions qui ont fait le choix de centrer leurs actions sur un axe particulier du plan apparaissent relativement marginales.

#### 2 - Des thématiques déterminées à l'aune de différents paramètres

Les thématiques prioritaires ont généralement été définies en fonction de trois paramètres :

- des domaines de politiques publiques qui participent, à travers une approche systémique, à l'inclusion sociale des publics. Il convient dans ce cadre de noter que la notion de « socle minimum de retour à l'insertion »<sup>1</sup> a été évoquée par certains territoires ;
- des publics – cibles particuliers ;

---

<sup>1</sup> Note DDCS du Var du 21 octobre 2014.

- des zones territoriales spécifiques.

## 2.1 Des thématiques prioritaires définies en fonction de domaines de politiques publiques

**Dans différentes régions, les priorités ont été définies par grands domaines de politiques publiques.** Ainsi, en Auvergne, les thématiques retenues concernent les champs de l'emploi, de l'accès aux soins, de l'hébergement et du logement, de l'aide alimentaire et de la participation. En Basse-Normandie, les priorités définies sont plus spécifiquement dédiées aux thématiques suivantes : coordination, accès aux droits, enfance/famille, ruralité, hébergement. En Bourgogne, trois thèmes ont été retenus - santé, emploi et logement – avec une dominante forte en termes d'insertion, cohérente avec le deuxième axe du plan. Dans la région Champagne-Ardenne, les thématiques prioritaires identifiées concernent les domaines de la santé, de l'enfance et de la famille, de l'hébergement et du logement ainsi que de la gouvernance. Les priorités déterminées dans le Limousin reposent sur une articulation entre deux thèmes génériques : l'accès aux droits et la participation des usagers et une mesure plus recentrée : l'élaboration de diagnostics à 360°.

### Choix des thématiques prioritaires retenues au niveau régional par ordre décroissant

*1. Gouvernance – Logement – Accès aux droits*

*2. Emploi – santé – enfance / famille*

*3. Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement*

De manière générale, les thématiques prioritaires qui ont été le plus fréquemment identifiées sont : la gouvernance, le logement et l'accès aux droits au sens large. L'articulation entre ces différents domaines est étroitement liée aux enjeux multiples de l'inclusion sociale des publics les plus en difficultés. Dans ce cadre, certains départements ont évoqué la notion de « socle minimum de retour à l'insertion » afin de qualifier la nécessité de mettre en place des parcours décroisés, garantissant une approche globale des besoins des publics.

Les thématiques de l'emploi, de la santé et de l'enfance/famille ont également été retenues sur plusieurs territoires mais de manière moins significative.

Enfin, certaines thématiques, telles que l'inclusion bancaire et la lutte contre le surendettement, apparaissent moins prégnantes, dans la mesure notamment où ces dernières relèvent d'une dimension nationale. Toutefois, différentes actions ont été déployées autour de ces thèmes à un niveau infra-régional, à l'instar des départements du Cantal ou de la Manche qui ont consacré la lutte contre le surendettement ou la consolidation du droit au compte comme l'un de leurs thèmes prioritaires. Par ailleurs, la convention nationale signée en juillet 2013 entre la Banque de France et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), afin de mieux former les agents des CCAS autour de la procédure de surendettement, a fait l'objet d'une déclinaison dans la région Centre.

## 2.2 Des thématiques prioritaires définies en fonction de publics-cibles



La détermination de ces thématiques prioritaires a été l'occasion sur plusieurs territoires de cibler plus particulièrement certains publics.

Dans ce cadre, les « jeunes » ont été de manière récurrente identifiés en tant que « cœur de cible » des actions à mener, cette orientation ayant été plus particulièrement observée sur des territoires ruraux. Ainsi, dans l'hypothèse où le territoire ait souhaité cibler des publics spécifiques, le plan pluriannuel a pu être consacré de manière exclusive à ces derniers. Dans le département de la Dordogne, le plan est dédié aux « jeunes de 16/25 ans ». Sa mise en œuvre repose toutefois sur une approche globale, à travers une articulation entre les dimensions de prévention, d'insertion et de gouvernance inhérentes aux différentes politiques publiques qui visent ces publics.

Dans la région Haute-Normandie, les jeunes ont été retenus comme thématique prioritaire, dans le cadre d'un schéma hybride intégrant également une politique publique ciblée : l'accès aux droits. Par ailleurs, des actions visant les étudiants ont été déployées sur certains territoires, à l'instar de la région Centre, en vue notamment de faciliter l'accès de ces publics aux soins et à une alimentation équilibrée. A Mayotte, les mineurs isolés et les jeunes ont également été retenus en tant que thématiques prioritaires, en privilégiant une approche globale des besoins de ces publics.

D'autres publics spécifiques ont été retenus suite à la réalisation des diagnostics territoriaux.

- la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a ciblé plus particulièrement les femmes en situation de précarité. Des actions orientées autour du prisme de la « prévention » en matière de santé ou d'emploi ont ainsi été menées.
- en Bourgogne, au-delà des jeunes et des femmes, les familles monoparentales ont été plus particulièrement retenues ;
- dans le département de la Manche, l'une des priorités stratégiques identifiées a porté sur la nécessité de « Repérer, prévenir et accompagner les exploitants agricoles en déshérence » ;
- dans le Languedoc-Roussillon, un focus a été fait sur les personnes âgées, le taux de pauvreté de ces populations étant plus élevé dans cette région que la moyenne nationale<sup>2</sup>. Cette situation concerne plus particulièrement les départements de la Lozère, de l'Aude ou des Pyrénées Orientales, où trois profils présentant des risques de fragilité élevés ont été identifiés : les veuves de 75 ans ou plus, locataires dans les pôles urbains et à risque d'isolement élevé ; les occupants des logements sociaux des pôles urbains en précarité monétaire et à risque d'isolement ; les veuves, propriétaires d'une maison dans la couronne périurbaine ou dans le milieu rural.

## **2.3 Des thématiques prioritaires définies en fonction d'une entrée territoriale**

Dans certaines régions, la définition de thématiques prioritaires a été fonction d'une clé d'entrée territoriale.

Ainsi, à titre d'illustration, les territoires ruraux ont été retenus en tant que thématique prioritaire dans la région Limousin. Par ailleurs, certaines régions, à l'instar de la Bourgogne, mènent une action spécifique en faveur de ces territoires dans une logique d'articulation avec d'autres politiques publiques (expérimentation nationale lancée en faveur de la revitalisation des centres-bourgs), afin d'accompagner leur redynamisation.

## **2.4 Des thématiques prioritaires articulant différentes approches**

---

<sup>2</sup> 9,3%

Dans différentes régions, les thématiques prioritaires ont été définies selon un schéma hybride, articulant différents paramètres :

- dans le Languedoc-Roussillon, ces thématiques s'appuient à la fois une approche en termes de politiques publiques (accès aux droits, santé et participation des usagers) et une dimension transversale : la nécessité d'améliorer la visibilité des différents « chantiers » qu'intègre le plan ;

- dans la région des Pays-de-la-Loire, les thématiques prioritaires reposent sur des domaines de politiques publiques (observation sociale et accès à l'emploi) et des publics-cibles particuliers : les mineurs sous main de justice.

- en Champagne-Ardenne, les thématiques prioritaires ont été définies en fonction de trois composantes :

- des publics-cibles spécifiques : les populations jeunes (enfants de moins de 6 ans et leurs parents, enfants en âge d'être scolarisés jusqu'à 16 ans, jeunes de plus de 16 ans inoccupés, jeunes éloignés de l'emploi ; étudiants pauvres ; travailleurs pauvres de moins de 30 ans) ;

- des domaines de politiques publiques: L'accès aux droits fondamentaux : la santé (physique, psychique, alimentaire) ; la sécurisation de l'individu : le cadre familial et l'éducation, la mise à l'abri (hébergement et logement), des ressources minimales ; l'inclusion sociale : la formation professionnelle, l'emploi, l'inclusion bancaire ;

- des zones territoriales : les quartiers urbains dits « sensibles », mais aussi les petites et moyennes villes et intercommunalités des espaces ruraux et périurbains.

- dans la région Nord-Pas-de-Calais, quatre thématiques prioritaires ont été retenues par domaines de politiques publiques : logement/hébergement, accès aux droits, précarité des jeunes et participation, tandis qu'une approche transversale autour de la « jeunesse » irrigue cet ensemble.

### **3. Une mise en œuvre des thématiques prioritaires articulant différents niveaux territoriaux**

S'agissant de la mise en œuvre des mesures prioritaires, quatre *scenarii* peuvent être mis en évidence.

**Le premier scénario**, le plus fréquemment observé, repose sur le tryptique suivant :

- un « socle » de thématiques prioritaires défini et mis en œuvre au niveau régional ;
- un « socle » régional de thématiques prioritaires régional faisant l'objet d'une déclinaison à l'identique à l'échelle départementale ;
- un « socle » régional de thématiques prioritaires, auquel les départements ont intégré, en fonction de leurs spécificités, d'autres priorités complémentaires.

A titre d'illustration, en Auvergne, les axes stratégiques prioritaires suivants ont été retenus au niveau régional :

- le soutien à l'emploi notamment des jeunes et des personnes peu qualifiées (pilotage DIRECCTE) ;
- l'accès aux soins des personnes en difficultés sociales dans le cadre du Programme régional d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) et de la Plateforme de l'observation sanitaire et sociale (PFOSS) (pilotage ARS-DRJSCS) ;
- la fluidité de l'hébergement au logement (pilotage DRJSCS) ;
- le développement d'une offre accessible de logement et la rénovation des logements existants (pilotage DREAL) ;
- l'optimisation de la distribution de l'aide alimentaire (pilotage DRAAF) ;

- la participation des usagers dans l'élaboration, la mise en place et l'évaluation des politiques locales, cette thématique étant traitée de façon transversale aux thématiques départementales (pilotage DRJSCS).

Les thématiques prioritaires retenues au niveau départemental ont porté sur :

- Habitat et précarité énergétique (Cantal, Puy-de-Dôme) ;
- Lutte contre le surendettement (Cantal) ;
- Insertion et accès à l'emploi (Allier, Cantal, Puy-de-Dôme) ;
- Soutien et insertion des ménages vulnérables (Allier, Cantal, Haute-Loire) ;
- Santé et accès aux droits (Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme) ;
- Gouvernance et territorialisation (Haute-Loire, Puy-de-Dôme).

En Picardie, quatre thématiques ont été priorisées au niveau régional au regard des conclusions qui ont découlé du diagnostic :

- l'accès aux droits et prévention du non recours ;
- l'accès à la formation et à l'emploi ;
- les parcours résidentiels ;
- la participation des personnes accueillies, accompagnées.

Ces priorités régionales ont été déclinées sur chaque département, où des thématiques particulières ont également été introduites de façon complémentaire en fonction de leur spécificité. Ainsi :

- dans le département de l'Aisne, les actions prioritaires portent sur : la réalisation du diagnostic territorial du sans-abrisme au mal logement, l'accompagnement des jeunes sortant de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) et le développement d'une offre de logements en intermédiation locative ;
- dans le département de l'Oise, la sortie du dispositif hivernal a constitué un thème prioritaire, compte tenu des fortes tensions sur le logement à l'œuvre sur ce territoire ;
- dans le département de la Somme, la mobilisation autour des emplois des jeunes a été identifiée en tant que thématique prioritaire.

Par ailleurs, en région Franche-Comté, cinq thématiques ont été définies au niveau régional : emploi, logement/hébergement, réussite éducative, santé et gouvernance. Une thématique prioritaire a été retenue par l'ensemble des départements de cette région : l'accès aux droits.

**Le deuxième scénario** repose sur la définition et la mise en œuvre de thématiques prioritaires au niveau régional, ces dernières étant déclinées de manière identique à l'échelle départementale, sans que des thèmes spécifiques ne soient agrégés en fonction des spécificités locales. A titre d'illustration, en région Franche-Comté, quatre thématiques prioritaires ont été arrêtées au niveau régional (emploi/formation, logement/hébergement, santé et réussite éducative) tandis que deux thèmes ont été identifiés sur les départements : l'inclusion bancaire et l'accès aux droits.

**Le troisième scénario** est fondé sur la définition et la mise en œuvre de thématiques prioritaires uniquement au niveau départemental. Ce scénario concerne exclusivement des territoires où l'élaboration d'un plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale est en cours. Dans ce contexte, les priorités identifiées à l'échelle départementale permettront d'alimenter par la suite le futur plan régional.

Ainsi, dans la région Centre, le Plan régional contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'appuiera très largement sur le travail entrepris par les six départements depuis 2013. En l'espèce, la lecture des thématiques prioritaires arrêtées par ceux-ci laisse entrevoir trois priorités fortes pour ce

Plan régional : l'hébergement et le logement, l'accès aux droits et aux biens essentiels et la jeunesse (en cohérence avec le Plan priorité jeunesse).

**Enfin, le quatrième scénario** est fondé sur une intégration des mesures de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale dans d'autres plans thématiques. Ainsi, en Alsace, ces mesures sont pleinement parties-prenantes du Plan priorité jeunesse ou des dispositifs mis en œuvre au titre de la politique de la ville ou en matière de santé publique.

<b>Thématiques prioritaires définies au niveau régional, déclinées à l'identique au niveau départemental et articulées avec des mesures spécifiques définies par chaque département</b>	<b>Thématiques prioritaires définies au niveau régional, déclinées à l'identique au niveau départemental</b>	<b>Thématiques prioritaires définies uniquement au niveau départemental</b>	<b>Thématiques prioritaires intégrées dans d'autres plans déployés aux niveaux régional et départemental</b>
Aquitaine - Auvergne – Basse-Normandie – Bourgogne – Bretagne Champagne-Ardenne – Languedoc-Roussillon - Midi-Pyrénées – Picardie – Poitou-Charentes (à partir de 2015) - PACA	Franche-Comté, Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de-Calais	Centre – Corse – Ile-de-France – Haute-Normandie - Limousin – Rhône-Alpes – Lorraine	Alsace

## II - Le bilan de la mise en œuvre des mesures

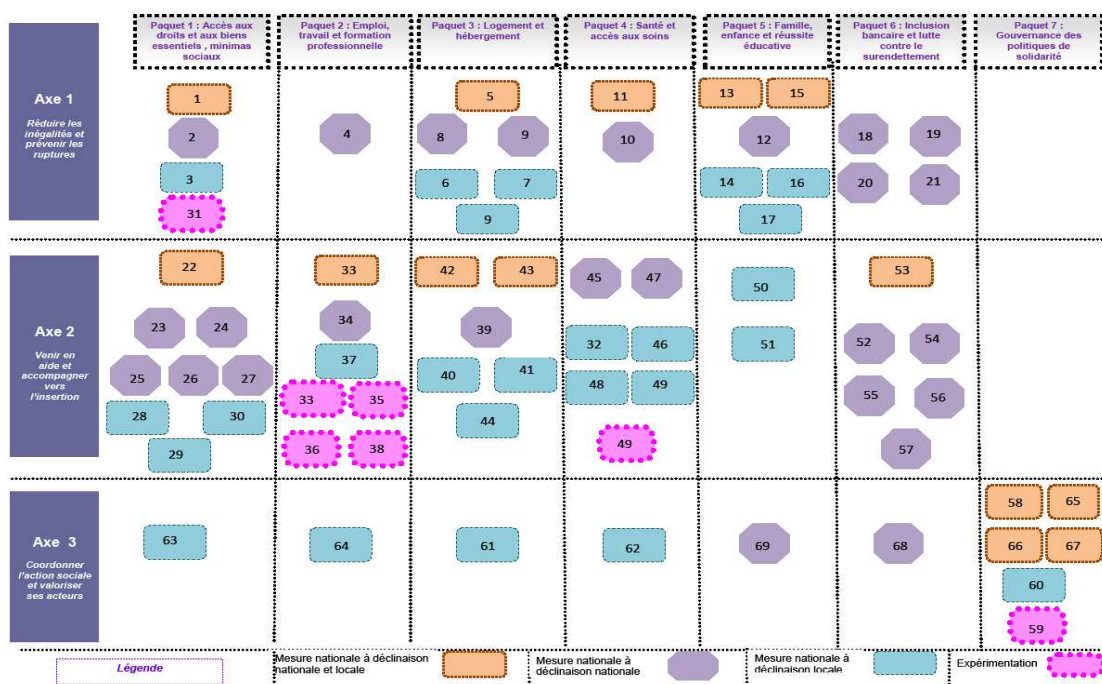
Comme cela a été rappelé en préambule, la nature des mesures prévues par le plan pluriannuel est très diversifiée. En effet, celui-ci intègre à la fois :

- des mesures d'envergure nationale dont l'application est strictement nationale ;
- des mesures d'envergure nationale dont l'application est à la fois nationale et locale ;
- des mesures d'envergure locale ;
- des mesures à caractère expérimental.

Les plans formalisés au niveau régional intègrent également ces quatre dimensions, faisant ainsi « système » en matière de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale et appel à une gouvernance partagée. Les plans régionaux incluent ainsi de manière récurrente :

- des mesures d'envergure nationale dont l'application est à la fois nationale et locale, telles que la mise en œuvre des « rendez-vous des droits » ;
- des mesures d'envergure locale, à l'instar du déploiement d'une stratégie territoriale visant à favoriser l'accès des publics vulnérables aux pratiques sportives ou de la mise en œuvre d'actions visant à prévenir les expulsions locatives ;
- des mesures à caractère expérimental, telle que la « garantie-jeunes ».

### Cartographie des mesures du Plan pluriannuel



1- Un vaste programme d'accès aux droits	36- Expérimenter des parcours d'insertion pour les jeunes les plus fragiles (ASE, SMJ...)
2- Etudier les difficultés d'accès aux droits, à l'information et à l'emploi liées aux situations de cumul de handicap et de pauvreté	37- Faciliter l'intervention des SIAE en détention (Mesure recentrée)
3- Assurer aux allocataires de la CAF et de la MSA une meilleure lisibilité et une plus grande régularité des aides perçues	38- Faciliter l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap
4- Inciter à une démarche de prévention active des exclusions au sein des entreprises et dans la négociation collective	39- Réformer les modalités d'attributions des logements sociaux
5- Produire du logement social et très social	40- Remédier à l'effectivité partielle du Droit Au Logement Opposable (DALO)
6- Réguler les excès dans le parc privé	41- Mettre fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence et prioriser l'accès au logement
7- Développer un programme de rénovation énergétique et de traitement des copropriétés dégradées	42- Développer des passerelles vers le logement (AVDL, Intermédiaire locative, résidences sociales...)
8- Mettre en œuvre une garantie universelle et solidaire des risques locatifs	43- Mettre en place une politique à l'égard de l'habitat des Gens du voyage
9- Développer la prévention des expulsions	44- Accompagner les personnes habitant des campements
10- Inscrire une priorité à la lutte contre les inégalités de soin dans la Loi de santé publique	45- Permettre l'accès à des complémentaires de qualité
11- Mettre en œuvre la priorité sur la santé des enfants et des adolescents	46- Dynamiser les structures de soin de proximité
12- Lancer une réflexion portant sur l'architecture des prestations familiales dans une optique de redistribution au profit des familles monoparentales et des familles nombreuses pauvres	47- Organiser une conférence de consensus sur le consentement aux soins et le libre-arbitre des personnes à la rue
13- Améliorer l'accueil en structures collectives des enfants de moins de 3 ans issus des familles modestes	48- Lutte contre les addictions
14- Construire une école accueillante aux parents	49- Santé mentale et précarité
15- Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non-discrimination	50- Créer un statut de centre parental
16- Améliorer l'accès à l'école pour les enfants issus de campements ou bidonvilles	51- Mieux accompagner les mineurs isolés étrangers
17- Améliorer l'accès à l'école pour les enfants sous main de justice	52- Consolider le droit au compte
18- Mieux connaître les processus menant au surendettement des ménages	53- Développer un réseau de "Points Conseils budget"
19- Mettre en place des mécanismes de détection des difficultés financières	54- Améliorer la procédure de traitement du surendettement
20- Lutter contre l'accumulation des frais bancaires	55- Améliorer et développer le microcrédit personnel
21- Mettre en place un registre national des crédits à la consommation	56- Désolidarisation des comptes joints en cas de violences faites aux femmes
22- Redonner une trajectoire de croissance au RSA socle	57- Recouvrement amiable des créances
23- Revalorisation exceptionnelle de l'ASPA (ex minimum vieillesse)	58- Renforcer l'interministérialité des politiques de solidarité
24- Statuer sur le devenir de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE) pour mieux aider les bénéficiaires du RSA en reprise d'emploi	59- Mieux articuler les différents niveaux de compétence
25- Réformer les dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes, RSA et PPE	60- Mobiliser les fonds européens
26- Etendre les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité aux personnes éligibles à l'ACS	61- Logement, hébergement: donner un nouveau souffle aux Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO)
27- Obtenir une aide alimentaire européenne à la hauteur des défis de la crise	62- Santé: mieux coordonner l'offre de soins (quartiers prioritaires)
28- Permettre l'accès à tous à la culture et à la création artistique	63- L'appui aux initiatives associatives et à l'engagement citoyen
29- Favoriser l'accès aux vacances pour les familles vulnérables	64- Veiller en particulier à une organisation efficace avec les différents acteurs qui contribuent au retour à l'emploi
30- Favoriser l'accès aux sports et aux loisirs pour les familles vulnérables	65- Développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques
31- Lutter contre l'isolement des personnes âgées (MONA LISA)	66- Organiser des Etats Généraux du travail social
32- L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants	67- Faire de l'observation et de l'évaluation des pratiques habituelles de l'action sociale
33- Faciliter l'accès à l'emploi ou à la création d'activités en aménageant les parcours, jusqu'à la stabilisation dans un emploi durable	68- Créer un observatoire de l'inclusion bancaire
34- Ouvrir davantage l'accès à la formation pour les personnes peu qualifiées et lancer un chantier pour la reconnaissance des compétences acquises en situation de travail et aujourd'hui non sanctionnées par des diplômes	69- Créer une commission enfance et adolescence au sein du Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective
35- Créer une "garantie jeunes" assurant aux jeunes les plus en difficulté des propositions d'emploi ou de formation et un soutien financier	

Les modalités de mise en œuvre de ces mesures sur les territoires peuvent être classifiées selon la typologie suivante :

Nature de la mesure	Caractéristiques
<b><u>Information/communication</u></b>	Un enjeu fort d'amélioration de la lisibilité et de visibilité est associé à la mise en œuvre de la mesure.
<b><u>Mise en réseau/Partenariat</u></b>	La mise en œuvre de la mesure appelle la mobilisation de l'ensemble des parties-prenantes et revêt une dimension partenariale forte.
<b><u>Plan d'action – schémas</u></b>	Une approche globale et systémique est privilégiée afin d'accompagner la mise en œuvre de la mesure et peut-être assortie de l'allocation de moyens financiers.

## **1. Accès aux droits : des mesures privilégiant un renforcement de l'information afin de prévenir les ruptures de parcours**

L'accès aux droits vise à garantir aux personnes en situation de pauvreté l'accès à un ensemble de biens et services essentiels à l'exercice d'une vie digne, dans les domaines de la culture, du sport, de l'énergie, des services bancaires ou des prestations sociales.

Le thème de l'accès aux droits, qui a émergé dans le débat public à l'occasion des travaux menés par le comité national d'évaluation du RSA en 2011, a été consacré par le plan pluriannuel comme une priorité gouvernementale.

Plusieurs facteurs ont été identifiés pour expliquer, au-delà des spécificités locales éventuelles, la mobilisation de leurs droits par les personnes qui y sont éligibles :

- une complexité de la réglementation existante, notamment en matière d'échanges de données ;
- l'absence d'éléments chiffrés consolidés relatifs au non-recours aux différentes prestations ;
- le manque de connaissances ou l'image stigmatisante parfois associée à certaines aides.

L'accès aux droits a ainsi été naturellement retenu comme thématique prioritaire sur de nombreux territoires. Les mesures mises en œuvre dans ce domaine visent de manière prépondérante à améliorer la lisibilité et la visibilité des aides existantes en vue de garantir un continuum dans le parcours des usagers.

### **1) Des actions menées en matière d'information et de communication afin d'améliorer la lisibilité des droits existants**

Conformément aux orientations de la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) 2013/2017 définie entre l'Etat et la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), la mise en œuvre des « rendez-vous des droits » a été initiée sur un nombre important de territoires. Cette démarche doit permettre en effet d'améliorer le parcours de l'utilisateur en l'informant sur différentes prestations, au-delà de celles uniquement servies par la branche famille et peut cibler des publics spécifiques. A titre d'illustration, dans le département de la Lozère, des « rendez-vous des droits » seront spécifiquement organisés à destination des jeunes majeurs sortant de l'ASE à partir de 2015.



Dans le département du Gers, des rendez-vous spécifiques sont proposés aux travailleurs indépendants, susceptibles de bénéficier du RSA. Un accueil conjoint entre un représentant de la CAF et du Conseil général peut être dans ce cadre organisé, lorsque la personne souhaite qu'un droit au RSA soit étudié compte tenu de son activité professionnelle.

Afin d'éviter les ruptures dans le parcours des usagers, des **supports de communication** ont été élaborés sur certains départements, à l'instar de la Meuse où la Caisse des Allocations Familiales a réalisé un guide pratique, en vue de garantir une lisibilité suffisante sur les différentes aides mobilisables à des périodes charnières, telles que la naissance ou la séparation.

Un partenariat spécifique a été formalisé en PACA entre la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE), Pôle Emploi et le réseau régional des missions locales afin de favoriser l'accès aux droits des publics en recherche d'emploi, à travers la formalisation d'un **dispositif de repérage et d'accompagnement** de ces derniers ainsi que d'un plan d'action ad hoc.

Un guide pour les « droits des jeunes » a été élaboré dans le département de l'Eure à destination notamment des travailleurs sociaux et des conseillers des missions locales. Une journée d'information et d'échanges destinée aux professionnels du territoire devrait se dérouler en 2015 à l'occasion de la publication de ce support. Un guide des « ressources sociales locales » a également été élaboré en Bretagne.

Des équipes mobiles sociales ont été créées à Mayotte, afin de favoriser l'accès aux droits des publics vulnérables. Porté par la Croix-Rouge française, ce dispositif repose sur la mise en place de « maraudes » qui ont pour objectif de proposer une écoute et un accompagnement de ces personnes dans leurs démarches d'accès aux droits.

Par ailleurs, des **dispositifs d'information ont été mis en œuvre dans des centres de détention** afin d'améliorer la connaissance que peuvent avoir les personnes détenues, de l'ensemble des droits existants. Une démarche de cette nature a ainsi été menée dans le département de l'Orne, en associant des intervenants du champ pénitentiaire et du service public de l'emploi. Dans la région Limousin, des permanences assurées par des professionnels du centre départemental de l'accès aux droits (CDAD) ont été mises en place au sein des établissements pénitentiaires. Par ailleurs, une expérimentation a été initiée dans cette région afin de faciliter la participation des personnes détenues, à travers la mise en place au sein d'établissements pénitentiaires, d'une instance de concertation portant sur « la vie en détention ».

En outre, des **permanences d'accès aux droits** ont été mises en place au sein de plusieurs associations de lutte contre les exclusions localisées dans le département de l'Eure dans l'objectif d'améliorer l'information des usagers. Cette action, portée par le Comité départemental de l'Accès aux Droits (CDAD) s'inscrit dans une logique de convergence avec les orientations du Pacte Territorial d'Insertion. De manière plus générale sur ce département, l'accès aux droits constitue un thème commun au Plan pluriannuel et au Programme départemental d'insertion.

Enfin, dans la perspective de garantir **un accès « effectif » aux droits**, les CPAM et le réseau MSA des départements de la Corrèze et de la Creuse ont mis en place un dispositif de suivi afin de s'assurer non seulement de l'ouverture mais également de l'utilisation du chèque-santé délivré.

Afin de faciliter l'ouverture des droits des bénéficiaires du RSA, une démarche a été impulsée en Lorraine autour de l'automatisation des droits à la Couverture Maladie Universelle (CMU) et Couverture Maladie Universelle complémentaire (CMU-C) lors de l'instruction d'une demande de Revenu de Solidarité Active (RSA).



Ce type d'initiatives croise ainsi un objectif d'amélioration de la lisibilité des droits existants mais également de mobilisation effective de ces droits par les publics qui y sont potentiellement éligibles.

## **2) Une mise en réseau des acteurs facilitée par la constitution de groupes de travail thématiques**

Le renforcement de l'accès aux droits s'est également traduit localement par la mise en place **de groupes de travail partenarial ou d'initiatives** visant à encourager la mise en réseau des différents acteurs qui interviennent dans ce domaine.

Un groupe de travail spécifique au thème de l'accès aux droits a été mis en place dans le département des Yvelines dans le cadre de la territorialisation du plan pluriannuel. L'approche méthodologique développée par ce groupe s'appuie sur différents outils, notamment le guide formalisé en application de la circulaire du 16 janvier 2014 relative à « la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux ». Une démarche de cette nature a également été engagée dans le département du Haut-Rhin où un groupe de travail portant sur l'accès aux droits a été institué dans le cadre du comité « santé/précarité » piloté par la CAF et la CPAM.

Un groupe de travail, piloté par la DDCS/PP et associant plusieurs partenaires (Conseil général, mission locale, DIRECCTE, caisses de sécurité sociale, CCAS, Pôle Emploi) a été institué dans le département de la Charente afin d'établir un état des lieux partagé de l'accès aux droits sur le territoire et de définir une stratégie territoriale en la matière.

Un comité de pilotage portant sur l'accès aux droits a été installé à la Réunion afin d'initier une réflexion commune autour des parcours de trois publics prioritaires : les jeunes non scolarisés et sans emploi, les personnes âgées et isolées et les travailleurs pauvres.

En région Midi-Pyrénées, une démarche a été engagée par la Plate-Forme régionale de l'Observation Sociale (POSMIP) en partenariat avec l'Observatoire des Non-Recours aux Droits et Services (ODENORE) afin d'élaborer des indicateurs fiables relatifs au non-recours à différentes prestations.

Un réseau de référents, co-piloté par la DDCS/PP, le Conseil général et Pôle Emploi a été institué dans le département de l'Aude afin d'encourager la mutualisation de ressources et le partage d'informations. Dans le département de la Corrèze, les services de la CAF ont mis en place des référents techniques, ayant vocation à constituer des personnes « ressources » pour les professionnels accompagnant les personnes dans leurs démarches d'accès aux droits, à l'instar des travailleurs sociaux des Conseils généraux.

Compte tenu des spécificités liées à **l'accès aux droits dans les territoires ruraux**, une démarche spécifique a été engagée dans le département de la Creuse. Dans ce cadre, deux groupes de travail portant sur les thèmes de « l'accès aux droits sociaux » et « l'accès aux droits de santé » ont été institués, associant de manière élargie les services de l'Etat dans le département, le Conseil général, des CCAS, des mutuelles, l'ARS ainsi que des caisses de sécurité sociale.

En outre, le déploiement de la démarche PLANIR (Plan Local d'Accompagnement du Non-Recours, des Incompréhensions et des Ruptures) portée par la Caisse Nationale d'Assurance-Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS) et intégré à la COG 2014/2017 liant la CNAMTS et l'Etat s'est inscrit dans une logique de convergence forte avec le plan pluriannuel dans les régions Haute-Normandie, Limousin ainsi qu'à la Réunion. Par ailleurs, en Lorraine, la mise en place de PLANIR a

Les jeunes constituent des publics prioritaires de la démarche PLANIR déployée dans le département de la Haute-Vienne, en vue de prévenir les situations de ruptures de droits particulièrement importantes concernant cette population, lors de leur passage du statut « d'ayant-droit » à celui d'assuré autonome. Cette priorité est également intégrée au Plan priorité jeunesse mis en œuvre dans la région Limousin.

En outre, différentes actions ont été menées autour de ce thème dans la région Languedoc-Roussillon. En effet, une formation a été mise en place en Guyane, à destination des CCAS et des associations. Une cartographie des structures agréées pour la domiciliation a été réalisée dans le département de la Lozère, tandis que l'actualisation de ce schéma est en cours dans le département des Pyrénées-Orientales. L'élaboration d'un schéma départemental de la domiciliation a été amorcée sur 46 départements, comme l'illustre la carte ci-dessous.

Les travaux menés dans ce cadre prennent appui sur différentes ressources méthodologiques : le guide d'élaboration des schémas départementaux de domiciliation et les résultats de la première enquête sur la domiciliation menée au niveau national en 2013.

Il convient en outre de mentionner que la thématique de l'accès aux droits a été appréhendée de manière élargie par les territoires, donnant lieu à des actions transversales, dépassant le seul prisme des « droits sociaux ».

Ainsi, la mise en réseau des acteurs intervenant dans les champs de l'aide alimentaire et du secteur Accueil Hébergement Insertion (AHI) a été encouragée dans le département du Cher à travers l'organisation de tables-rondes au cours du premier semestre 2014.

L'élaboration d'un diagnostic partagé de l'aide alimentaire, précédant la réalisation d'une cartographie des lieux de distribution a été menée à bien dans le département du Cantal. En outre, le développement d'un partenariat entre les structures hospitalières et les associations gestionnaires de l'aide alimentaire a été initié en Auvergne, afin de favoriser le don des repas non servis dans les hôpitaux.

Un comité départemental de l'aide alimentaire a été installé depuis le mois de mai 2014 dans le département de l'Indre-et-Loire. Présidé par le Préfet dans le cadre d'un partenariat étroit avec le Conseil général, ce comité a pour objectif de faciliter la coordination des différents acteurs du secteur.

D'autres initiatives visant à faciliter la mise en réseau des acteurs ont été identifiées dans la région Aquitaine où des outils d'observation partagés ont été formalisés et une charte départementale de l'aide alimentaire créée. Une plate-forme de coordination et de livraison a été implantée dans le département du Val-de-Marne afin d'assurer une mise en commun des partenariats que chaque accueil de jour a pu développer avec des supermarchés ou des artisans et en assurant une liaison avec la banque alimentaire. Par ailleurs, la structuration de passerelles entre l'aide alimentaire et l'accompagnement budgétaire des publics qui en sont bénéficiaires a été encouragée dans le département de la Lozère.

Dans la perspective de faciliter l'accès des publics vulnérables à une alimentation de qualité, un dispositif visant à favoriser le développement de jardins familiaux a été développé dans la région Midi-Pyrénées. Ce dispositif, piloté par l'ARS et la DRAAF, s'inscrit ainsi à la confluence du Plan pluriannuel, du Programme National Nutrition Santé (PNNS) et du Plan Obésité

Afin de lutter contre l'illettrisme « grande cause nationale » en 2013 et de renforcer l'accès à la culture des populations vulnérables, plusieurs démarches interministérielles ont été déployées sur les territoires, à travers notamment la formalisation de conventions avec des associations de lutte contre les exclusions, précisant les engagements réciproques de chaque partenaire. A titre d'illustration, une convention a été mise en place entre la Direction Régionale des Affaires Culturelles et l'Agence Régionale de Santé en Bretagne afin de favoriser l'accès à la culture dans les établissements sociaux et médico-sociaux.

### **3) Des plans d'actions en cours de construction afin de créer les conditions d'une stratégie territoriale en matière d'accès aux droits**

La formalisation de plans d'actions dédiés à l'accès aux droits apparaît à ce jour encore embryonnaire sur les territoires.

Dans le département de la Lozère, la Caisse commune de sécurité sociale<sup>3</sup> a élaboré un plan d'actions de lutte contre le non-recours aux droits afin de faciliter la détection des situations de non-recours. Ce plan d'actions repose sur des actions très diverses (rendez-vous des droits, envoi de

---

<sup>3</sup> La CCSS constitue un organisme multi-branches, regroupant les organismes locaux du régime général de la sécurité sociale (CAF, CPAM, URSSAF). Unique en France, la CCSS a été mise en place afin de répondre aux spécificités rurales du département de la Lozère.

courriers, accompagnement à l'utilisation des simulateurs de droits). Par ailleurs, une réflexion a été initiée par le Conseil général dans ce même département, sur la mise en place - dans le cadre du Pacte Territorial d'Insertion - d'une « commission d'accès aux droits » qui aurait vocation à identifier l'ensemble des situations de non-recours ou de ruptures de droits.

La définition d'un plan d'action a été initiée dans le département de l'Orne. Piloté par le Conseil général, ce plan associe plusieurs partenaires dont la DDCS/PP, la CAF, la MSA, la CPAM et la CARSAT.

Dans le département de la Moselle, un plan d'actions a été défini par la DDCS/PP, la CAF, la MDPH et le Conseil général afin de faciliter l'accès à l'AAH pour des personnes anciennement bénéficiaires du RSA.

L'élaboration d'un schéma de mutualisation du recouvrement des indus a été amorcée dans la région Limousin et sera finalisée en 2017. Ce schéma se matérialisera par la mise en place d'un service unique de recouvrement opérant sur l'ensemble de la région pour toutes les CAF.

En Midi-Pyrénées, une réflexion commune a été engagée par plusieurs partenaires (caisses de sécurité sociale, Pôle Emploi, Conseils généraux, Conseil Régional) afin de faciliter les échanges dématérialisés d'information et prévenir ainsi les ruptures de droits.

**Un plan spécifiquement dédié à la prévention et à la lutte contre l'illettrisme** est en cours de formalisation dans la région Languedoc-Roussillon, dans le cadre d'un co-pilotage assuré par le Préfet de région et le Président du Conseil régional.

En outre, **l'amélioration de l'accès aux droits des publics vulnérables a donné lieu à différentes expérimentations**, dans le cadre d'une approche visant à renforcer l'inclusion sociale et la vie sociale de ces populations.

Une expérimentation a été menée en Lorraine par l'association ATD Quart-Monde, afin de faciliter l'accès de populations fragiles à des compléments santé, en prévenant notamment les ruptures de droits lors de la sortie du dispositif CMU. Dans ce cadre, un partenariat a été mis en place avec plusieurs groupes mutualistes, qui ont été amenés à formaliser une offre contractuelle prenant en compte l'ACS et permettant de répondre aux besoins de populations en difficulté.

Ainsi, une démarche expérimentale dénommée « loisirs sportifs » a été engagée en Picardie et dans le Centre, afin de **promouvoir la pratique d'activités physiques et sportives** publics auprès des personnes hébergées en Centre d'Hébergement d'Urgence ou Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS). Une réflexion a été lancée dans la région Haute-Normandie afin de concourir dès 2015 à une plus forte mobilisation des crédits du CNDP sur les quartiers prioritaires de la ville ainsi qu'au développement de la pratique des activités physiques et sportives au sein des établissements médico-sociaux.

Un appel à projets a été lancé dans le département de l'Orne, à destination des clubs et comités sportifs locaux, dans l'objectif d'accompagner la mise en œuvre d'expérimentations permettant de réduire les inégalités d'accès à la pratique sportive sur le territoire.

Dans le département de la Lozère, un fonds a été créé par le Conseil général en vue de **favoriser l'accès au sport et à la culture des familles modestes**, à travers une prise en charge du « reste à charge » faisant suite à leur inscription à des activités culturelles ou sportives. En outre, dans ce même département, la caisse commune de sécurité sociale a mis en place des aides permettant aux assurés ayant des ressources modestes d'adhérer à une complémentaire santé. Deux

niveaux d'interventions sont prévus dans ce cadre : un premier niveau d'aide permettant de compléter le « chèque-santé » afin de le rendre plus incitatif ; un second niveau d'aide visant à atténuer les effets de seuils et destiné aux assurés qui ne peuvent bénéficier de l'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) en raison du dépassement du plafond de ressources.

Un dispositif de remobilisation par le sport à destination des jeunes en difficultés d'insertion, dont ceux placés sous main de justice a été par ailleurs éprouvé en région Aquitaine. Ce dispositif repose sur la mise en place d'un parcours d'une durée moyenne de 6 mois, visant à la fois à une remise à niveau scolaire, l'obtention de qualifications et la définition d'un projet professionnel.

Dans la perspective de faciliter **l'accès à la culture des publics vulnérables**, un appel à projets a été lancé dans la région Haute-Normandie. Cette démarche a permis de soutenir 13 projets culturels déployés dans des quartiers politique de la ville. En outre, une convention triennale (2012/2015) a été définie sur cette même région entre l'ARS et deux entreprises privées (Caisse d'Epargne et Ferrero France) afin de faciliter l'accès des enfants en situation de handicap à des activités culturelles. De manière plus générale, l'accès à la culture a donné lieu à de nombreuses actions opérationnelles en Haute-Normandie, ciblant de manière spécifique certains types de publics, notamment : les jeunes, les personnes résidant en milieu rural et les personnes âgées.

**L'expérimentation MONALISA**, ayant pour objectif de lutter contre l'isolement des personnes âgées a été déployée sur huit départements témoins : la Creuse, le Gard, la Gironde, le Lot, la Moselle, la Nièvre, le Nord et le Val-de-Marne.

Afin de **lutter contre l'isolement des personnes âgées**, d'autres actions ont vu le jour. Ainsi, un « programme d'aide aux aidants » a été développé par le Conseil général de la Lozère et mobilise l'ensemble de ses partenaires. Ce programme se traduit notamment par la mise en place d'ateliers et de rencontres thématiques.

Enfin, la structuration d'une **mission de service civique départemental** à caractère expérimental a pu être observée dans le département de l'Orne dans la double perspective d'encourager l'engagement citoyen et de faciliter l'accompagnement des usagers dans leurs démarches administratives.

## **2. Emploi/travail : une consolidation des partenariats structurés localement afin de renforcer l'accompagnement global des publics**

L'accès à l'emploi constitue le facteur premier d'insertion et de prévention de la pauvreté. Ainsi, en matière d'emploi, les objectifs poursuivis par le plan sont multiples, remettant en cause une logique binaire qui opposerait un accompagnement en termes de « parcours social » et de « parcours professionnel ».

Les mesures prévues en matière d'emploi par le plan pluriannuel visent ainsi tant à prévenir les ruptures qu'à renforcer les parcours d'accès à l'emploi des populations les plus fragiles.

### **1) Des partenariats innovants définis sur les territoires**

Plusieurs démarches ont été initiées afin de renforcer **la mise en réseau des différents acteurs de ce secteur**.

Un **comité de coordination territoriale** regroupant les différentes entités mobilisées sur les questions d'emploi et de formation professionnelle a été créé dans le département de la Meuse.

Afin de faciliter **l'insertion professionnelle des personnes placées en détention**, des chantiers d'insertion ont été mis en place en région Bretagne, à travers un financement pluri-partite intégrant le Fonds Social Européen (FSE). Ces chantiers « hors les murs » - dont la mise en œuvre repose sur l'intervention croisée de différents acteurs – doivent permettre d'accompagner les personnes détenues dans une démarche de remobilisation sociale et professionnelle en prenant appui sur des activités très diverses. Une démarche similaire a été menée dans la région Limousin, où un partenariat a été initié par chaque Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) avec des chantiers d'insertion localisés sur son territoire afin de préparer le plus en amont possible, la réinsertion des personnes détenues.

**Un partenariat a également été structuré dans la région Franche-Comté entre le SPIP, Pôle Emploi et des SIAE.** Cette démarche vise notamment à favoriser le recrutement de publics arrivant en fin de détention par des SIAE, ainsi qu'à faciliter la mise en œuvre de formations qualifiantes au sein des maisons d'arrêt.

Par ailleurs, une démarche visant à faciliter la mise en relation des Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) avec les groupements d'entreprises de la région a été engagée en Auvergne. Il s'agit dans ce cadre à la fois de créer les conditions d'un accompagnement renforcé vers l'emploi de publics vulnérables, en favorisant des temps d'immersion dans l'entreprise, tout en participant au développement économique du territoire. En Martinique, la structuration de passerelles entre des CHRS et des SIAE a été identifiée comme un axe de travail important afin de faciliter l'accès à l'emploi de publics fragilisés.

En outre, un **accompagnement renforcé des créateurs/repreneurs d'entreprises** bénéficiaires de minima sociaux et ayant mobilisé le dispositif « Nouvel Accompagnement pour la Création et la Reprise d'Entreprise » (NACRE) a été mis en place dans le département du Morbihan. Cette offre d'accompagnement qui vise plus particulièrement à assurer un suivi post-crédation à travers des ateliers collectifs, a nécessité la mise en synergie de différentes parties-prenantes.

Une démarche expérimentale, visant à créer les conditions d'un **accompagnement global des demandeurs d'emploi** témoignant de difficultés multiples a été mise en place dans les départements de l'Eure et de la Meuse-et-Moselle et repose sur une gouvernance partagée associant le Conseil général et Pôle Emploi. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de l'accord national signé le 1<sup>er</sup> avril 2014 entre Pôle Emploi, l'Assemblée des Départements de France (ADF) et la DGEFP afin de mieux articuler les champs de l'emploi et du social ainsi que de clarifier le domaine d'intervention de chaque partenaire.

Dans le cadre de la déclinaison locale de cet accord national, des appels à projets ont été lancés par plusieurs Conseils généraux en région Picardie sur le thème de « la mise en place d'un accompagnement global des bénéficiaires du RSA » afin de créer les conditions d'une stabilisation de ces publics dans un emploi durable, à travers la mise en place d'actions innovantes.

Dans le département de l'Aveyron, afin d'améliorer l'accès à la formation des bénéficiaires du RSA demandeurs d'emploi, un guide destiné aux professionnels chargés de leur accompagnement a été élaboré.

Par ailleurs, une expérimentation a été lancée sur 7 départements depuis 2013 (Paris, Essonne, Val-de-Marne, Meurthe-et-Moselle, Seine-Maritime, Landes, Isère) afin d'améliorer les parcours d'insertion des jeunes sortants de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), sous main de justice ou en sortie d'une mesure judiciaire.

Cette expérimentation s'est par exemple matérialisée en Lorraine par l'analyse d'une cohorte de 30 jeunes sortants ou sortis de ces dispositifs, afin de dégager des recommandations quant au mode de suivi le plus opportun à mettre en place au moment de leur sortie.

## **2) Des plans d'actions transversaux et des expérimentations visant à faciliter l'insertion professionnelle des publics les plus fragilisés**

Dans la perspective de favoriser l'accès à l'emploi des publics vulnérables, **plusieurs plans d'action transversaux et partenariaux** ont vu le jour.

Dans le département de l'Aube, un plan d'action visant à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des **jeunes en grandes difficultés**, y compris sous main de justice a été formalisé. Ce plan d'action associe des partenaires très divers : les services de l'Etat en région, le Conseil général, la Ville de Troyes, des intercommunalités ainsi que des entreprises.

Par ailleurs, afin de soutenir **la création d'entreprises**, notamment par des publics-jeunes, un dispositif dénommé « Cap jeunes » a été mis en place dans la région Languedoc-Roussillon. Ce dispositif s'adresse à des jeunes demandeurs d'emploi ou en situation de précarité de moins de 26 ans souhaitant créer une entreprise dans le domaine de l'économie sociale et solidaire. Dans la région Limousin, une « junior coopérative » a été mise en place, afin de permettre aux jeunes de 18 à 25 ans de valoriser leurs compétences, capitaliser une expérience et faciliter leur accès à l'emploi.

En outre, afin de faciliter **l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap**, plusieurs actions innovantes ont vu le jour. En l'espèce, un dispositif d'appui et de soutien à l'apprentissage et à la qualification de ces publics a été mis en place en Basse-Normandie, où le programme régional d'insertion des travailleurs handicapés (PRITH) a été décliné au plan local. Plusieurs actions ont également été menées en Haute-Normandie dans le cadre de la mise en œuvre du PRITH, décliné autour de trois axes : maintien dans l'emploi, formation et insertion professionnelle des publics sensibles. Un dispositif dénommé « alternance pour tous » a été mis en œuvre dans l'ensemble des départements de Champagne-Ardenne depuis 2013 afin de promouvoir des formes innovantes d'accompagnement, d'accès à la qualification et à l'emploi des publics en situation de handicap éloignés du marché du travail.

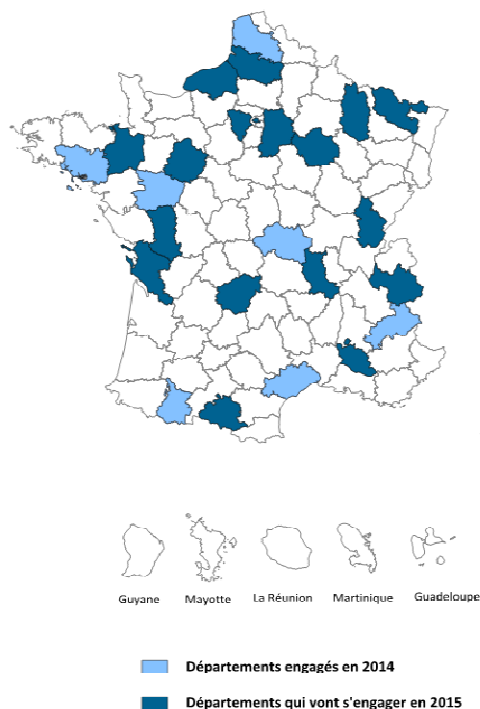
En outre, une expérimentation portant sur de nouvelles pratiques d'évaluation de l'employabilité des personnes en situation de handicap, a été initiée dans une logique de droit constant en 2011. Les objectifs initiaux de cette expérimentation visaient à

- favoriser le parcours d'accès l'emploi de ces publics et renforcer leur accompagnement ;
- faciliter la prise de décision en CDAPH en matière d'orientation ou d'attribution de prestations.

Pilotée par la DGCS, en lien avec la CNSA et la DGEFP, cette expérimentation dénommée « **Potentiel emploi** » fera l'objet d'une généralisation partir de décembre 2014/janvier 2015, dans 25 départements

### **Carte 6. Généralisation de l'expérimentation « Potentiel Emploi » (Source DGCS – 2014)**





Dans la perspective de **renforcer la formation des publics les moins qualifiés**, un « Engagement pour le développement de l'emploi et des compétences » dans les SIAE a été formalisé dans la région Limousin. Ouvert dans un premier temps aux salariés permanents de ces structures, l'EDEC a par la suite été élargi aux salariés en insertion. En outre, en vue d'améliorer les connaissances réciproques et les relations entre les entreprises et les SIAE, une plate-forme « entreprises/SIAE » portée par la fondation FACE, a été créée dans cette même région.

Afin de favoriser le **développement des clauses d'insertion dans les marchés publics**, un partenariat a été structuré dans le département des Hautes-Pyrénées entre la DIRECCTE, le Conseil général, le Conseil régional et Pôle Emploi.

Le dispositif Promoqualif a été mis en place dans la région Midi-Pyrénées dans le cadre du Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles. Ce dispositif partenarial - co-financé par l'Etat, le Conseil régional, des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) - vise à sécuriser les parcours professionnels et à garantir leur continuité à travers le financement de formations destinées aux salariés les plus fragilisés.

En outre, afin de favoriser l'insertion professionnelle des femmes issues des quartiers prioritaires, une action collective d'accompagnement a été déployée dans la région Limousin, à travers un portage assuré par le CIDFF. Cette démarche a reposé sur la mise en place d'ateliers, devant permettre d'engager une réflexion partagée sur les inégalités et discriminations subies par ces publics en matière d'insertion professionnelle.

Afin de **renforcer l'accès à l'emploi des publics les plus fragiles**, des expérimentations ont été initiées sur plusieurs régions, donnant lieu à des innovations locales.

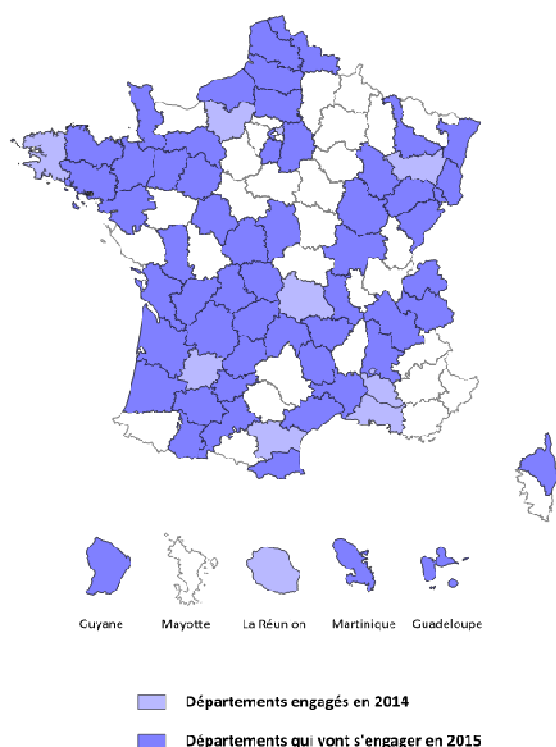
L'expérimentation du **dispositif de la « garantie-jeunes »** a été instituée par le décret 1<sup>er</sup> octobre 2013. Ce dispositif s'adresse aux jeunes qui ne sont ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation et repose sur une contractualisation entre le jeune bénéficiaire et la mission locale chargée de la mise en œuvre de son parcours d'insertion, fondée sur une approche intégrée et



personnalisée. Le déploiement de cette expérimentation s'est effectué de manière progressive, comme l'illustre la carte ci-dessous :

- 10 territoires ont été retenus en 2014 (première vague : 6 474 jeunes sont entrés dans le dispositif à fin octobre 2014 ;
- 10 territoires seront concernés par une deuxième vague en janvier 2015
- 51 territoires auront intégré le dispositif au cours de l'année 2015 (objectif de 50 000 jeunes en 2015 et de 100 000 jeunes en 2017).

**Carte 5. Déploiement du dispositif de la « garantie-jeunes » au 1<sup>er</sup>/12/2014 (source : DGCS)**



Enfin, l'expérimentation de parcours d'insertion pour les jeunes les plus fragiles s'est matérialisée par la structuration de dispositifs spécifiques, à l'instar de la démarche engagée dans le département de l'Orne, où un contrat de soutien à l'autonomie des jeunes a été introduit, en mobilisant le Fonds d'aide aux jeunes.

### **3. Logement/Hébergement : des mesures opérationnelles visant à favoriser l'émergence de plans d'actions partagés sur les territoires**

Les thématiques du logement et de l'hébergement sont parmi les plus complexes du plan pluriannuel.

En effet, si les objectifs fixés par le plan en matière de logement et d'hébergement recueillent l'assentiment des différents acteurs qui y participent, il n'en demeure pas moins que les difficultés rencontrées sur le terrain sont fortes. Par ailleurs, les disparités existantes s'avèrent particulièrement importantes dans ces domaines.

## **1) Une mise en synergie des différentes parties-prenantes**

De nombreuses actions visant à faciliter **la mise en réseau des différents acteurs** intervenant sur un même territoire dans les domaines du logement et de l'hébergement ont été déployées.

La mise en place d'une **stratégie territoriale en matière de lutte contre la précarité énergétique** s'est traduite également par une déclinaison locale du programme « Habiter mieux » piloté par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) sur de nombreux territoires ainsi que par la formalisation de programmes d'intérêt général de lutte contre la précarité énergétique, à travers un partenariat entre la DDTM et le Conseil général dans les régions Basse-Normandie et Bretagne. La lutte contre la précarité énergétique fait l'objet d'actions notables à l'instar du réseau « éco-habitat » en Picardie, qui vise à créer une démarche partagée

La mise en réseau des différents partenaires a permis d'aboutir à la création de « Points Rénovation Info Services » dans les départements du Vaucluse et de l'Orne, permettant d'améliorer l'information du public sur les aides existantes et de créer un « guichet unique » sur le territoire.

Un Plan de Rénovation Energétique de l'Habitat (PREH) a été formalisé dans la région Limousin, participant ainsi à l'engagement du Gouvernement de rénover 500 000 logements sociaux d'ici 2017. La mise en œuvre de ce plan, piloté par l'ADEME, associe l'ANAH, l'ADIL ainsi que des collectivités locales (notamment le conseil régional) en vue de réaliser 5000 rénovations chaque année d'ici 2017.

En Lorraine, un **dispositif d'appui aux jeunes en recherche de logement** a été mis en place, dans le cadre d'un partenariat entre l'Union régionale pour l'habitat des jeunes (URHAJ) et le Conseil régional. Ce dispositif a pour objectif d'informer les publics-jeunes sur les différentes modalités de logement envisageables, de les soutenir dans leurs démarches d'accès aux droits et de les accompagner vers l'autonomie, à travers une mise en réseau renforcée des différents acteurs.

Un guide d'insertion par le logement, partie-prenante du Plan Départemental d'accompagnement vers le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) et intitulé « Coordonner les mesures d'accompagnement social pour favoriser l'accès et le maintien dans le logement des ménages » a été réalisé dans le département du Morbihan, dans une logique de partenariat fort.

**La prévention des expulsions** constitue un enjeu important du plan pluriannuel, dans l'objectif de prévenir les ruptures dans le parcours des publics.

Dans ce cadre, la dynamisation des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) a été encouragée sur plusieurs territoires, dans le cadre d'un partenariat avec les conseils généraux.

L'un des principaux enjeux afférents au fonctionnement des CCAPEX apparaît aujourd'hui lié à la nécessité de renforcer les liens existants avec d'autres dispositifs, tels que les Fonds de solidarité pour le logement ou les commissions de surendettement, en facilitant la construction d'outils partagés. A titre d'illustration, dans le département de l'Indre, un travailleur social accompagne dans la durée les personnes convoquées en CCAPEX, afin de les aider à mettre en œuvre les

recommandations formulées par la commission. Un travail est également mené en ce sens dans le département des Yvelines.

Dans le département de la Lozère, la caisse commune de sécurité sociale (CCSS) participe aux réunions de la CCAPEX et un groupe de travail, associant le Conseil général, la DDT et l'ADIL a été constitué afin d'améliorer la connaissance et le traitement des situations des ménages en impayés locatifs. Une charte de prévention des expulsions a en outre été élaborée dans le département du Finistère, conformément aux dispositions prévues par l'article 28 de la loi ALUR du 24 mars 2014, rendant obligatoire la formalisation d'une telle charte dans les départements en associant l'ensemble des partenaires concernés.

Par ailleurs, une recherche exploratoire est actuellement en cours de réalisation en région Centre afin de mieux connaître la typologie des publics en procédure d'expulsion.

Une conférence a été organisée au cours du premier semestre 2014 dans le département de l'Indre autour de la prévention des expulsions locatives, dans la double perspective d'améliorer les connaissances existantes autour de ce thème ainsi que de consolider les partenariats locaux.

Afin de bénéficier d'une vision globale, objectivée et partagée des problématiques afférentes au sans-abrisme et au mal-logement sur un territoire, plusieurs régions ont engagé **l'élaboration d'un diagnostic à 360°**. A ce jour, la généralisation de la démarche est engagée (au-delà des 13 territoires identifiés comme pilotes et qui ont ainsi réalisé leur diagnostic ou sont en cours de le finaliser) dans la perspective que l'ensemble des départements disposent d'un diagnostic partagé à la fin du premier semestre 2015 (instruction n°2014/227 de la ministre du logement le 20 août 2014).

La mise en place **d'un Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO) unique**, constituant ainsi un guichet unique en matière d'hébergement et d'insertion a été rendue obligatoire par la loi ALUR, promulguée le 24 mars 2014.

Cette démarche est en cours de mise en œuvre sur les territoires. Dans ce cadre, des documents d'information ont été formalisés sur certains départements, à l'instar de l'Orne, afin de mieux faire connaître cet outil auprès de l'ensemble des partenaires. Un plan d'actions est en cours de réalisation sur ce sujet dans le département de la Manche. Par ailleurs, une évaluation des SIAO a été réalisée en 2013/2014 en Haute-Normandie et les points saillants de cette démarche ont été restitués auprès de l'ensemble des acteurs concernés. Des groupes de travail visant à encourager le partage des bonnes pratiques « repérées » ont été mis en place à la suite de cette évaluation.

**Afin de développer des passerelles vers le logement**, une réflexion a été menée dans la région des Pays-de-la-Loire entre deux Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), l'Union Sociale pour l'Habitat et des bailleurs sociaux en vue de définir un protocole pour l'ouverture de places CHRS « hors les murs ». Il s'agit à travers cette initiative de consolider l'accompagnement global renforcé des publics accueillis.

En outre, dans la perspective de faciliter l'hébergement des femmes enceintes ou isolées avec un enfant de moins de trois ans, un travail commun a été engagé sur le département de l'Eure-et-Loir afin que le Conseil général prenne en charge les nuitées d'hôtels de ces publics.

## **2) La construction de plans d'actions partagés**

Les mesures prévues en matière de logement et d'hébergement ont donné lieu localement à la construction de nombreux plans d'actions partagés, afin de concourir notamment à la création et/ou à la rénovation de logements.

Dans ce cadre, **de nombreuses actions ont été engagées en prenant appui sur les « plans territoriaux de sortie de l'hiver »** formalisés en 2013 et résultant d'une large concertation avec l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs. Dans le département du Vaucluse, le plan de sortie de l'hiver a permis d'accompagner la création d'une maison-relais d'une capacité d'accueil de trente places à destination de personnes témoignant de souffrances psychiques. Le fonctionnement de cette structure est ainsi fondé sur une organisation novatrice articulant la captation de logements de droit commun à une prise en charge sanitaire et sociale assurée par les Centres Médico-Psychologiques (CMP). En outre, une démarche est menée depuis 2013 en Ile-de-France avec l'appui de la Croix-Rouge française afin de structurer un plan d'actions visant à améliorer les conditions de vie des personnes résidant à l'hôtel et à identifier des alternatives adaptées.

Par ailleurs, des dispositifs d'aide à la rénovation de logements ont vu le jour sur certains territoires, en prenant appui sur des partenariats avec des collectivités territoriales. Dans ce cadre, deux types d'aides ont été introduites en Picardie : la première ayant pour objectif de « capter » des logements au bénéfice de publics prioritaires, en finançant le « reste à charge » sur les travaux de réhabilitation, en complément des aides allouées par l'ANAH. La seconde visant à encourager la valorisation du patrimoine communal afin de créer des logements sociaux ou très sociaux.

**Un plan d'actions dédié aux « copropriétés dégradées »** a été élaboré en Lorraine. Dans ce cadre, une démarche de sensibilisation des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) a été introduite afin de les inciter à prendre en compte cette problématique dans les documents de planification. Une démarche similaire a été menée dans les régions Midi-Pyrénées et PACA, où un programme de rénovation énergétique et de traitement des copropriétés dégradées a été développé, en articulation avec les Plans Départementaux de Lutte contre l'Habitat Indigne (PDLHI) ainsi que les Contrats Locaux d'Engagement signés par différents partenaires.

Une restructuration du secteur « Accueil, Hébergement et Insertion » a été engagée dans le département de la Corrèze. Dans ce cadre, une collaboration a été mise en place entre les services de l'Etat, le CCAS de Brive et l'ensemble des partenaires mobilisés en matière de veille sociale et d'hébergement sur le territoire de Brive (regroupant la majorité des besoins et structures du département).

Dans plusieurs régions, telles que l'Ile-de-France ou Champagne-Ardenne, l'objectif de produire du logement social et très social s'est traduit par la formalisation de réponses à deux appels à projets nationaux relatifs à des Prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) adaptés. Par ailleurs, la mise en œuvre sur l'espace francilien du pacte signé le 14 février 2014 entre l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) et l'Etat devrait permettre d'accompagner la création de 32 000 logements locatifs sociaux en 2014 dont 8000 PLAIs. En outre, afin de mieux identifier les besoins en termes de logements sociaux et très sociaux, une étude, pilotée par la DREAL, est actuellement en cours dans la région Languedoc-Roussillon.

Une étude a actuellement été initiée dans le département du Lot afin de disposer de données actualisées relatives aux problématiques de l'habitat sur le territoire. La réalisation de cette étude doit précéder en outre, la création d'un observatoire départemental de l'habitat.

**Le logiciel national « Système Prioritaire Logement » (SYPLO)** a été mis en place afin de garantir une meilleure visibilité sur le traitement des demandes, en facilitant le partage de l'information entre l'ensemble des partenaires ainsi que l'harmonisation des critères de priorisation.

Ainsi, ce logiciel a été déployé sur plusieurs territoires, à l'instar du département des Pyrénées-Orientales, où il doit permettre conformément aux objectifs précités de faciliter la gestion du contingent préfectoral. Un travail de simplification et de rationalisation de la procédure

d'instruction de la demande de logement prioritaire au titre du contingent préfectoral a également été engagé, en vue de mieux identifier les situations revêtant un caractère d'urgence.

La mise en place d'une **politique à l'égard de l'habitat des gens du voyage** a également fait l'objet dans le département de l'Orne d'une révision du schéma départemental d'accueil des gens du voyage et la création de logements adaptés devrait être engagée prochainement. Une étude générale portant sur la sédentarisation de ces publics est en cours de réalisation au sein de la région Basse-Normandie.

Une plate-forme de **soutien à l'insertion des occupants des campements illicites** a été mise en place dans la région Pays-de-la-Loire, suite à un appel à projets lancé par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Cette plateforme, opérationnelle depuis la fin de l'année 2013, a pour objectif d'établir un diagnostic global et individualisé de la situation des ménages installés dans ces campements et de les accompagner dans une démarche globale d'accès aux droits.

#### **4. Santé : un renforcement de la prévention et une consolidation des réseaux existants afin de garantir la fluidité des parcours de soins**

Le plan pluriannuel intègre un certain nombre de mesures en matière de santé, qui sont par ailleurs de nature très diverses.

**La stratégie nationale de santé (SNS)**, présentée par la Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes le 23 septembre 2013, constitue un cadre global pour accompagner le déploiement des mesures prévues par le plan dans ce domaine. Une cohérence d'ensemble peut en effet être mise en évidence entre les objectifs prévus par la SNS et le plan pluriannuel pour ce qui concerne les travaux relatifs à la loi de santé publique, le développement d'équipes pluri-professionnelles de proximité ou la lutte contre les déserts médicaux.

En outre, la mise en œuvre des mesures prévues par le plan pluriannuel en matière de santé s'est traduite localement par une convergence forte avec deux dispositifs préexistants :

- les **Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins (PRAPS)** introduits par la loi d'orientation et de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, constituent des outils propices à la mise en commun d'actions visant à réduire les inégalités sociales de santé au sein d'un même territoire ;
- les **Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS)** qui constituent des cellules de prise en charge médico-sociale, devant faciliter l'accès des personnes démunies non seulement au système hospitalier mais aussi aux réseaux institutionnels ou associatifs de soins, d'accueil et d'accompagnement social. Les modalités de développement des PASS ont été définies par la circulaire DGOS/R4/2013/246 du 18 juin 2013, afin de définir un référentiel pour les permanences d'accès aux soins de santé et une base de recueil d'informations sur les PASS pour les agences régionales de santé.

##### **1) Une coordination des acteurs encouragée à travers la constitution de réseaux de santé**

**La mise en œuvre de réseaux coordonnés de santé** constitue l'une des orientations privilégiées sur les territoires afin de favoriser l'accès aux soins des publics les plus fragilisés.

Dans le cadre du PRAPS, la région Basse-Normandie a mis en place plusieurs formations visant à faciliter le « **repérage de la crise suicidaire** », permettant ainsi de faire lien entre la nécessaire coordination des acteurs de terrain sur un territoire de proximité et l'amélioration de leurs connaissances réciproques.

Le **dispositif du « Pacte territoire santé »** a été déployé sur des espaces régionaux particulièrement concernés par la problématique des déserts médicaux, à l'instar de la région Basse-Normandie. Dans les départements de Haute-Corse et de Corse du Sud, des contrats locaux de santé sont déclinés par bassin de vie en fonction des besoins locaux de la population.

En Martinique, un comité de pilotage dédié au suivi du Pacte Territoire Santé a été installé ainsi que deux ateliers santé-ville au sein des quartiers prioritaires. Ces dispositifs doivent permettre de favoriser une animation territoriale coordonnée autour de la politique de santé.

Conformément à la circulaire précitée, des PASS ont ainsi été créées sur huit régions, donnant lieu, à l'image de la démarche engagée en Bourgogne, à la formalisation d'un protocole commun d'inclusion des patients visant à définir la patientèle de la permanence. Une évaluation des PASS existantes a été engagée dans la région Languedoc-Roussillon, afin d'identifier des incohérences éventuelles et d'optimiser le fonctionnement de ces outils.

Afin de concourir à une fluidité dans le parcours de soins, le **regroupement des professionnels de santé**, dans le cadre notamment des maisons de santé pluridisciplinaires et des pôles de santé a été encouragé sur plusieurs territoires. En Auvergne, la création de pôles de santé publique au sein des centres hospitaliers, regroupant sur un même site différentes activités destinées aux publics en situation de précarité, doit permettre d'assurer un meilleur suivi des personnes à travers une offre de services diversifiée.

En Aquitaine, un dispositif dénommé « points relais santé » a été déployé au sein des missions locales afin de favoriser **l'accès des publics-jeunes à des dispositifs de prévention et d'accompagnement**, dans le cadre notamment de la réalisation de bilans de santé.

Dans le département du Lot, des **parcours attentionnés** à l'attention de publics en situation de vulnérabilité ont été mis en place, en vue de réduire les inégalités sociales et territoriales de santé.

Afin de mieux appréhender les inégalités sociales d'accès aux soins, une démarche-pilotée par l'ARS- a été engagée en région Midi-Pyrénées, dans l'objectif d'étudier le recours aux soins au regard d'un indice de défavorisation.

Dans la région Franche-Comté, le **projet régional de santé** prévoit à la fois la création de maisons de santé ainsi que la transformation d'un centre de santé en pôle de santé, permettant de garantir un exercice pluri-professionnel de proximité.

La problématique spécifique « **santé mentale/précarité** » a donné lieu sur certains territoires au renforcement des équipes mobiles existantes. Par ailleurs, des journées de formation ont été organisées autour de ce thème, afin de consolider l'outillage des établissements médico-sociaux en termes d'accompagnement des publics ainsi que de favoriser la mise en réseau des acteurs issus des sphères sanitaire et sociale.

En outre, le périmètre d'intervention de plusieurs dispositifs spécialisés, tels que les PASS psychiatriques ou les Equipes Mobiles Psychiatrie Précarité a été étendu sur plusieurs départements, tels que la Saône-et-Loire, de manière à assurer une couverture territoriale homogène et de garantir

un maillage efficace. Un conseil local de santé mentale, mobilisant l'ensemble des acteurs du secteur, a été installé en Corse du sud.

Une stratégie commune est en cours d'élaboration dans la région Champagne-Ardenne par l'ARS et la DRJSCS afin d'améliorer les connaissances réciproques des acteurs issus des champs de la psychiatrie et du social. Il s'agit plus particulièrement à travers cette démarche, de renforcer l'articulation entre le PRAPS et le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Par ailleurs, des plateformes de coordination en psychiatrie et en santé mentale ont été mises en place dans la région Franche-Comté, afin de garantir une continuité dans l'accès aux soins.

Un comité de pilotage régional portant sur l'offre de soins de premier recours a été installé en 2013 en Alsace permettant de faciliter le partage d'informations entre les différents acteurs de ce secteur. En outre, la réalisation d'une évaluation des PASS en 2013 par l'ARS a permis d'aboutir au renforcement de certains PASS du territoire ainsi qu'au développement d'une mission PASS « hors les murs » à Strasbourg.

**Un plan d'action visant à améliorer la lisibilité et la visibilité des PASS** a été élaboré en PACA. Cette démarche doit permettre notamment de procéder aux réajustements nécessaires concernant le maillage territorial des PASS ainsi que de définir des protocoles communs facilitant le repérage des populations précaires dans les services d'urgence.

**Un groupe de travail portant sur les « populations précaires »** a été mis en place dans la région Franche-Comté, dans l'objectif de définir une stratégie commune garantissant une articulation entre les actions destinées à améliorer la prévention, l'accès aux droits et le recours aux soins.

Ce groupe de travail, piloté par l'ARS, associe la DRJSCS, la Préfecture, les caisses de sécurité sociale ainsi que des associations.

## **2) Des plans d'actions articulés autour du prisme de la prévention**

Les mesures prévues en matière de santé se sont traduites par ailleurs par la mise en place **d'actions de prévention et de sensibilisation, notamment des publics-jeunes**. Dans ce cadre, les différentes actions menées afin de renforcer la lutte contre les addictions de ces publics, ont pris place dans le cadre des PRAPS, qui constituent des outils propices à la mise en commun d'actions qui visent à réduire les inégalités sociales de santé au sein d'un même territoire. Dans le département de l'Orne, plusieurs actions ont ainsi été mises en place afin de prévenir les conduites addictives et s'inscrivent à la confluence du PRAPS et du plan national de lutte contre les drogues et les conduites addictives.

Des actions de prévention ont été développées dans la région Haute-Normandie et pleinement intégrées au Plan priorité jeunesse. Ces actions s'articulent autour de trois composantes principales : la lutte contre les addictions, la prévention des grossesses non désirées et la promotion d'une alimentation équilibrée.

En Corse, un plan d'action « Santé des jeunes de 12 à 25 ans » a été formalisé et intégré au schéma régional de prévention piloté par l'ARS.

Dans le département de la Vienne, un plan d'action a été formalisé afin de réduire les inégalités territoriales de santé. Ce plan d'action partenarial se décline autour de plusieurs composantes, selon une approche « intégrée » :



- mise en place d'équipes de terrain pluridisciplinaire et regroupement des professionnels (exemple : intégration des PMI au sein des maisons de santé) ;
- amélioration du repérage et de la prise en charge des situations difficiles ;
- renforcement de la prise en charge des victimes et auteurs de violences intrafamiliales ;
- amélioration de la continuité des parcours de soins des personnes atteintes de troubles psychiques.

En PACA, des plans d'action ont été formalisés afin d'agir de manière précoce sur les inégalités sociales de santé, en facilitant l'accès à la prévention et aux soins de plusieurs publics-cibles spécifiques : les femmes enceintes, les enfants (jusqu'à 6 ans) et les jeunes (de 6 à 25 ans).

En outre, des actions ont également été menées afin d'améliorer **le parcours de soins des publics les plus fragilisés**, dans le cadre de l'expérimentation du programme national « un chez soi d'abord ». Ce programme, qui doit permettre à des personnes sans-abri atteintes de troubles psychiques sévères d'être orientées et accompagnées dans un logement ordinaire a été déployée à titre d'exemples en Corse et en Ile-de-France, où un partenariat a par ailleurs été initié avec l'agence régionale de santé sur le thème de la santé mentale.

Dans le cadre du déploiement du plan national de **lutte contre les drogues et les conduites addictives**, un plan d'actions est en cours de formalisation en Bretagne intégrant à la fois des mesures préventives et curatives et une expérimentation est actuellement menée avec des officines volontaires sur l'échange de seringues.

En outre, une étude a été lancée en Haute-Normandie autour de **la prise en charge des troubles psychiques dans les parcours de l'hébergement vers le logement**. Cette étude devrait aboutir à la formalisation de recommandations.

Dans la région Limousin, le **plan stratégique régional de santé** fixe une priorité régionale en matière de réduction des inégalités de santé. Le projet régional de santé Limousin prévoit ainsi trois priorités qui participent à cet objectif : agir sur les déterminants en santé mentale, améliorer qualitativement l'offre en matière de santé mentale et renforcer la lisibilité et la continuité de la prise en charge. A cette fin, l'ARS du Limousin a réalisé un diagnostic portant sur les points de ruptures existants dans la prise en charge en matière de santé mentale. Des propositions d'action devraient voir le jour au regard de ces éléments. Ces objectifs ont en outre été largement repris dans différents documents programmatiques tels que le schéma régional d'organisation sanitaire (SROS), le programme régional d'accès à la prévention ou les contrats locaux de santé.

## **5. Enfance/ Famille : une approche multidimensionnelle privilégiée**

Le plan pluriannuel intègre différents chantiers dans les domaines de l'enfance et de la famille, dans un contexte caractérisé par une augmentation du taux de pauvreté des enfants.

Les différents chantiers prévus par le plan témoignent ainsi d'une dimension pluridimensionnelle forte, ayant trait tant à la dimension monétaire de la pauvreté qu'à des aspects plus sectoriels.

### **1) Des actions déployées en matière de communication caractérisées par un enjeu fort de sensibilisation**

La mise en œuvre des mesures prévues par le plan s'est traduite dans un premier temps par le **déploiement de plusieurs actions de communication**.



Dans ce cadre, des actions spécifiques ont ainsi été mises en place en articulation avec les orientations définies par le Plan priorité jeunesse. Un **forum de la jeunesse** s'est ainsi déroulé en juin 2014 dans le département du Vaucluse, co-présidé par le Préfet du département et le Président du Conseil général. En outre, plusieurs **actions d'information et de communication ont été déployées afin de renforcer les liens entre le personnel enseignant et les familles**. A titre d'illustration, le département du Calvados a organisé un séminaire inter-académique sur le thème du « climat scolaire dans l'enseignement de premier degré » en vue de sensibiliser les professionnels au mode de communication nécessaire avec les familles.

Dans le département de la Lozère, la Caisse Commune de Sécurité Sociale a initié une démarche de sensibilisation des gestionnaires de crèches afin de **renforcer l'accueil des enfants issus de familles en situation de précarité**. Par ailleurs, des modalités d'appui spécifiques sont proposées par les travailleurs sociaux aux familles monoparentales bénéficiaires du RSA jusqu'à ce que ces dernières obtiennent une place en crèche.

## **2) La structuration de partenariats visant à renforcer l'accompagnement des publics**

La mise en réseau des différentes parties-prenantes intervenant localement dans les politiques déployées dans les champs de l'enfance et de la famille a été confortée par la création de comités de coordination, tel que celui institué dans le département de l'Orne en 2013.

Dans la perspective d'améliorer l'accueil et l'accompagnement des mineurs isolés étrangers, une convention de partenariat a été définie et signée par les différents acteurs du champ de la justice sur le département de la Seine- Maritime. Cette convention devrait être prochainement signée par le Conseil général.

Afin d'améliorer l'accès à l'école des enfants issus de campements ou de bidonvilles, un dispositif d'appui aux établissements où existent des « unités pédagogiques pour élèves allophones nouvellement arrivés » ou des conventions d'accueil des enfants issus de familles itinérantes et du voyage a été mis en place dans la région Franche-Comté.

## **3) Des plans d'action formalisés en matière de soutien à la parentalité**

Un diagnostic partagé de l'offre relative à l'accueil des enfants de moins de trois ans a été réalisé dans le département des Côtes-D'armor et une cartographie des territoires prioritaires en matière de développement des modes d'accueil a été formalisée. Ces éléments ont été pleinement intégrés au « **schéma des services aux familles** » signé en octobre 2014.

Dans la région Limousin, les différents partenaires impliqués dans la mise en œuvre des politiques dédiées à la « petite enfance » ont travaillé de concert afin de favoriser l'implantation de structures collectives d'accueil sur des zones moins pourvues en la matière. A titre d'illustration, ont été déployés des relais d'assistantes maternelles itinérants ou délocalisés dans le département de la Creuse où a également été élaboré un « **schéma des services aux familles** ».

Dans la perspective de favoriser **l'accès aux vacances des familles vulnérables**, 15 séjours thématiques à destination de ces publics ont été mis en place dans l'Allier et ont permis d'accueillir 14 familles et 181 jeunes témoignant de difficultés sociales, à travers un partenariat renforcé avec les associations locales. Par ailleurs, des contrats éducatifs locaux ont été déployés en Corse afin de permettre à des enfants et des adolescents vivant en milieu rural d'accéder à une offre culturelle et de loisirs durant le temps extra-scolaire.

La Caisse commune de sécurité sociale a en outre développé dans le département de la Lozère, une politique locale d'aide au temps libre permettant aux familles de bénéficier d'un soutien financier facilitant leur accès aux vacances. Un accompagnement est également proposé dans ce cadre par un travailleur social, ce, de manière renforcée pour les familles qui ne sont jamais parties en vacances ou qui éprouvent des difficultés à concrétiser leur projet.

Un **dispositif de soutien à la parentalité** a été étendu à l'ensemble des établissements scolaires dans le département de la Lozère. Porté par le Conseil général, dans le cadre d'une convention avec l'éducation nationale, ce dispositif vise à former les enseignants de classe maternelle sur les dispositifs existants en matière de soutien à la parentalité ainsi que sur les postures à adopter en matière de transmission d'informations préoccupantes intervenant dans le cadre de l'enfance en danger.

En outre, afin de rendre effectif le principe de non-discrimination en matière de restauration scolaire, des actions ont été menées sur certains départements, à l'instar du Calvados, où un budget spécifique a été alloué au Fonds social des collèges dans la perspective d'aider les familles en difficultés à faire face aux frais de demi-pension. Une réflexion commune a été engagée avec le Conseil régional en Basse-Normandie en vue de simplifier les procédures d'attribution des fonds sociaux.

Par ailleurs, **différentes expérimentations** ont vu le jour dans ces domaines.

Dans l'objectif d'améliorer l'accès à l'école des enfants placés sous main de justice, plusieurs dispositifs innovants ont été mis en place, à l'instar des Unités Educatives de Jour (UEAJ) déployés en Picardie, dans le cadre d'un partenariat approfondi avec les conseils généraux. En outre, des dispositifs spécifiquement dédiés à l'accueil et à la scolarisation des enfants de moins de trois ans ont été implantés sur des territoires situés en politique de la ville ou en zone rurale.

Une réflexion a été engagée dans le département du Cher autour de la création d'un centre parental visant à renforcer l'accueil des familles souffrant de vulnérabilité sociale et psychique dès le début de la grossesse. Cette démarche a été inscrite au schéma départemental « enfance, adolescence, famille » 2014/2019.

La création d'un centre familial a été initiée dans le département des Landes par le centre départemental de l'enfance du Conseil général. Ce service dédié à l'accueil parents/enfants doit accroître la capacité de prise en charge, en proposant un accueil aux deux parents et un accompagnement en matière de parentalité, et s'inscrit ainsi une logique de prévention au titre de la protection de l'enfance.

## **6. Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : des mesures concrètes fondées sur un équilibre entre prévention et mise en réseau des acteurs**

Partant du constat d'une augmentation substantielle du nombre de dossiers de surendettement déposés au cours de la période récente, le plan pluriannuel prévoit un volet d'actions spécifiques sur cette thématique.

La lutte contre le surendettement nécessite que les différents acteurs qui interviennent auprès des publics concernés par ce phénomène disposent à la fois de connaissances relatives à la procédure de surendettement, mouvante et complexe, et d'une visibilité suffisante sur les besoins en

termes d'accompagnement de ces derniers. La procédure de traitement du surendettement a en effet été réaménagée récemment et ses modalités de mise en œuvre précisées par la circulaire du 22 juillet 2014.

### **1) Un renforcement de l'information et des connaissances existantes autour de la procédure de surendettement**

**Des actions d'information et de communication** ont été initiées sur certains départements, tels que l'Orne, à destination tant des travailleurs sociaux que des personnes chargées du traitement du surendettement. Par ailleurs, un dispositif d'appui destiné aux personnes surendettées a été institué dans le département de la Manche, afin de les accompagner dans la mise en œuvre du plan de surendettement.

Des formations portant sur le diagnostic budgétaire et la maîtrise des procédures de surendettement destinées aux professionnels du territoire ont également été déployées. Dans le département des Pyrénées-Orientales, l'Union régionale pour l'habitat des jeunes (URHAJ) dispense ainsi des formations auprès de jeunes de moins de 30 ans autour du suivi budgétaire.

En Alsace, la CPAM a défini une politique d'appui en matière de recouvrement des indus, reposant notamment sur un renforcement de l'information et de l'accompagnement des assurés.

### **2) Une mise en réseau des acteurs afin de créer les conditions d'un accompagnement global des publics**

Afin de favoriser la **mise en place d'une offre de services globale en faveur des personnes confrontées à des difficultés budgétaires et financières**, certains départements ont privilégié des actions de mise en réseau des différents partenaires qui interviennent dans le domaine du surendettement. Il convient de souligner dans ce cadre que la mobilisation de la Banque de France ou de la Direction régionale des finances publiques (DRFIP) a été extrêmement variable selon les territoires.

Ainsi, dans le département de l'Orne, les échanges d'informations entre la Banque de France et la CCAPEX ont été systématisés en vue de renforcer la prévention.

Un dispositif de prévention du surendettement, fondé sur la mise en place d'une offre d'accueil et d'accompagnement destinée aux personnes en proie à des difficultés budgétaires et financières a été formalisé dans le département du Tarn-et-Garonne, à travers un partenariat associant le Conseil général, la Banque de France et la Préfecture. Ce dispositif permet également de proposer un appui technique aux travailleurs sociaux.

Dans le département de la Lozère, une action de communication, à travers une insertion-presse, a été conjointement mise en place par le Conseil général, la DDCS/PP et la Banque de France afin de valoriser la possibilité d'être accompagné par une conseillère en économie sociale et familiale dans le cadre du montage d'un dossier de surendettement.

En vue d'améliorer l'accompagnement des personnes en situation de surendettement, un état des lieux partagé des acteurs intervenant en la matière a été réalisé dans le département du Cantal. Une démarche de sensibilisation des établissements bancaires du territoire sera prochainement engagée, afin que ces derniers mettent en place des mesures préventives à l'égard des personnes dont le suivi du compte bancaire révèle des risques potentiels.

En outre, afin d'améliorer la visibilité du **dispositif du micro-crédit personnel**, des actions d'information ont été mises en place sur ce même territoire, à travers la désignation de référents au sein des missions locales chargés ainsi de mieux faire connaître ce dispositif et d'accompagner les publics-jeunes dans le montage d'un dossier de demande en lien avec l'établissement bancaire.

La convention de partenariat conclue en 2013 au niveau national entre l'UNCCAS et la Banque de France a fait l'objet d'une déclinaison sur différentes régions, à l'instar du Limousin et du Centre. Il s'agit notamment à travers cette démarche de consolider la formation des travailleurs sociaux en matière de prévention et de traitement du surendettement.

Dans le département de la Meurthe-et-Moselle, un **réseau « prévention et accompagnement du surendettement »**, visant à soutenir les personnes en situation de fragilité financière a été mis en place conjointement par l'Etat et le Conseil général. Dans ce cadre, une convention a été définie avec le centre technique régional de la consommation afin de participer au développement d'actions de prévention auprès du grand public ainsi que de formations auprès des professionnels.

Dans le département de l'Aveyron, des « espaces de conciliation bancaire auprès des particuliers aveyronnais » ont été créés. Dans ce cadre, des permanences sont organisées au sein des centres médico-sociaux du Conseil général afin de proposer une information et une assistance en matière de prévention du surendettement et de médiation bancaire.

## **7. Gouvernance : des mesures très diverses déployées autour d'un thème éminemment transversal**

La gouvernance des politiques de solidarité représente l'un des thèmes centraux du plan pluriannuel et en constitue par ailleurs l'un des axes fondateurs.

La complexité des politiques sociales et la multiplicité des acteurs en présence nécessitent en effet une coordination territoriale très forte.

Les actions déployées en matière de gouvernance dans le cadre de la territorialisation du plan pluriannuel ont été fondées notamment **sur la mise en réseau des différents acteurs**.

Le **renforcement de la dimension interministérielle des politiques de solidarité** a en effet donné lieu à la mise en place de démarches menées conjointement par différents services de l'Etat en région, associant des collectivités territoriales. En l'espèce, la thématique de l'aide alimentaire a constitué en Picardie une priorité commune aux services de la DRAAF, de l'ARS et de la DRJSCS.

Des conférences territoriales de développement social ont été organisées en Lorraine, mobilisant l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité.

Le **déploiement de la démarche AGILLE**, permettant d'offrir un cadre de gouvernance renouvelé pour l'ensemble des territoires, tout en étant alimenté par les dynamiques initiées au niveau local a été engagé sur plusieurs territoires, tel que mentionné au cours de la première partie du présent document.

En outre, l'amélioration de la gouvernance des politiques sociales requiert une implication de l'ensemble des acteurs concernés par ces dernières, au premier rang desquels les personnes qui en sont bénéficiaires.

**S'agissant de la participation des usagers à l'élaboration et au suivi des politiques publiques**, de nombreuses régions ont mis en avant l'existence des CCRPA, tandis que d'autres ont mis en perspective le développement à venir de ces instances (cf. carte 2 : Répartition territoriale des CCRPA).

En Bretagne, un partenariat a été mis en place avec le Conseil régional et permet, sur la base du fonds de développement de la vie associative de financer des formations de bénévoles sur le thème de la participation.

En outre, afin d'encourager **le développement de l'observation dans le champ des politiques sociales**, différentes plate-forme ont été créées, à l'instar de la structure implantée en Bretagne et qui associe à la fois l'INSEE, l'ARS, la DREAL, les DDSCS/PP et les conseils généraux.

**La mobilisation des fonds européens** a facilité sur certains territoires le lancement d'appels à projets destinés à des publics spécifiques. Ainsi, en Haute-Normandie, un appel à projets a été lancé auprès des missions locales afin que ces dernières proposent aux jeunes « NEETs » un accompagnement renforcé susceptible de les amener vers et dans l'emploi. D'autres appels à projets devraient voir le jour prochainement autour notamment du décrochage scolaire ou de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

La dimension interministérielle des politiques de solidarité est confortée en région Champagne-Ardenne par la formalisation d'une charte de partenariat entre la DRJSCS et la DREAL (voir *supra*). Cette charte précise les modalités de pilotage du réseau Habitat/Cohésion sociale, auquel sont intégrées également les DDSCS/PP et les DDT.

#### **Zoom sur les Etats généraux du Travail Social**

La préparation des Etats Généraux du Travail Social (EGTS) a été fondée sur l'organisation d'ateliers thématiques en région. La participation des usagers à l'élaboration des politiques publiques a constitué le fil conducteur de ces rencontres sur certains territoires, à l'instar de la démarche initiée dans la région Picardie.

9 Assises territoriales se sont déroulées en 2014 : Lyon (8 avril), Rennes (17 avril), Paris (2 juin), Bordeaux (10 juin), Guyane (11 juin), Guadeloupe (26 juin), La Réunion (30 juin) Lille (8 juillet), Nancy (5 septembre).

Près de 3 000 personnes ont participé aux travaux préparatoires dans les 7 interrégions ayant tenu leurs assises (COPIL, groupes de travail, journées forum...) et 4000 personnes ont participé aux assises elles-mêmes.

Une large majorité des conseils généraux (les 2/3 d'entre eux) se sont impliqués dans les travaux (participations aux équipes projets, aux COPIL, coanimation de groupes de travail, organisation de journées départementales de réflexion...).

5 groupes de travail nationaux ont été réunis entre septembre et décembre 2014 (Groupe « Place des usagers » - Groupe « métiers et complémentarités » - Groupe « Coordination des actions » - Groupe « Formation initiale et continue » - Groupe « Développement social et travail social collectif »).

Dans certaines régions, telle que Poitou-Charentes, la préparation des EGTS a permis de poser les jalons d'une dynamique partenariale, qui facilitera à partir de 2015 la mise en place d'un cadre de gouvernance global dédié au suivi du plan pluriannuel.

### **III. La valorisation des initiatives locales**

La mise en œuvre du plan pluriannuel a permis sur différentes régions de recenser et de valoriser un certain nombre d'initiatives locales qui s'inscrivent pleinement dans les actions de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et qui ont vocation à répondre aux enjeux locaux en la matière. La richesse de ces initiatives et l'intérêt qu'elles peuvent susciter par les réponses qu'elles apportent nécessite sur la base des remontées territoriales une consolidation de leur référencement et une analyse plus approfondie. Cette analyse permettra, pour les initiatives les plus abouties, l'identification de pratiques inspirantes potentiellement duplicables sur d'autres territoires.

En ce sens, le projet TAPAJ (Travail Alternatif Payable à la Journée ) illustre bien la manière selon laquelle une initiative locale peut être amenée à se déployer et ainsi participer aux objectifs portés par deux plans, d'une part le plan de lutte contre les drogues et les conduites addictives et plus spécifiquement la mesure n° 57 « Soutenir des dispositifs expérimentaux d'accès au marché du travail et à l'emploi des jeunes usagers de drogue en difficulté » et le plan de lutte contre la Pauvreté et pour l'Inclusion sociale et plus spécifiquement la mesure n° 48 « Lutte contre les addictions ».

#### **Le dispositif TAPAJ**

TAPAJ, Travail Alternatif Payable à la Journée, est un programme qui fonctionne depuis plus de 10 ans au Québec. Il permet de proposer à des jeunes, dont certains sont confrontés à des problèmes d'addiction, une démarche d'insertion sociale et professionnelle progressive, via un dispositif de travail rémunéré à la journée, encadré et accompagné par une structure porteuse. Ce dispositif a été mis en œuvre en France pour la première fois par le Comité d'Etude et d'Information sur la Drogue (CEID) de Bordeaux pour une quarantaine de jeunes en errance. TAPAJ Bordeaux propose, en organisant le rapprochement des structures et des institutions sur le terrain (partenaires publics et privés, association intermédiaire, entreprises et fondations, collectivité territoriale) un parcours préparatoire préalable destiné à enclencher un processus d'intégration permettant, à terme, l'accès aux dispositifs de droit commun.

A partir de cette expérience et dans le cadre de la mesure 57 du plan de lutte contre les addictions, la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) a souhaité créer un espace de promotion, de modélisation et de diffusion de cette initiative avec les différentes parties-prenantes. Cet espace s'est traduit par un comité de pilotage national et interministériel qui a eu pour objectifs d'étudier les conditions nécessaires au déploiement de cette initiative, de définir le cadre du déploiement (élaboration d'une charte TAPAJ), d'identifier les structures susceptibles de déployer TAPAJ au sein de leur territoire et les accompagner dans leur démarche et de suivre l'évaluation du programme et d'en tirer les enseignements

Le déploiement de cette initiative destinée à répondre localement à la problématique des jeunes en errance confrontés à des problèmes d'addiction, de décrochage familiale et scolaire, d'accès aux droits.... permettra également, au travers de ses évaluations, d'en tirer les enseignements en matière d'accompagnement des publics les plus en difficultés.

## Annexes

### **Annexe 1. Circulaire N° DGCS/SD1B/2014/224 du 16 juillet 2014 relative aux modalités de gouvernance et de suivi territorial du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.**

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, constitue le résultat d'un travail partenarial mené avec l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité.

Le plan repose sur plusieurs principes qui vous ont été rappelés dans la circulaire du 7 juin 2013 signée par le Premier ministre :

- un principe de « juste droit », afin de garantir un équilibre entre la lutte contre la fraude et le renforcement de l'accès aux droits sociaux ;
- un principe d'objectivité ;
- un principe de participation et d'écoute des personnes en difficulté ;
- un principe de décloisonnement des politiques sociales et de mise en synergie des acteurs locaux ;
- un principe de non-stigmatisation.

La première année de mise en œuvre du plan, dont les 61 mesures ont fait l'objet, conformément à l'engagement souscrit, d'un état d'avancement le 24 janvier 2014, a été marquée par la réalisation de plusieurs avancées significatives, telle que la revalorisation du RSA socle ou le lancement de la « garantie jeunes ». Elle a également permis une mobilisation importante de l'ensemble des parties-prenantes concernées, comme l'a souligné le rapport d'évaluation réalisé par M. François CHEREQUE, Inspecteur général des affaires sociales (IGAS), à qui avait été confié une mission de suivi et de territorialisation du plan pluriannuel. Ces avancées majeures témoignent de l'exigence de justice sociale qui est au cœur du Pacte de responsabilité et de solidarité, proposé par le Président de la République.

Comme le mentionne le rapport de l'IGAS précité<sup>4</sup> « *l'un des défis de l'année 2014 sera d'entretenir la mobilisation de l'ensemble des parties-prenantes autour de la mise en œuvre du plan sur les territoires. A cet égard, le fait que certains services de l'Etat aient d'ores et déjà esquissé des modalités de pilotage pour les mois à venir est un élément très positif qui doit être souligné* ».

Le pilotage du plan doit intégrer à la fois une approche de cadrage national définissant les priorités à mettre en œuvre, et une approche ascendante, permettant l'adaptation aux territoires et l'innovation sociale. Il doit également faciliter la mise en synergie des différents acteurs impliqués localement dans sa mise en œuvre.

L'année 2013 a été caractérisée par la mise en place d'un appui méthodologique important au niveau national afin de faciliter le déploiement des mesures du plan à l'échelle locale. Le projet Améliorer la Gouvernance et développer l'Initiative Locale pour mieux Lutter contre l'Exclusion (AGILLE), qui découle directement de l'évaluation de politique publique de la gouvernance territoriale des politiques de lutte contre les exclusions, permet ainsi d'offrir aujourd'hui un cadre de gouvernance renouvelé pour l'ensemble des territoires, tout en étant alimenté par les dynamiques initiées au niveau local.

S'agissant du déploiement des différentes mesures, nous appelons plus particulièrement votre attention sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de certaines d'entre elles, au regard des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation. Il conviendra ainsi de veiller à :

---

<sup>4</sup> F CHEREQUE, S VANACKERE, *Evaluation de la 1<sup>ère</sup> année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, rapport de l'IGAS, 2013-024R, janvier 2014



- la mobilisation de l'ensemble des acteurs autour d'objectifs communs, et notamment de la participation réelle des associations et des bénéficiaires des politiques de solidarité ;
- la montée en charge des rendez-vous des droits dans les Caisses d'allocations familiales ;
- l'amplification des efforts engagés en vue d'une sortie de la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence ;
- la bonne réalisation et la valorisation des diagnostics « à 360° » en tant qu'élément-clé de la politique du logement et de l'hébergement ;
- le développement des actions visant à limiter le non recours aux droits, et notamment de celles mettant en oeuvre des collaborations entre les administrations, et entre ces dernières et les organismes de recherche.

Par conséquent, je vous demande de construire la gouvernance et le suivi du plan au niveau territorial sur les axes suivants :

## **I. Souplesse et coordination afin de créer les conditions d'une démarche partagée**

### ***1. L'articulation entre les niveaux régional et départemental***

Le pilotage du plan pluriannuel a donné lieu à différentes architectures au cours de sa première année de mise en oeuvre, résultant des partenariats et du mode de collaboration préexistants entre les différents acteurs mobilisés sur un même territoire.

Cette diversité des architectures est positive et ne doit pas être remise en cause. Dans ce cadre, vous vous assurerez de l'articulation entre les niveaux régional et départemental, ce, afin de garantir une cohérence d'ensemble entre le pilotage stratégique du plan et sa mise en œuvre opérationnelle. En effet, si le niveau régional ne s'impose pas d'emblée en matière de politiques sociales, les rencontres territoriales organisées en 2013 par François CHEREQUE ont démontré que ce niveau était pertinent pour favoriser le partage de bonnes pratiques et l'échange entre les acteurs. Ces rencontres ont également illustré le fait que l'échelon régional constituait un cadre propice à l'élaboration d'une stratégie globale et partenariale.

Le niveau départemental constitue quant à lui naturellement l'échelon dédié à la mise en œuvre opérationnelle du plan, en pleine cohérence avec le rôle de chef de file reconnu aux conseils généraux en matière d'action sociale depuis la loi du 13 août 2004. Il s'agit du niveau pertinent pour partager, analyser et débattre de problématiques concrètes et faciliter la structuration de relations essentielles à l'amélioration de la gouvernance locale des politiques de solidarité, entre le conseil général, les communes et intercommunalités ainsi que les partenaires associatifs.

### ***2. La formalisation d'un plan régional porteur d'une ambition commune en matière de lutte contre la pauvreté garante de sa dimension interministérielle***

Plusieurs territoires ont d'ores et déjà formalisé un plan régional de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ou sont engagés dans une démarche de cette nature. En effet, la formalisation d'un plan régional est un levier susceptible de favoriser le décloisonnement des politiques sociales au niveau local, en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés (collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations, usagers) autour d'une démarche commune.

Cette démarche constitue en outre un vecteur propice à une convergence de l'ensemble des politiques publiques autour de la lutte contre la pauvreté, en cohérence avec la dimension interministérielle qui caractérise le plan pluriannuel.

L'élaboration de ce document, dont la forme est laissée à votre appréciation, doit permettre de valoriser les spécificités locales, de déterminer les orientations prioritaires et de promouvoir les expériences menées sur le territoire, pouvant faire l'objet d'une duplication à une échelle plus large.



### **3. Une mise en cohérence, voire une intégration, avec les autres plans gouvernementaux déclinés au niveau local**

D'autres plans gouvernementaux font également l'objet d'une déclinaison locale, dans les domaines de la jeunesse (« plan priorité jeunesse »), de la politique de la ville ou de la santé. Ces plans intègrent d'ores et déjà des actions de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, porteuses d'enjeux partagés avec le plan pluriannuel.

Il vous est demandé de vous assurer de la cohérence dans la mise en œuvre de ces différents plans. Cette coordination peut aller, si vous le souhaitez, jusqu'à l'intégration dans un plan régional unique, rendant compte de la mise en œuvre territoriale de plusieurs plans gouvernementaux.

## **II. Suivi territorial précis afin de bénéficier d'une bonne visibilité de la mise en œuvre du plan**

### **1. Une concertation avec l'ensemble des services mobilisés**

Les enseignements issus de l'évaluation de la première année de mise en œuvre du plan ont démontré la nécessité d'organiser des temps d'échanges réguliers avec les différents services, afin de favoriser la remontée d'informations et de partager les difficultés rencontrées.

Ainsi, vous veillerez à faire organiser par les DRJSCS des réunions périodiques afin de vérifier à l'occasion de ces rencontres, les avancées réalisées dans la mise en œuvre du plan ainsi que le niveau de mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux. Vous vous assurerez notamment d'une articulation étroite avec les services de l'Education nationale, responsables de la mise en œuvre de plusieurs mesures du plan.

La Direction générale de la cohésion sociale organisera en outre régulièrement des réunions de suivi avec les DRJSCS et le DDCS(PP) et elle facilitera la concertation et l'échange autour de la mise en œuvre du plan suivant différentes modalités : conférences téléphoniques, visioconférences, déplacements des administrations centrales à votre demande, mise en place d'un outil de valorisation et de partage de pratiques inspirantes.

### **2. Un format de restitution simple et précis, afin de bénéficier d'une bonne visibilité de la mise en œuvre du plan facilitant la valorisation de l'innovation locale**

Si la gouvernance locale du plan est souple afin que vous puissiez l'adapter au mieux à chacun de vos territoires, nous vous demandons de vous assurer que les remontées d'informations sont précises et respectent la structure présentée ci-dessous :

- un **tableau de bord** (annexe 1), dans lequel vous préciserez les modalités de mise en œuvre des mesures du plan au niveau local et les résultats obtenus, au regard d'indicateurs de mobilisation que vous aurez définis, qu'il s'agisse d'indicateurs de résultats et/ou de moyens. Ce tableau de bord sera accessible sur l'extranet dédié au suivi du plan pluriannuel. Cet espace collaboratif a vocation à favoriser la mutualisation de ressources et le partage d'informations afin de faciliter le suivi du plan. Une notice technique, précisant les modalités opérationnelles d'usage de ce site et d'incrémentation du tableau de bord sera prochainement diffusée auprès de vos services.

- une **synthèse rédigée**, dont l'objectif est de vous permettre de présenter les axes prioritaires retenus localement sur la base d'un diagnostic et de promouvoir, le cas échéant, des initiatives innovantes menées sur votre territoire en matière de lutte contre la pauvreté, qu'elles relèvent du plan pluriannuel, ou pas. Une trame vous est proposée à titre indicatif à l'annexe 2. Nous vous demandons de nous faire parvenir ces deux documents le 31 octobre 2014. Ces documents auront vocation à être actualisés annuellement, et feront l'objet de discussions dans le cadre des dialogues de gestion.

Nous vous remercions de votre implication personnelle dans cette démarche de pilotage et de suivi.

## Annexe 2 - Liste des acronymes

<b>AAH</b>	Allocation adulte handicapé	<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>ACS</b>	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé	<b>MDPH</b>	Maison départementale des personnes handicapées
<b>ADF</b>	Assemblée des départements de France	<b>MONALISA</b>	Mobilisation nationale contre l'isolement des personnes âgées
<b>AGILLE</b>	Agir pour améliorer la gouvernance et l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion	<b>MSA</b>	Mutualité sociale agricole
<b>AMI</b>	Appel à manifestation d'intérêt	<b>PASS</b>	Permanence d'accès aux soins de santé
<b>ANAH</b>	Agence nationale de l'habitat	<b>PDAHI</b>	Programme départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
<b>ARS</b>	Agence régionale de santé	<b>PDALPD</b>	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
<b>ASE</b>	Aide sociale à l'enfance	<b>PDI</b>	Programme départemental d'insertion
<b>ASPA</b>	Allocation de solidarité aux personnes âgées	<b>PFOSS</b>	Plateforme de l'observation sanitaire et sociale
<b>CAF</b>	Caisse d'allocations familiales	<b>PJJ</b>	Protection judiciaire de la jeunesse
<b>CAR</b>	Comité d'administration régionale	<b>PLAI</b>	Prêt locatif aidé d'intégration
<b>CARSAT</b>	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail.	<b>PRAPS</b>	Programme régional d'accès à la prévention et aux soins
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale	<b>PRDFP</b>	Programme régional de développement des formations professionnelles
<b>CCAPEX</b>	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives	<b>PRITH</b>	Programme régional d'insertion des travailleurs handicapés
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale	<b>PTI</b>	Pacte territorial d'insertion
<b>CCRPA</b>	Comité consultatif régional des personnes accueillies	<b>RSA</b>	Revenu de solidarité active
<b>CCSS</b>	Caisse Commune de Sécurité Sociale	<b>SGAR</b>	Secrétaire général pour les affaires régionales
<b>CDAD</b>	Comité départemental de l'accès aux droits	<b>SIAE</b>	Structure d'insertion par l'activité économique
<b>CG</b>	Conseil général	<b>SIAO</b>	Service intégré d'accueil et d'orientation
<b>CMU(-C)</b>	Couverture maladie universelle (-complémentaire)	<b>SPIP</b>	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
<b>CNAF</b>	Caisse nationale des allocations familiales	<b>UDCCAS</b>	Union départementale des centres communaux d'action sociale
<b>CNAMTS</b>	Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés	<b>UNCCAS</b>	Union nationale des centres communaux d'action sociale
<b>CPAM</b>	Caisse primaire d'assurance maladie	<b>URHAJ</b>	Union régionale pour l'habitat des jeunes
<b>CSTS</b>	Conseil supérieur du travail social	<b>UT</b>	Unité territoriale
<b>CHRS</b>	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale		
<b>DDCS/PP</b>	Direction départementale de la cohésion sociale/protection des populations		
<b>DDFIP</b>	Direction départementale des finances publiques		
<b>DDT</b>	Direction départementale du travail		
<b>DGCS</b>	Direction générale de la cohésion sociale		
<b>DIMIN</b>	Direction de l'immigration et de l'intégration		
<b>DIRECCTE</b>	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi		
<b>DRAAF</b>	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt		
<b>DREAL</b>	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement		
<b>DREES</b>	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques		
<b>DRFIP</b>	Direction régionale des finances publiques		
<b>DRIHL</b>	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement		
<b>DRJSCS</b>	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale		
<b>DTARS</b>	Direction territoriale de l'agence régionale de santé		
<b>EGTS</b>	Etats généraux du travail social		
<b>FSE</b>	Fonds social européen		
<b>IGAS</b>	Inspecteur général des affaires sociales		

**PIECE JOINTE N°3**  
**TABLEAU DE BORD GENERAL DES INDICATEURS**  
**DE SUIVI DU PLAN**  
**DREES, DECEMBRE 2014**





**Ministère des finances et des comptes publics**  
**Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes**  
**Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social**

**Direction de la recherche, des études,  
de l'évaluation et des statistiques**  
**Sous-direction de l'observation de la solidarité**  
**Bureau de la lutte contre l'exclusion**

**TABLEAU DE BORD GENERAL  
DES INDICATEURS DE SUIVI  
DU PLAN DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE  
ET POUR L'INCLUSION SOCIALE**

**DECEMBRE 2014**

## *Récapitulatif des indicateurs du tableau de bord*

### 1- Indicateurs communs à l'ensemble des paquets de mesures

<b>Indicateurs nationaux transversaux</b>	1— Taux de pauvreté monétaire relatif à 60 % 2— Taux de pauvreté en conditions de vie 3— Indicateur européen de risque de pauvreté ou d'exclusion : Réunion des trois indicateurs de pauvreté: faible intensité de travail ou pauvreté monétaire ou pauvreté en termes de privation matérielle sévère
---	---

### 2- Indicateurs d'impact par paquets de mesure

PAQUET	INTITULÉ DE L'INDICATEUR
<b>Amélioration et effectivité des droits</b>	4— Intensité de la pauvreté des bénéficiaires de minima sociaux (RSA socle/AAH/ASV et ASPA) 5— Taux de pauvreté des travailleurs
<b>Emploi et travail</b>	6— Taux d'emploi de la population en âge de travailler 7— Taux de chômage 8— Taux de chômage de très longue durée 9— Part des jeunes en emploi ou en formation
<b>Logement</b>	10— Taux d'effort médian en logement par quintile de niveau de vie en distinguant locataires et accédant à la propriété 11— Taux d'effort en énergie par quartile
<b>Santé</b>	12— Taux de renoncement aux soins pour motifs financiers 13— Reste à charge en santé selon le décile de niveau de vie 14— Indicateur de santé bucco-dentaire des enfants
<b>Familles et enfance</b>	15— Taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfants, distinction avant et après impact du système socio-fiscal 16— Taux de pauvreté des enfants, distinction avant et après impact du système socio-fiscal 17— Part des élèves de CM2 maîtrisant les connaissances de base
<b>Inclusion bancaire et surendettement</b>	18— Taux d'endettement médian par quintile de niveau de vie 19— Taux de bancarisation 20— Nombre de dossiers de surendettement déposés et part de dossiers jugés recevables

### 3-Indicateurs de performance par mesure prioritaires

Mesure	INTITULÉ DE L'INDICATEUR
<b>Amélioration et effectivité des droits</b>	21— Taux de recours à l'ACS et à la CMU-C 22— Nombre de départements ayant atteint l'objectif de réduction du non recours fixés à la suite des expérimentations 77 et 44
<b>Facilitation de l'accès à l'emploi et stabilisation dans un emploi durable</b>	23— Taux de sortie en emplois durables de bénéficiaires de nouveaux contrats aidés
<b>Garantie jeunes</b>	24— A définir
<b>Remédier à l'effectivité partielle du DALO</b>	25— Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation DALO et n'ayant pas refusé l'offre
<b>Mettre fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence</b>	26— Taux de sortie vers le logement des personnes hébergées
<b>Permettre l'accès à des complémentaires de qualité</b>	27— Nombre d'éligibles supplémentaires à la CMUC et l'ACS
<b>Dynamiser les structures de soins de proximité</b>	28— A préciser
<b>Améliorer l'accueil en structure collectives des enfants de moins de 3 ans issus de milieux modestes</b>	29— % d'enfants pauvres accueillis en structure collective
<b>Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non discrimination</b>	30—% d'enfant ayant un accès aux services de restauration collective
<b>Développer un réseau de points conseil budget</b>	31— A préciser
<b>Améliorer la procédure de traitement de surendettement</b>	32—Délai moyen de traitement d'un dossier à la Banque de France

# Sommaire

<i>I-INDICATEURS COMMUNS À L'ENSEMBLE DES PAQUETS DE MESURES.....</i>	<i>7</i>
(1) Taux de pauvreté monétaire relatif à 60 % .....	9
(3) Indicateur européen de risque de pauvreté ou d'exclusion.....	18
<i>II-INDICATEURS D'IMPACT PAR PAQUETS DE MESURE.....</i>	<i>25</i>
Paquet : Amélioration et effectivité des droits .....	26
(4) Intensité de la pauvreté des bénéficiaires de minima sociaux (RSA socle, AAH, ASV et ASPA) .....	27
(5) Taux de pauvreté des travailleurs .....	28
Paquet : Emploi et travail .....	31
(6) Taux d'emploi de la population en âge de travailler .....	32
(7) Taux de chômage.....	36
(8) Taux de chômage de très longue durée.....	41
(9) Part des jeunes en emploi ou en formation .....	47
Paquet : Logement .....	49
(10) Taux d'effort médian en logement par quartile de niveau de vie en distinguant locataires et accédants à la propriété .....	50
(11) Taux d'effort en énergie par quartile .....	52
Paquet : Santé.....	53
(12) Taux de renoncement aux soins pour raisons financières.....	54
(13) Reste à charge selon décile de niveau de vie.....	58
(14) Indicateur de santé bucco-dentaire des enfants.....	61
Paquet : Familles et enfance .....	65
(15) Taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfants, distinction avant et après impact du système socio-fiscal .....	66
(16) Taux de pauvreté des enfants, distinction avant et après impact du système socio-fiscal.....	73
(17) Part des élèves de CM2 maîtrisant les connaissances de base .....	79
Paquet : Inclusion bancaire et surendettement.....	82
(18) Taux d'endettement médian par quintile de niveau de vie.....	83
(19) Taux de bancarisation .....	84
(20) Nombre de dossiers de surendettement déposés et part de dossiers jugés recevables .....	86
<i>III-INDICATEURS DE PERFORMANCE PAR MESURES PRIORITAIRES .....</i>	<i>89</i>
<i>Mesure prioritaire : Amélioration et effectivité des droits .....</i>	<i>90</i>
(21) Taux de recours à l'ACS et à la CMU-C.....	91
(22) Nombre de départements ayant atteint les objectifs de réduction du non recours fixés à la suite des expérimentations 77 et 44 .....	94
<i>Mesure prioritaire : facilitation de l'accès à l'emploi et stabilisation dans un emploi durable .....</i>	<i>95</i>



(23) Taux de sorties en emplois durables de bénéficiaires de nouveaux contrats aidés.....	95
<i>Mesure prioritaire : garantie jeunes .....</i>	<i>99</i>
<i>Mesure prioritaire : Remédier à l'effectivité partielle du DALO .....</i>	<i>100</i>
(25) Part des ménages sortis du dispositif DALO dans un délai de 6 mois parmi les personnes désignés prioritaires.....	100
<i>Part de personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par la commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre. ....</i>	<i>102</i>
<i>Stock de personnes déclarées prioritaires entre le 01/01/2008 et le 30/06/2014 et restant à reloger. ....</i>	<i>103</i>
<i>Mesure prioritaire : Mettre fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence.....</i>	<i>104</i>
(26) Taux de sortie vers le logement des personnes hébergées .....	104
<i>Mesure prioritaire : Permettre l'accès à des complémentaires de qualité.....</i>	<i>106</i>
(27) Nombre d'éligibles supplémentaires à la CMUC et à l'ACS .....	106
<i>Mesure prioritaire : Dynamiser les structures de soins de proximité.....</i>	<i>109</i>
<i>Mesure prioritaire : Améliorer l'accueil en structures collectives des enfants de moins de 3 ans issus de milieux modestes.....</i>	<i>110</i>
(29) Taux d'enfants pauvres accueillis en structure collective.....	110
<i>Mesure prioritaire : Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non discrimination .....</i>	<i>115</i>
(30) Taux d'enfants ayant un accès aux services de restauration collective .....	115
<i>Mesure prioritaire : Développer un réseau de points conseil budget.....</i>	<i>118</i>
<i>Mesure prioritaire : Améliorer la procédure de traitement du surendettement.....</i>	<i>119</i>
(32) Délai moyen de traitement d'un dossier à la banque de France.....	119

**FICHES DÉTAILLÉES  
PRESENTANT LES INDICATEURS  
DU TABLEAU DE BORD**

## **I-INDICATEURS COMMUNS À L'ENSEMBLE DES PAQUETS DE MESURES**

## **Indicateurs :**

### ➤ **Taux de pauvreté relatif à 60 %**

#### Déclinaisons :

- Familles monoparentales
- Jeunes (18-24 ans)
- Zones urbaines sensibles

### ➤ **Taux de pauvreté en conditions de vie**

#### Déclinaisons :

- Familles monoparentales

### ➤ **Indicateur européen de pauvreté et d'exclusion**

-Indicateur général

-1<sup>ère</sup> dimension : part des personnes vivant dans un ménage à faible intensité du travail

-2<sup>ème</sup> dimension : taux de pauvreté monétaire à 60 %

-3<sup>ème</sup> dimension : part des personnes en privation matérielle sévère

## (1) Taux de pauvreté monétaire relatif à 60 %

### Définition :

Cet indicateur est défini comme la proportion d'individus vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil de pauvreté est calculé par rapport à la médiane de la distribution des niveaux de vie (la moitié de la population a un niveau de vie supérieur à la médiane, l'autre moitié a un niveau de vie inférieur), définissant ainsi une notion de pauvreté relative et de mesure d'inégalités de revenu.

L'INSEE et l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) ont adopté la norme européenne qui retient ce seuil à 60 % du niveau de vie médian.

**En France, l'indicateur de pauvreté monétaire est calculé à partir de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS).** Cette enquête annuelle s'appuie sur les déclarations fiscales et les prestations sociales perçues d'un échantillon représentatif de plus de 55 000 ménages issus de l'enquête Emploi en continu (EEC) du 4<sup>e</sup> trimestre de l'année de revenu considérée.

### Évolution du taux de pauvreté monétaire relatif (à 60%) depuis 1996 :

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ensemble	14,5	14,2	13,8	13,5	13,6	13,4	12,9	13,0	12,6

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Ensemble	13,1	13,1	13,4	13,0	13,5	14,1	14,0	14,3	13,9

*Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.*

*Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.*

*(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.*

L'évolution de la pauvreté monétaire enregistre trois tendances principales :

- un recul entre 1996 et 2004, en lien avec une conjoncture économique bien orientée, marquée par une forte décade du chômage de 1997 à 2001.
- une stagnation de 2004 à 2008 autour de 13 %, dans un contexte conjoncturel d'amélioration du marché du travail,

- une augmentation depuis 2008, dans le cadre d'une conjoncture très dégradée avec une croissance extrêmement rapide du chômage, consécutivement à la crise économique amorcée au printemps 2008.

En 2012, 8,5 millions de personnes, soit 13,9 % de la population vit ainsi en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian (987 euros mensuels). Le taux de pauvreté baisse de 0,4 point par rapport à 2011. Ce recul s'inscrit toutefois dans un contexte où le niveau de vie médian, quasi stable depuis 2008, recule de 1,0 % en euros constants, conduisant à une baisse du seuil de pauvreté, plus marquée en 2012. Cette baisse du taux de pauvreté ne doit donc pas être interprétée comme une hausse du niveau de vie des catégories les moins favorisées. En effet, le niveau de vie médian des personnes pauvres, en baisse depuis 2009, accuse une diminution plus marquée encore en 2012. A 784 euros par mois, ce niveau de vie médian des personnes pauvres n'avait pas été aussi bas depuis 2006 en euros constants. L'intensité de la pauvreté<sup>1</sup> augmente nettement, passant de 19,1 % en 2011 à 20,5 % en 2012. Enfin, le taux de pauvreté au seuil de 50 % du niveau de vie médian (822 euros en 2012), qui concerne une population plus pauvre encore que celle approchée par le taux à 60 %, continue d'augmenter d'ailleurs passant de 7,9 % en 2011 à 8,1 % en 2012.

En 2012, la composition de la population la plus pauvre se modifie un peu : parmi les adultes pauvres, la part des chômeurs augmente, en lien avec la forte hausse du taux de chômage sur l'année.

Dans le même temps, la part des retraités dans la population pauvre diminue en lien avec :

- la revalorisation des pensions (+ 2,1 % eu 1<sup>er</sup> avril 2012 pour le régime général).
- la poursuite de l'effet de noria<sup>2</sup> qui conduit à ce que les nouveaux retraités bénéficient de carrières salariales plus favorables que leurs aînés.
- la revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) entamée à partir de 2009 qui s'est poursuivie en 2012 pour les personnes seules (+4 7 % pour une personne seule), la revalorisation de l'ASPA pour les couples suivant celle des pensions.

Au total, le taux de pauvreté des retraités continue de baisser (8,4 % en 2012), ainsi que plus généralement celui des personnes âgées de 65 ans ou plus, et ce depuis 2010.

---

<sup>1</sup> Indicateur qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. L'INSEE mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

<sup>2</sup> La baisse de la part des retraités dans la population pauvre est due notamment au renouvellement de la population des retraités. En effet, les nouveaux retraités perçoivent en général des pensions plus élevées que ceux qui sont décédés au cours de l'année (effet de noria).

Encadré : L'impact des mesures socio-fiscales sur l'évolution du taux de pauvreté monétaire relatif.

De 2008 à 2012, l'évolution du taux de pauvreté monétaire a été affectée par des mesures sociofiscales :

En 2008, selon l'Insee, la moitié de la baisse du taux de pauvreté est imputable au report de 6 mois de la date d'actualisation des ressources des allocataires de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) de juillet à décembre. En effet, la Cnaf a utilisé pour la première fois les données de l'administration fiscale pour mesurer les ressources ouvrant droit aux différentes allocations, reportant la date d'actualisation des ressources du 1<sup>er</sup> juillet 2008 au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Du fait de cette simplification administrative, les prestations sous conditions de ressources ont donc été calculées jusqu'au 31 décembre 2008 avec les revenus de 2006. De ce fait, le montant de prestations versées sous conditions de ressources, et qui sont celles qui contribuent le plus à réduire la pauvreté, s'en est trouvé majoré. Il en a découlé un impact sur le taux de pauvreté à 60 % estimé à -0,2 point en 2008.

En 2009, deux mesures d'aides sociales ponctuelles ont contribué à contenir la hausse du taux de pauvreté à hauteur de 0,2 point :

- La prime de solidarité active de 200 euros versée au début de l'année 2009 aux allocataires du RMI et de l'API ainsi qu'aux allocataires d'une aide au logement sous certaines conditions de ressources et d'activité professionnelle ;

- La prime exceptionnelle de 150 euros versée aux familles modestes éligibles à l'allocation de rentrée scolaire 2008.

À cela s'ajoute la revalorisation en 2009 des prestations familiales fondée sur une prévision de l'inflation sensiblement surestimée (+3,0 % contre + 0,1% pour l'inflation hors tabac observée en 2009).

En 2010, cette surestimation est corrigée, se traduisant par une revalorisation des prestations familiales en-deçà de l'inflation. Ainsi, en 2010, l'augmentation du taux de pauvreté s'explique en partie par cette absence de revalorisation des prestations familiales.

En 2012, les couples avec deux enfants ou plus connaissent une évolution relativement moins favorable que les autres couples ou les personnes seules. Leur taux de pauvreté est stable à 14,4 % (en baisse pour les autres couples ou les personnes seules), en lien vraisemblablement avec la revalorisation inférieure à l'inflation de la base mensuelle des allocations familiales. Dans ce contexte où les prestations sociales sont peu revalorisées et où leurs revenus d'activité baissent, la pauvreté s'accroît aussi parmi les familles monoparentales.

### Déclinaisons :

#### Évolution du taux de pauvreté monétaire relatif (à 60 %) des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale :

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Personnes au sein d'une famille monoparentale	26,7	27,3	26,8	27,2	29,0	27,9	27,3	27,3	25,6

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Personnes au sein d'une famille monoparentale	29,7	30,0	30,2	30,0	30,9	32,2	32,3	32,1	33,6

*Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.*

*Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.*

*(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010*

Les familles monoparentales figurent parmi les plus exposées au risque de pauvreté monétaire. Le taux de pauvreté monétaire relatif des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale s'est stabilisé autour de 27 % entre 1996 et 2003. Il franchit un pallier supplémentaire autour de 30 % entre 2005 et 2008. Il augmente à nouveau à partir de 2009, les familles monoparentales (avec les couples avec trois enfants ou plus), ayant particulièrement pâti des retombées de la crise économique. .

En 2012, le taux de pauvreté (au seuil fixé à 60%) des familles monoparentales augmente de 1,5 point et leur niveau de vie médian baisse de 2,8 % en euros constants de 2012, dans un contexte où le taux de pauvreté en population générale a, quant à lui, diminué. En particulier, leur revenu d'activité moyen diminue de 5,0 %, si bien que la pauvreté s'accroît fortement parmi les mères actives de parents isolés. En outre, le nombre de familles monoparentales percevant des minima sociaux est en hausse par rapport à 2011.

#### Évolution du taux de pauvreté monétaire relatif (à 60 %) des jeunes (18-24 ans) :

*Avertissement : il convient d'être relativement prudent sur l'analyse de la situation des jeunes ; les jeunes étudiants personnes de référence, et les jeunes qui vivent dans des communautés (foyers de jeunes travailleurs, cités universitaires, ...) ne font pas partie du champ de l'analyse. De plus, les revenus ne tiennent pas compte des transferts monétaires*



en provenance des parents mais aussi des aides non monétaires : prise en charge de certaines dépenses comme les transports, prêt d'un véhicule, dons réguliers de nourriture, hébergement gratuit.

Pour pallier ces limites, la Drees et l'Insee réalisent une enquête nationale sur les ressources des jeunes (ENRJ). Cette enquête novatrice et inédite permettra de décrire les ressources et les conditions de vie des jeunes adultes de 18 à 24 ans en France. La collecte sur le terrain a lieu du 1<sup>er</sup> octobre au 31 décembre 2014. L'ensemble des jeunes de 18 à 24 ans sont concernés par cette enquête, quelle que soit leur situation : étudiants, en emploi ou en recherche d'emploi, vivant seuls, en couple ou chez leurs parents, en collectivité ou en logement individuel. Leurs parents sont également interrogés afin de décrire les différentes formes de solidarités familiales.

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Jeunes de 18-24 ans	24,3	23,5	22,3	20,7	19,9	18,6	17,6	17,5	17,6	20,7

	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Jeunes de 18-24 ans	20,8	22,1	20,1	22,5	21,9	21,6	23,4	23,3

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.

(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010

Le taux de pauvreté des jeunes de 18-24 ans est plus élevé que celui de l'ensemble de la population. Les personnes de 18 à 24 ans dépendent souvent financièrement de leur(s) parent(s) et ont le niveau de vie médian le plus faible parmi les adultes. Ce niveau de vie plus faible s'explique par des revenus d'activité bien inférieurs à ceux détenus par l'ensemble de la population adulte.

Après s'être inscrit en baisse ininterrompue de 1996 à 2002, le taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60 % du niveau de vie médian des 18-24 ans remonte de 4,5 points entre 2004 et 2007. Après avoir diminué en 2008 sous l'effet du report de la date d'actualisation des ressources prises en compte pour le calcul des prestations familiales, il augmente à nouveau à partir de 2009 culminant en 2012 à 23,3 %, soit son point le plus haut depuis 1997. Cette hausse traduit notamment l'augmentation des durées de chômage et des conditions d'emplois moins favorables.

Évolution du taux de pauvreté monétaire relatif (à 60 %) dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et en dehors des ZUS :

En %

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
En ZUS	27,6	29,1	26,7	31,2	30,5	33,1	28,8	30,8	36,1	35,4	36,5	38,4
Hors ZUS	11,9	11,8	11,6	11,9	11,9	12,0	12,0	12,5	12,6	12,5	12,7	12,2

*Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.*

*Sources : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux et sociaux.*

*(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010*

Le taux de pauvreté au seuil de 60 % dans les zones urbaines sensibles (ZUS) – des territoires infra-urbains cibles prioritaires de la politique de la ville - s'élève en 2012 à 38,4 %, point le plus haut depuis le début des années 2000. Il s'inscrit en hausse continue depuis la crise économique de 2008, et augmente au total de 7,3 points de 2008 à 2010, puis à nouveau de 3 points entre 2010 et 2012. A titre de comparaison, dans les quartiers non ZUS, il augmente de 0,2 point sur la même période pour atteindre 12,2 % de la population ne vivant pas dans une ZUS en 2012.

Les caractéristiques des habitants des ZUS ont peu évolué depuis une dizaine d'années. Ils sont plus jeunes que dans l'ensemble de la population, la proportion d'immigrés y est beaucoup plus élevée, les familles monoparentales plus fréquentes, les taux d'activité et d'emploi nettement plus faibles. Les personnes bénéficiant de dispositifs délivrés sous conditions de ressources, comme la couverture maladie universelle complémentaire, le revenu de solidarité active ou les aides au logement, sont surreprésentées dans ces quartiers.

## (2) Taux de pauvreté en conditions de vie

### Définition française :

L'analyse des conditions de vie des ménages permet d'éclairer leur situation sous l'angle des privations dont elles pourraient faire l'objet. Le taux de pauvreté en conditions de vie mesure les difficultés de la vie courante ressenties par les ménages. L'indicateur synthétique de difficultés matérielles consiste à cumuler, pour chaque ménage, le nombre de difficultés sur les vingt-sept retenues qui couvrent quatre dimensions représentatives : les contraintes budgétaires, les retards de paiement, les restrictions de consommation, les difficultés de logement. On considère conventionnellement comme « taux de pauvreté de conditions de vie » la proportion de ménages subissant au moins huit carences ou difficultés parmi les vingt-sept retenues dans l'enquête sur les conditions de vie de l'INSEE.

Selon cette acception, c'est le cumul de privations ou de difficultés, plutôt que le manque d'un élément de bien être matériel pris isolément, qui est significatif de la pauvreté.

Les 27 indicateurs de difficultés de conditions de vie :

- les contraintes budgétaires :

- part du remboursement sur le revenu supérieure à un tiers
- découverts bancaires (très souvent)
- couverture des dépenses par le revenu difficile
- aucun placement financier
- recours aux économies
- opinion sur le niveau de vie : « c'est difficile, il faut s'endetter pour y arriver »

- les retards de paiement :

- factures (électricité, gaz, téléphone...)
- loyers et charges
- versements d'impôts

- les restrictions de consommation : les moyens financiers ne permettent pas de :

- maintenir le logement à bonne température
- payer une semaine de vacances une fois par an
- remplacer les meubles
- acheter des vêtements neufs
- manger de la viande tous les deux jours
- recevoir des amis
- offrir des cadeaux
- posséder deux paires de chaussures
- absence de repas complet pendant au moins une journée au cours des deux dernières semaines

- le logement :

nombre de pièces inférieur au nombre de pièces nécessaires au vu de la composition du ménage

absence de salle de bain à l'intérieur du logement

absence de toilettes à l'intérieur du logement

absence d'eau chaude

absence de système de chauffage

logement trop petit

logement difficile à chauffer

logement humide

logement bruyant

Jusqu'en 2004, l'indicateur était calculé à partir de l'Enquête Permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV). Depuis cette date, il est calculé à partir du dispositif statistique européen SILC-SRCV (Statistics on Income and Living Conditions – statistiques sur les ressources et les conditions de vie).

### Évolution de l'indicateur depuis 1997 :

En %

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taux de difficultés de conditions de vie (en %)	13,1	12,0	11,9	12,1	11,6	11,9	11,4	10,6/ 14,7*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de difficultés de conditions de vie (en %)	13,3	12,7	12,5	12,9	12,6	13,3	12,5	11,9	12,8 (p)

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquêtes EPCV, SRCV-SILC

Note : \* rupture de série (passage de EPCV à SRCV-SILC). Les données de séries différentes ne sont donc pas directement comparables.

Le taux de pauvreté en conditions de vie s'établit à 12,8 % en 2013. Il augmente en 2013 après avoir diminué en 2011 et 2012. Globalement, il oscille au sein d'un intervalle de valeurs comprises entre 12,5 % et 13,5 % depuis 2005, après avoir nettement reflué entre 1997 et 2004 (- 2,5 points) sous l'effet de l'amélioration du confort des logements. Les familles monoparentales, les couples avec trois enfants ou plus, les jeunes ou les chômeurs rencontrent plus fréquemment un cumul important de difficultés en conditions de vie.

En 2013, 14,7 % des ménages pâtissent d'une insuffisance de ressources pour couvrir leurs dépenses, 13 % connaissent des restrictions de consommation, 8,3 % des retards de paiement, et 6,6 % subissent de mauvaises conditions de logement.

La hausse du taux de difficultés de conditions de vie observé en 2013 traduit notamment l'augmentation de la part des personnes ayant déclaré avoir des ressources insuffisantes pour assurer leur quotidien et celle ayant subi des restrictions de consommation.

La part des personnes ayant des ressources insuffisantes repart à la hausse (+ 1 point) après avoir diminué en 2011 et 2012. La proportion des ménages qui recourent à leurs économies lorsqu'ils le peuvent pour équilibrer leur budget continue d'augmenter et concerne 36,9 % des ménages.

La part des ménages concernés par des restrictions de consommation augmente de 1,2 point en 2013. Ils sont toujours aussi nombreux à ne pas pouvoir partir en vacances (29,1 % en 2013).

A l'inverse, la proportion de ménages faisant face aux « difficultés » de logement continue de s'atténuer (-2,3 points depuis 2005), ce qui reflète la progression continue du confort des logements au cours du temps. La part de ceux en retard de paiement continue également de baisser (-1,5 point depuis 2005).

#### Déclinaisons :

#### Évolution du taux de pauvreté en condition de vie (à 60%) des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale :

En %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de difficultés de conditions de vie	29,9	27,3	28,1	28,5	29,6	28,8	29,2	27,2	31,1 (p)

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, SRCV-SILC

La pauvreté en conditions de vie concerne en premier lieu les familles monoparentales (31,1 % d'entre elles en 2013). Comme pour la population générale, le taux de pauvreté en conditions de vie augmente parmi les familles monoparentales en 2013.

### (3) Indicateur européen de risque de pauvreté ou d'exclusion

Dans le cadre de la stratégie "Europe 2020", qui a succédé en 2010 à la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne s'est fixée comme objectif la réduction d'au moins 20 millions du nombre d'européens en risque de pauvreté ou d'exclusion d'ici à 2020, soit une baisse de environ 1/6ème. L'indicateur retenu pour suivre cet objectif combine trois dimensions : la faible intensité du travail des ménages, la pauvreté monétaire et la pauvreté en termes de privation matérielle sévère. La cible porte sur la réunion de ces trois dimensions, c'est-à-dire les personnes qui sont concernées par au moins une de ces trois dimensions.

Le nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion est estimé à partir du panel européen sur les revenus et les conditions de vie EU-SILC (SRCV en français), qui est la seule source mobilisable pour croiser ces trois dimensions et pour comparer les résultats entre les pays membres de l'Union européenne.

**Des informations détaillées concernant chaque dimension de cet indicateur sont présentées à la suite de sa description.**

#### Indicateur « combiné » européen de risque de pauvreté et d'exclusion :

L'indicateur de suivi européen estime la part des personnes concernées par au moins une des trois dimensions de pauvreté : la faible intensité du travail des ménages, pauvreté monétaire et pauvreté en termes de privation matérielle sévère.

Remarques : Le nombre total de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion est inférieur à la somme des personnes comptabilisées dans chacune des trois formes de pauvreté ou d'exclusion sociale, car certaines personnes sont affectées simultanément par plus d'une de ces formes.

Le taux de pauvreté monétaire et le taux de faible intensité de travail du ménage sont relatifs à l'année N-1 tandis que la pauvreté en termes de privation matérielle sévère est estimée sur l'année N.

#### Évolution de l'indicateur depuis 2004 :

En %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Part des personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	19,8	18,9	18,8	19,0	18,5 <sup>b</sup>	18,5	19,2	19,3	19,1	18,1

Champ : France métropolitaine

Lecture : En 2013, en France métropolitaine, 18,1 % des individus sont concernés par une des trois dimensions de la pauvreté : soit ils sont pauvres au niveau monétaire, soit ils sont pauvres en conditions de vie, soit ils vivent dans un ménage à faible intensité du travail.

Source : Insee, enquêtes SRCV-SILC,

b : rupture de série : depuis 2008, les revenus sont collectés grâce à un rapprochement avec des sources administratives alors qu'elles étaient auparavant collectées uniquement par enquête.

En 2013, 18,1 % des individus sont en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, c'est-à-dire qu'ils sont pauvres sur un plan monétaire (60 % du niveau de vie médian), ou pauvres en termes de privation matérielle sévère (quatre privations sur neuf), ou ils vivent dans un ménage à faible intensité du travail. Après une augmentation de 0,7 point entre 2008 et 2011, le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion s'est stabilisé en 2012. En 2013, il baisse de 1 point.

## **Première dimension : Part des personnes vivant dans un ménage à faible intensité de travail**

La première dimension est la faible intensité de travail des ménages. L'intensité du travail est définie comme le nombre de mois travaillés durant l'année par les personnes en âge de travailler, rapporté au nombre total de mois qu'il est théoriquement possible de travailler dans l'année (soit pour une personne seule 12 mois, pour deux personnes 24 mois, etc.).

Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages au sein desquels les adultes (âgés entre 18 et 59 ans) ont utilisé en moyenne moins de 20 % de leur potentiel total de travail au cours de l'année.

L'indicateur porte sur les personnes âgées de 18 à 59 ans (hors étudiants de moins de 25 ans). Il convient de noter que l'intensité de travail prend en compte le travail à temps partiel en pondérant alors par la quotité de travail hebdomadaire. Cette intensité de travail varie de 0 % pour un ménage sans emploi toute l'année à 100 % pour un ménage où le(s) adulte(s) a (ont) travaillé à temps plein toute l'année. Le seuil de 20 % a été retenu pour définir la faible intensité en travail.

### **Évolution de l'indicateur depuis 2004 :**

En %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Part des personnes vivant dans un ménage à faible intensité de travail	10,3	8,7	9,1	9,6	8,8	8,4	9,9	9,4	8,4	7,9

*Champ : France métropolitaine, personnes de moins de 60 ans*

*Source : Insee, enquêtes SILC-SRCV*

*Lecture : En 2012, 7,9 % des personnes de moins de 60 ans vivent dans un ménage à faible intensité de travail.*

En 2013, 7,9 % des individus vivent dans un ménage à faible intensité du travail : ils vivent dans un ménage au sein duquel les adultes (âgés entre 18 et 59 ans) ont utilisé en moyenne moins de 20 % de leur potentiel total de travail au cours de l'année. L'indicateur oscille entre 8 et 10 % environ depuis 2004. La part des personnes vivant dans un ménage à faible intensité de travail a augmenté de 1,5 point en 2010 et diminue de 2 points ensuite.



## **Deuxième dimension : Le taux de pauvreté monétaire à 60 % du revenu médian (calculé à partir de l'enquête statistique européenne SILC-SRCV)**

La deuxième dimension, la pauvreté monétaire relative, est définie sur la base de l'indicateur usuel de pauvreté relative au seuil de 60 % du niveau de vie médian national. Toutefois, cet indicateur est calculé à partir de l'enquête statistique européenne SILC-SRCV (Statistics on Income and Living Conditions – statistiques sur les ressources et les conditions de vie). De ce fait, bien que les définitions française (indicateur n° 1 du tableau de bord) et européenne du taux de pauvreté monétaire (2<sup>ème</sup> dimension de l'indicateur n° 3 du tableau de bord) soient extrêmement proches, la source n'étant pas la même, le champ et les définitions diffèrent légèrement (Encadré).

### **Évolution de l'indicateur depuis 2002 :**

*En %*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ensemble	12,0	13,5	13,0	13,2	13,1	12,5 <sup>b</sup>	12,9	13,3	14,0	14,1	13,7

*Champ : France métropolitaine*

*Lecture : En 2012, 13,7 % des individus sont pauvres au niveau monétaire : ils ont un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian.*

*Source : Insee, enquêtes EPCV, SILC-SRCV*

*b : rupture de série*

En 2013, 13,7 % des personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté soit un niveau proche du taux de pauvreté calculé à partir de l'ERFS.

Le taux de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian a augmenté de 1,2 point entre 2009 et 2012. En 2013, il baisse de 0,4 point.

**Encadré : Principales différences existant entre les taux de pauvreté monétaires relatifs mesurés par ERFS et SILC-SRCV**

Le taux de pauvreté monétaire à 60 % du revenu médian retenu au plan européen est calculé à partir de SILC-SRCV. En revanche, le taux de pauvreté monétaire qui fait référence en France est issu de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et non de SILC-SRCV. La France privilégie en effet cette source parce que son échantillon plus important lui permet d'être plus précise. Le taux de pauvreté y est ainsi connu à +/-0,4 point de pourcentage près contre +/-0,8 point près dans SILC-SRCV. L'ERFS permet par ailleurs de constituer une série depuis 1996 alors que SILC-SRCV n'est disponible que depuis 2003, avec une rupture de série en 2007.

Cette différence de source engendre des différences de champ et de définitions :

Le champ d'ERFS est constitué de l'ensemble des ménages ordinaires en France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif contrairement à SILC-SRCV qui, conformément à la demande européenne, a un champ plus large et n'exclut pas les ménages d'étudiants ou avec un revenu déclaré négatif du calcul des indicateurs d'inégalité et de pauvreté.

Le concept de ménage n'est pas le même dans ERFS et SILC-SRCV. Dans l'ERFS, un ménage est constitué de l'ensemble des habitants du logement tandis que dans SILC-SRCV, pour être en ménage, les personnes doivent en plus déclarer faire budget commun, c'est-à-dire avoir des dépenses communes autres que celles liées au logement. Les budgets séparés concernent 1,5 % des ménages.

Leur niveau de vie est mécaniquement plus élevé dans ERFS que dans SILC-SRCV en raison du décompte des unités de consommation : la prise en compte des budgets séparés dans SILC-SRCV induit une proportion de personnes seules un tout petit peu plus élevée au détriment des couples avec enfants. En effet, les budgets séparés concernent souvent des enfants vivant chez leurs parents et disposant d'une certaine autonomie.

Par ailleurs, la composition du ménage n'est pas observée au même moment. Dans l'ERFS, il s'agit de la composition du ménage au cours du quatrième trimestre de l'année de perception des revenus tandis que dans SILC-SRCV, il s'agit de la composition du ménage au mois de mai de l'année qui suit la perception du revenu.

Par ailleurs, les types de revenus pris en compte varient un peu. SILC-SRCV intègre des revenus absents des fichiers administratifs dont dispose l'Insee (transferts entre ménages, aide locale facultative, impôt de solidarité sur la fortune).

L'écart dû à la différence de champ et de définition du ménage a été quantifié. Sur des champs semblables et en prenant la même définition du ménage, les différences entre les taux de pauvreté basés sur les données ERFS et de SILC-SRCV sont à la limite de la significativité. Les différences de niveau ou d'évolution entre les deux sources s'expliquent donc essentiellement par des différences de champ, de définition du ménage et par l'aléa statistique, les deux enquêtes reposant toutes deux sur un échantillon.

### **Troisième dimension : Taux de pauvreté en termes de privation matérielle sévère (définition européenne)**

La troisième dimension, la privation matérielle sévère, correspond à la population souffrant de quatre privations parmi neuf. Parmi les neuf items représentatifs d'une situation de pauvreté en conditions de vie retenus au plan européen, cinq sont relatifs à des difficultés financières du ménage et quatre concernent l'accès à des biens durables :

- capacité de faire face à des dépenses imprévues d'un montant significatif (égal au seuil de pauvreté pour un équivalent-adulte)
- de payer à temps le loyer ou les remboursements d'emprunt immobilier, les factures courantes, les remboursements d'emprunts à la consommation
- de payer une semaine de vacances par an
- de maintenir le logement à la bonne température
- d'avoir un repas avec de la viande ou équivalent au moins un jour sur deux
- de posséder un lave-linge
- de posséder un téléviseur couleur
- de posséder un téléphone
- de posséder une voiture

Il est à noter que les privations retenues dans l'indicateur européen sont moins nombreuses et ne se recouvrent que très partiellement avec celles utilisées dans la définition française (indicateur n° 2 du tableau de bord). La source utilisée est dans les deux cas SILC-SRCV. Les écarts observés s'expliquent donc essentiellement par la différence entre les listes d'items et l'intensité de privation retenues (Encadré). Toutefois, si les niveaux sont différents, les évolutions sont relativement proches.

#### **Évolution de l'indicateur depuis 2004 :**

*En %*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de difficultés de conditions de vie	6,1	5,3	5,0	4,7	5,4	5,6	5,8	5,2	5,3	5,1

*Champ : France métropolitaine*

*Source : Insee, enquêtes SILC-SRCV*

*Lecture : En 2013, 5,1 % des individus sont pauvres en conditions de vie : ils souffrent d'au moins quatre privations matérielles parmi neuf.*

En 2013, 5,1 % des personnes sont pauvres en termes de privation matérielle sévère (quatre privations sur neuf). Contrairement à l'indicateur français de pauvreté en conditions de vie, l'indicateur européen de pauvreté en termes de privation matérielle est relativement stable depuis 2011.

Encadré : comparaison du taux de pauvreté en conditions de vie et du taux de pauvreté en termes de privation matérielle sévère.

Les deux listes (française et européenne) ne se recoupent qu'à la marge. Selon la définition française, un ménage est dit pauvre en conditions de vie s'il cumule au moins huit difficultés ou privations parmi les 27 relatives à l'insuffisance de ressource, aux retards de paiement, aux restrictions de consommation et aux difficultés liées au logement. Selon la définition européenne, il doit en rencontrer quatre parmi une liste de neuf. Au total, seuls trois items sont communs aux deux listes :

- les difficultés concernant le logement ne sont pas prises en comptes dans l'indicateur européen,
- à l'inverse, les items sur les privations en biens d'équipement ne sont pas dans liste française,
- la contrainte budgétaire n'est appréhendée qu'à travers un seul item dans l'indicateur européen contre six pour l'indicateur français et cet item n'est pas repris dans la liste française,
- les retards de paiement sont agrégés en un seul item dans l'indicateur européen tandis qu'il y a trois items distincts dans l'indicateur français,
- les restrictions de consommation ne sont décrites que par trois items au lieu de neuf.

Cette faible convergence est le fruit de processus différents de constitution. La France estime depuis plus de dix ans des indicateurs de privations matérielles : la liste est constituée d'éléments largement diffusés et inspirée des pratiques d'autres pays européens et validée par des dires d'experts. La France privilégie de plus une liste longue d'items afin de garantir une plus grande robustesse de l'indicateur. L'indicateur européen a été défini de façon à ne prendre en compte que des difficultés qui font sens dans l'ensemble des pays.

Par ailleurs, le taux de difficultés en conditions de vie est calculé au niveau de l'individu alors que le taux français l'est au niveau du ménage. Mais cela a peu d'impact sur le niveau de l'indicateur français.

## **II-INDICATEURS D'IMPACT PAR PAQUETS DE MESURE**

## *Paquet : Amélioration et effectivité des droits*

### Indicateurs :

➤ **Intensité de la pauvreté des bénéficiaires de minima sociaux**

➤ **Taux de pauvreté des travailleurs**

#### Déclinaisons :

- Familles monoparentales
- Zones urbaines sensibles

<b>(4) Intensité de la pauvreté des bénéficiaires de minima sociaux (RSA socle, AAH, ASV et ASPA)</b>
---

La DREES réalisera en 2015 une étude sur la pauvreté des bénéficiaires de minima sociaux. L'indicateur sera issu de cette étude et présenté l'année prochaine. L'étude sera réalisée à partir de la dernière enquête sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux (BMS) menée par la Drees. Cette enquête a été réalisée au troisième trimestre 2013. Les résultats de cette enquête sont en cours d'appariement avec l'enquête 2012 sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'INSEE. Cet appariement permettra de connaître plus précisément l'ensemble des revenus des bénéficiaires de minima sociaux et donc de construire l'indicateur.

## (5) Taux de pauvreté des travailleurs

### Définition :

Taux de pauvreté, à 60 % du niveau de vie médian, des personnes en emploi (en emploi plus de la moitié de la période de référence, soit 7 mois sur 12). Cette définition correspond à la définition européenne et est reprise par l'ONPES.

La définition des travailleurs pauvres fait intervenir deux critères : le premier est relatif au niveau de vie des personnes, le second à leur activité. Est identifiée comme travailleur toute personne ayant été en emploi pendant au moins 7 mois sur les 12 mois de la période de référence. Les travailleurs pauvres sont donc les individus en emploi au moins 7 mois sur 12, et qui appartiennent à des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

*Remarque :* A partir de l'année 2008, les estimations présentées ici diffèrent de celles qui figuraient dans le rapport 2013 du Gouvernement au Parlement. Elles s'appuient en effet sur l'ERFS et non plus sur SILC-SRCV. Ceci permet de décliner l'indicateur par sous-population. Les évolutions mesurées avec SILC-SRCV et l'ERFS ne sont pas directement comparables.

### Évolution de l'indicateur depuis 2003 :

En %

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
5,4	6,0	6,0	6,4	6,6*	7,0	7,0	7,1	7,0	7,5	7,4

*Champ :* France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

*Sources :* Insee, enquête SILC-SRCV pour les données de 2003 à 2007 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2008 à 2012 et enquêtes Emploi trimestrielles pour les données 2008 à 2012.

*\* : rupture de série*

*(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010*

*Note :* les travailleurs sont définis selon le concept européen (personnes en emploi plus de la moitié de la période de référence, soit au moins 7 mois sur 12).

Si l'emploi à temps plein protège contre la pauvreté, le phénomène de travailleurs pauvres s'installe en France. Les situations de pauvreté laborieuse s'expliquent principalement par le caractère précaire de certains emplois, par la faiblesse du temps de travail et de certaines rémunérations, et par l'évolution de la composition des ménages. Le développement de nouvelles formes d'emploi a pu ainsi favoriser l'émergence d'une pauvreté des actifs.



En 2012, 1,6 million d'individus soit 7,4 % des personnes en emploi au moins 7 mois sur 12 en 2012, vivent au sein d'un ménage dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté monétaire (987 euros par mois). Stable entre 2008 et 2010 (autour de 7,0%), le taux de pauvreté des travailleurs a augmenté de 0,5 point en 2011, puis se stabilise en 2012.

La hausse de 2011 concerne les salariés alors que la pauvreté recule pour les indépendants. La faible revalorisation du SMIC en 2011 et une augmentation de la part des contrats courts ou à temps partiels dans le premier décile de la distribution des niveaux de vie conduisent à une diminution des salaires du bas de la distribution en 2011 en euros constants.

### Déclinaisons :

#### Évolution du taux de pauvreté des travailleurs vivant dans une famille monoparentale

En %

	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Taux de pauvreté des travailleurs vivant dans une famille monoparentale	14,9	14,4	14,2	14,3	14,6	16,2

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2008 à 2012 et enquêtes Emploi trimestrielles.

(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010

Note : les travailleurs sont définis selon le concept européen (personnes en emploi plus de la moitié de la période de référence, soit au moins 7 mois sur 12) ; le statut familial est mesuré à la date de l'enquête ERFS (4ème trimestre de l'année).

Le taux de pauvreté des travailleurs qui vivent au sein de familles monoparentales est plus du double de celui observé en population générale (16,2 % en 2012). Stable depuis 2008, il s'inscrit en hausse en 2012.

#### Évolution du taux de pauvreté des travailleurs vivant en quartier ZUS

En %

	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Taux de pauvreté des travailleurs vivant en ZUS	14,1	13,7	14,7	14,3	16,2	17,7

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2008 à 2012 et enquêtes Emploi trimestrielles.

(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010

Note : les travailleurs sont définis selon le concept européen (personnes en emploi plus de la moitié de la période de référence, soit au moins 7 mois sur 12) ; Le lieu d'habitation (ZUS) est mesuré à la date de l'enquête ERFS (4ème trimestre de l'année).

Le taux de pauvreté des travailleurs est également nettement plus important dans les quartiers ZUS (17,7 % en 2012). La pauvreté laborieuse dans ces quartiers augmente, suite au retournement conjoncturel observé à partir de la mi-2011.

## Paquet : Emploi et travail

### **Indicateurs :**

#### ➤ **Taux d'emploi de la population en âge de travailler**

##### Déclinaisons :

- Jeunes
- Familles monoparentales
- Zones urbaines sensibles
- DOM

#### ➤ **Taux de chômage**

##### Déclinaisons :

- Jeunes
- Familles monoparentales
- Zones urbaines sensibles
- DOM

#### ➤ **Taux de chômage de très longue durée**

##### Déclinaisons :

- Jeunes
- Familles monoparentales
- Zones urbaines sensibles
- DOM

#### ➤ **Part des jeunes en emploi ou en formation**

##### Déclinaisons :

- Zones urbaines sensibles
- DOM

## (6) Taux d'emploi de la population en âge de travailler

### Avertissement :

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2013, le questionnaire de l'enquête Emploi a été rénové, en particulier pour faciliter le déroulement de l'enquête sur le terrain grâce à des questions aux formulations plus simples. Certaines reformulations du nouveau questionnaire ont modifié la teneur des réponses d'une petite proportion de la population enquêtée. Ceci a un impact sur la mesure en niveau des principaux indicateurs. Les séries longues ont été rétopolées pour les rendre cohérentes avec ce questionnaire.

### Définition :

Le taux d'emploi de la population en âge de travailler est calculé en rapportant le nombre d'individus de 15 à 64 ans ayant un emploi au nombre total d'individus âgé de 15 à 64 ans.

La population active occupée, appelée aussi « population active ayant un emploi », comprend les personnes ayant exercé une activité rémunérée, ne serait-ce qu'une heure, au cours d'une semaine de référence, semaine précédant juste l'interrogation du ménage. Elle comprend aussi les personnes pourvues d'un emploi mais qui en sont temporairement absentes : congé maladie de moins d'un an, congés payés, congé de maternité, formation rémunérée par l'employeur, chômage technique ou partiel...

Les aides familiaux, les militaires du contingent, ainsi que les stagiaires rémunérés font aussi partie de la population active occupée.

### Évolution de l'indicateur depuis 1996 :

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Population des 15-64 ans	61,3	61,0	61,5	62,0	63,2	63,8	64,0	64,0	63,8

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-64 ans	63,8	63,7	64,3	64,9	64,1	64,0	64,0	64,0	64,1

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

En France, l'emploi s'ajuste globalement, avec un certain délai, aux évolutions de l'activité économique. Avant 2008, le taux d'emploi, était en hausse tendancielle soutenue par la participation croissante des seniors et des femmes sur le marché du travail. Cette participation soutenue des femmes et des seniors sur le marché du travail a permis la stabilisation du taux d'emploi en 2008 malgré la crise économique et la destruction d'emploi.

Avec le retournement conjoncturel observé à l'été 2011, la dégradation de la situation du marché du travail entamée au second semestre 2011 s'est poursuivie en 2012 et 52 000 emplois ont été détruits sur l'année en France métropolitaine

En 2013, malgré un contexte de croissance économique toujours faible, 55 000 emplois sont créés sur l'année et le taux d'emploi des 15-64 ans se stabilise, s'établissant à 64,0 % fin 2013. En 2013, l'emploi est principalement soutenu par l'intérim (+ 33 000 emplois), tandis que les destructions d'emploi sont importantes dans l'industrie (- 51 000 personnes, soit - 1,6 %), les services marchands hors intérim (- 10 000, soit - 0,1 %) tout comme dans la construction (- 25 000, soit - 1,8 %). La progression de l'intérim en 2013 provient essentiellement de la hausse observée au quatrième trimestre.

Alors qu'il avait été très dynamique les années précédentes du fait des dernières réformes des retraites et de la baisse du nombre de seniors bénéficiant d'une mesure de cessation anticipée d'activité à financement public, le taux d'emploi des seniors ralentit en 2013 (+0,2 point entre le 4<sup>e</sup> trimestre 2012 et le 4<sup>e</sup> trimestre 2013). Cette moindre progression s'explique notamment par l'assouplissement des conditions requises pour un départ anticipé à la retraite pour carrière longue à partir de novembre 2012.

Pour les tranches d'âge intermédiaires, le taux d'emploi des 25-49 ans continue de se replier entre fin 2012 et fin 2013 (-0,2 point), augmentant pour les femmes (+0,6 point) et baissant nettement pour les hommes (-1,1 point).

### Déclinaisons :

#### Taux d'emploi de la population des jeunes (15-24 ans)

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Population des 15-24 ans	29,0	27,8	28,3	28,5	31,0	31,2	31,3	31,2	30,6

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-24 ans	30,3	30,0	31,2	31,4	30,5	30,1	29,7	28,5	28,4

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

Après avoir accusé un repli après la crise économique de 2008, le taux d'emploi des 15-24 ans est stable en 2013 (28,4 %), aussi bien pour les jeunes hommes que pour les jeunes femmes. Cette stabilisation s'explique par l'amélioration conjoncturelle de l'emploi intérimaire, qui concerne plus fréquemment les jeunes que leurs aînés, et par la montée en charge des contrats aidés en direction des jeunes, notamment dans le secteur non marchand. En 2013, 71 000 jeunes sont recrutés en emplois d'avenir (58 000 dans le secteur non marchand et 13 000 dans le secteur marchand). Fin 2013, plus de 25 % des jeunes actifs en emploi bénéficient d'un emploi aidé.

### Taux d'emploi de la population en âge de travailler des familles monoparentales

Avertissement : suite à des difficultés d'organisation de la collecte, le taux de non-réponse à l'enquête a augmenté en 2013. Cette augmentation de la non-réponse a pu impacter la précision des estimateurs sur des sous-populations spécifiques, comme les familles monoparentales et les personnes résidant dans les ZUS. Sur ces sous-populations, les résultats doivent donc être interprétés avec prudence.

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des familles monoparentales	52,9	52,7	52,0	52,2	53,4	54,1	52,6	52,2	52,3	51,5	51,1

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

Depuis 2008, le taux d'emploi de la population des 15-64 ans a fortement diminué parmi les personnes vivant dans une famille monoparentale. Près d'une personne sur deux en âge de travailler vivant au sein d'une famille monoparentale en 2013 n'a pas d'emploi.

### Taux d'emploi de la population en âge de travailler dans les quartiers ZUS

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ZUS	52,4	52,3	51,9	51,6	52,4	53,7	51,0	48,5	48,0	46,2	46,4
Hors ZUS	64,9	64,6	64,6	64,5	65,2	65,7	65,0	65,1	65,0	65,2	65,1

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

Dans les ZUS, le taux d'emploi des 15-64 ans a diminué de 7,5 points entre 2008 et 2012, alors qu'il s'est stabilisé pour les personnes ne vivant pas en ZUS. Cette baisse traduit

notamment la très forte augmentation du chômage dans ces quartiers. En 2013, le taux d'emploi dans les ZUS est stable mais reste très nettement inférieur à celui observé sur le reste du territoire : moins d'une personne sur deux âgées de 15 à 64 ans y occupe un emploi alors qu'elles sont près des deux tiers dans ce cas dans les quartiers non ZUS.

### Taux d'emploi de la population dans les DOM

*En %*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-64 ans	45,3	46,0	45,5	45,9	46,2	46,5	46,6
Population des 15-24 ans	11,3	12,1	12,0	11,5	10,9	11,8	11,5
Population des familles monoparentales	32,2	33,3	31,5	32,3	31,6	32,9	33,0

*Champ : Départements d'outre mer hors Mayotte*

*Source : Insee, enquête Emploi DOM (situation au 2e trimestre de chaque année)*

*Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint au 31/12.*

En 2013, près d'une personne sur deux âgées de 15 à 64 ans dans les DOM n' pas d'emploi contre un peu plus d'un tiers en France métropolitaine. Cette différence s'explique principalement par une situation du marché de l'emploi plus dégradée mais aussi dans une moindre mesure par un taux d'activité plus faible. Cependant, le taux d'emploi dans les DOM ne faiblit pas depuis 2008.

Le taux d'emploi est plus faible en Guyane (45 %) et à la Réunion (44 %) que dans les départements antillais (48 % en Guadeloupe et 51,6 % en Martinique).

Les jeunes et les personnes vivant dans une famille monoparentale sont également moins en emploi qu'en France métropolitaine.

## (7) Taux de chômage

### Avertissement :

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2013, le questionnaire de l'enquête Emploi a été rénové, en particulier pour faciliter le déroulement de l'enquête sur le terrain grâce à des questions aux formulations plus simples. Certaines reformulations du nouveau questionnaire ont modifié la teneur des réponses d'une petite proportion de la population enquêtée. Ceci a un impact sur la mesure en niveau des principaux indicateurs. Les séries longues ont été rétopolées pour les rendre cohérentes avec ce questionnaire.

### Définition :

Le taux de chômage d'une classe d'âge d'individus est le pourcentage de chômeurs de cette classe dans la population active de la classe d'âge (actifs occupés + chômeurs).

### Évolution de l'indicateur depuis 1996 :

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Population des 15-64 ans	10,2	10,3	9,9	9,6	8,2	7,4	7,6	8,2	8,5

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-64 ans	8,5	8,5	7,7	7,1	8,8	8,9	8,8	9,5	9,9

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

En 2008, le taux de chômage a atteint son niveau le plus bas depuis 1983, à 7,1 % de la population active. En 2009, avec la récession, il a nettement augmenté (+1,7 point). Après s'être stabilisé entre 2010 et 2011, en lien avec le rebond de la croissance économique et son impact favorable sur le marché du travail, il repart à la hausse dès 2012, avec le retournement de la conjoncture, toutefois à un rythme sensiblement inférieur à celui de 2008-2009 (+ 0,7 point). Il est amplifié par le fait que l'emploi recule alors que la population active progresse notablement sous l'effet des réformes des retraites.

En 2013, il continue d'augmenter, s'établissant à 9,9 % de la population active en France métropolitaine, et n'est plus très loin des niveaux observés au milieu des années 1990. Ainsi, 2,8 millions de personnes âgées entre 15 et 64 ans sont au chômage fin 2013.



Le taux de chômage des femmes (9,7 %) est désormais inférieur à celui des hommes (10,0 %), ce dernier ayant fortement augmenté en deux ans (+ 0,9 point en 2012, + 0,6 point en 2013).

### Déclinaisons :

#### Taux de chômage chez les jeunes (15-24 ans)

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Population des 15-24 ans	21,3	21,8	20,4	20,2	16,1	15,2	16,2	18,2	19,8,

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-24 ans	20,3	21,3	18,8	18,3	22,9	22,6	21,8	23,6	23,9

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

Le chômage des jeunes, qui avait fortement augmenté entre 2011 et 2012 (+ 1,8 point contre +0,7 % pour l'ensemble de la population) continue d'augmenter mais de manière moins importante que sur l'ensemble de la population. En 2013, le taux de chômage des jeunes augmente de 0,3 point contre 0,4 point pour l'ensemble de la population. Ce ralentissement, s'explique par l'amélioration conjoncturelle de l'emploi intérimaire, qui concerne plus fréquemment les jeunes que leurs aînés, et par la montée en puissance des contrats aidés.

Toutefois, à 23,9 % en 2013, le taux de chômage des moins de 25 ans atteint un niveau historique. De 2008 à 2009, le taux de chômage des 15-24 ans avait augmenté de 4,6 points contre 1,5 point pour les 25-49 ans. Cet environnement économique défavorable contribue donc à accroître l'écart entre le taux de chômage des jeunes et celui des 25-49 ans.

A noter, qu'un grand nombre de jeunes de moins de 25 ans poursuivent leurs études sans travailler et sont de ce fait inactifs.

### Taux de chômage des personnes vivant dans une famille monoparentale

Avertissement : suite à des difficultés d'organisation de la collecte, le taux de non-réponse à l'enquête a augmenté en 2013. Cette augmentation de la non-réponse a pu impacter la précision des estimateurs sur des sous-populations spécifiques, comme les familles monoparentales et les personnes résidant dans les ZUS. Sur ces sous-populations, les résultats doivent donc être interprétés avec prudence.

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des familles monoparentales	15,7	16,3	16,4	16,9	15,6	14,3	17,8	18,1	17,4	18,2	19,0

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

Les personnes vivant dans une famille monoparentale ont également été particulièrement touchées par l'augmentation du chômage. Après avoir reflué en 2011 (-0,7 point), le taux de chômage des parents isolés augmente de nouveau en 2012 puis en 2013 et atteint 19,0 % (soit + 4,7 points entre 2008 et 2013). Les familles monoparentales combinent des caractéristiques qui les exposent davantage à ce risque. Les chefs de famille monoparentale, généralement des mères, sont moins souvent diplômés que ceux qui vivent en couple et sont fréquemment moins insérés sur le marché du travail. Ils doivent en effet surmonter à la fois les contraintes liées à leur situation de parents isolés – la garde d'enfants en particulier – et l'impossibilité de compter sur le revenu d'un conjoint pour subvenir aux besoins de la famille.

### Taux de chômage des personnes vivant en quartier ZUS

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ZUS	16,5	16,9	18,2	18,5	17,2	15,5	17,8	20,9	21,7	23,2	23,2
Hors ZUS	7,6	8,0	7,9	7,9	7,1	6,6	8,2	8,2	8,1	8,7	9,3

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

Les quartiers identifiés comme zones urbaines sensibles se caractérisent par un taux de demandeurs d'emploi plus fort qu'ailleurs. Le taux de chômage des habitants des ZUS (23,2%) est en effet plus de deux fois supérieur au taux de chômage de l'ensemble de la

population (9,9 %). Ces quartiers concentrent les difficultés sociales et des populations ayant plus de difficultés à s'insérer sur le marché du travail en raison de leurs caractéristiques (notamment, surreprésentation des populations immigrées, des jeunes, des familles monoparentales et des personnes peu ou non diplômées).

L'écart du taux de chômage entre les ZUS et le reste du territoire s'est creusé depuis 2008, la dégradation du marché du travail ayant frappé plus durement ces zones en difficulté. Entre 2008 et 2013, le taux de chômage réagit avec plus d'amplitude aux à coups de la conjoncture et passe de 15,5 % à 23,2 % (+ 7,7 points), alors qu'il augmente de 6,6 % à 9,3 % (+ 2,7 points) sur le reste du territoire. Toutefois, en 2013, alors que le taux de chômage augmente sur l'ensemble du territoire (+0,4 point), il se stabilise dans les quartiers ZUS.

### Taux de chômage dans les DOM

En %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-64 ans	22,3	22,5	23,9	24,9	24,8	24,7	25,5
Population des 15-24 ans	49,5	49,7	52,4	54,5	55,5	53,6	56,9
Population des familles monoparentales	35,0	35,4	38,5	39,1	39,7	37,2	39,3

Champ : Départements d'outre mer hors Mayotte

Source : Insee, enquête Emploi DOM (situation au 2<sup>e</sup> trimestre de chaque année)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint au 31/12.

Le taux de chômage dans les DOM est largement supérieur à celui observé en France métropolitaine. Ces niveaux élevés de chômage sont liés à l'état du développement économique de ces territoires, à leur relatif isolement et à la sur-représentation des jeunes, peu qualifiés, dans la population. La crise économique y a durement touché des secteurs comme le bâtiment ou l'industrie.

En 2013, un quart des actifs est sans emploi (contre 9,9 % en métropole). Plus de 56 % des jeunes résidant dans les DOM est au chômage contre 23,9 % en métropole. Enfin, 39,3 % des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale sont au chômage contre 19,0 % en métropole. Le taux de chômage y est plus élevé à La Réunion (29,0 % au second trimestre 2013), tandis qu'il est le plus faible en Guyane (21,3 %).

Contrairement à 2012 où le taux de chômage des DOM avait diminué (contrairement à celui de la France métropolitaine), en 2013 le taux de chômage des DOM augmente davantage

que celui de la France métropolitaine (+ 0,8 point contre +0,5 point). L'écart est encore plus grand pour les jeunes (+3,4 points contre +0,3 point) et chez les familles monoparentales (+ 2,0 points contre +0,8 point).

## (8) Taux de chômage de très longue durée

### Avertissement :

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2013, le questionnaire de l'enquête Emploi a été rénové, en particulier pour faciliter le déroulement de l'enquête sur le terrain grâce à des questions aux formulations plus simples. Certaines reformulations du nouveau questionnaire ont modifié la teneur des réponses d'une petite proportion de la population enquêtée. Ceci a un impact sur la mesure en niveau des principaux indicateurs. Les séries longues ont été rétopolées pour les rendre cohérentes avec ce questionnaire.

### Définition :

Le taux de chômage de très longue durée est la part des chômeurs au sens du BIT au chômage depuis 24 mois ou plus dans la population active. Le chômage de longue durée désigne, quant à lui, la situation des personnes au chômage depuis un an ou plus.

### Évolution depuis 2003

#### Taux de chômage de très longue durée (24 mois ou plus)

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-64 ans	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8	2,0

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

#### Taux de chômage de longue durée (12 mois ou plus)

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-64 ans	3,2	3,3	3,4	3,4	3,0	2,6	3,0	3,5	3,5	3,7	4,0

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

Le chômage de longue durée est structurellement important en France depuis la crise des années 1970, en lien avec l'apparition d'un niveau élevé de chômage global. Depuis 1983, la part du chômage de longue durée n'est jamais descendue en dessous de 31 %. Certaines catégories de la population active, en raison de leurs caractéristiques ou de leurs trajectoires professionnelles, demeurent davantage exposées à ce risque (seniors, peu qualifiés, peu

diplômés, etc.). Les hommes sont un peu plus touchés que les femmes par le chômage de longue durée.

Le nombre de chômeurs de longue durée augmente mécaniquement avec le chômage global mais de manière moins marquée dans un premier temps, avant que ne s'opère un rattrapage : le flux de nouveaux chômeurs ne se répercute par définition que douze mois plus tard sur le chômage de longue durée. Lorsque la conjoncture s'améliore, c'est le phénomène inverse qui se produit : le chômage global diminue plus vite que le chômage de longue durée car les chômeurs de courte durée retrouvent plus rapidement un emploi. Le chômage de très longue durée est particulièrement préoccupant : d'une part, la durée maximale d'indemnisation du chômage étant de deux ans pour les chômeurs de moins de 50 ans, les chômeurs de très longue durée sont plus susceptibles d'avoir des revenus faibles ; d'autre part, ils ont moins de chance de retrouver un emploi du fait même de leur durée de chômage qui peut entraîner une perte d'aptitude professionnelle, un découragement dans la recherche d'emploi et une sélection négative de la part des employeurs.

Le chômage de longue durée (12 mois ou plus) et celui de très longue durée poursuivent leur progression entamée en 2008 sous l'effet de la crise : en 2013, 4,0 % des actifs, soit 1,1 million de personnes, sont chômeurs depuis plus d'un an (+ 1,4 point par rapport à 2008) et 2,0 %, soit 558 mille personnes, depuis plus de deux ans (+ 0,7 point). Les hommes sont un peu plus touchés que les femmes par le chômage de longue durée.

#### Déclinaisons :

##### Taux de chômage de très longue durée (24 mois ou plus) chez les jeunes (15-24 ans).

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-24 ans	1,6	1,4	1,5	1,8	1,7	1,5	1,8	2,5	2,4	2,4	2,3

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

##### Taux de chômage de longue durée (12 mois ou plus) chez les jeunes (15-24 ans).

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-24 ans	4,2	4,4	4,6	5,2	4,4	4,3	5,7	6,5	6,0	6,5	6,4

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

*Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.*

Le chômage de très longue durée des jeunes est très proche de celui observé pour la population dans son ensemble (2,3 %). Le taux de chômage de longue durée est lui supérieur de 2,4 points parmi les jeunes. En 2013, 6,4 % des jeunes actifs (15-24 ans) sont au chômage depuis au moins 12 mois.

Le taux particulièrement élevé de chômage de longue durée chez les moins de 25 ans est la conséquence du taux de chômage élevé des jeunes. Toutefois, selon le COE, cet indicateur doit être complété par la part de chômage de longue durée, qui constitue un meilleur indicateur pour apprécier l'effet de l'âge sur le chômage de longue durée.

#### Taux de chômage de très longue durée (24 mois ou plus) parmi les familles monoparentales.

Avertissement : suite à des difficultés d'organisation de la collecte, le taux de non-réponse à l'enquête a augmenté en 2013. Cette augmentation de la non-réponse a pu impacter la précision des estimateurs sur des sous-populations spécifiques, comme les familles monoparentales et les personnes résidant dans les ZUS. Sur ces sous-populations, les résultats doivent donc être interprétés avec prudence.

*En %*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des familles monoparentales	3,8	3,6	3,7	3,9	3,6	3,2	3,9	4,1	4,2	4,2	4,5

*Champ : France métropolitaine*

*Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)*

*Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.*

#### Taux de chômage de longue durée (12 mois ou plus) parmi les familles monoparentales.

*En %*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des familles monoparentales	6,9	7,3	7,1	7,5	6,9	6,2	7,5	8,3	8,3	8,3	8,8

*Champ : France métropolitaine*

*Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)*

*Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.*

Également en augmentation depuis 2008, le chômage de très longue durée parmi les familles monoparentales, comme celui de longue durée, s'étaient stabilisés entre 2010 et 2012 respectivement à 4,2 % et à 8,3 %. En 2013, ils sont en légère augmentation (+0,3

point pour le taux de chômage de très longue durée et +0,5 point pour celui de longue durée). L'un et l'autre représentent plus du double des taux observés en population générale.

### Taux de chômage de très longue durée (24 mois ou plus) dans les quartiers ZUS.

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ZUS	4,0	3,8	4,6	5,2	4,4	3,5	3,4	5,1	5,9	6,3	5,8
Hors ZUS	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

### Taux de chômage de longue durée (12 mois ou plus) dans les quartiers ZUS.

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ZUS	7,7	7,7	8,8	9,2	7,9	6,8	7,2	10,4	11,3	11,7	10,5
Hors ZUS	2,9	3,0	3,1	3,1	2,7	2,3	2,7	3,1	3,1	3,3	3,6

Champ : France métropolitaine

Source : Insee, enquête Emploi (données en moyenne annuelle)

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

Le taux de chômage de très longue durée est très nettement supérieur dans les quartiers ZUS (5,8%) que dans le reste du territoire (1,7 %). Il a fortement augmenté dans les ZUS depuis 2009 (+2,3 points) par rapport aux autres unités urbaines (+0,5 point sur la même période).

De même, plus de 10 % des actifs qui habitent dans les ZUS sont au chômage depuis un an ou plus. Le taux de chômage de longue durée augmente de 3,7 points depuis 2008 dans les ZUS contre 1,3 point dans le reste du territoire.

Toutefois, en 2013, le taux de chômage de très longue durée et de longue durée sont en baisse dans les quartiers ZUS (respectivement de -0,5 point et -1,2 point) alors qu'ils sont en augmentation sur le reste du territoire (respectivement +,02 point et +0,3 point).

### Taux de chômage de très longue durée (24 mois ou plus) dans les DOM

En %



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-64 ans	13,9	14,2	13,2	14,1	15,1	15,3	15,6
Population des 15-24 ans	20,0	22,4	19,8	19,7	26,2	24,5	25,4
Population des familles monoparentales	23,8	23,0	22,3	24,0	26,4	24,9	23,6

*Champ : Départements d'outre mer*

*Source : Insee, enquête Emploi DOM (situation au 2e trimestre de chaque année)*

*Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint au 31/12.*

### Taux de chômage de longue durée (12 mois ou plus) dans les DOM

*En %*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population des 15-64 ans	17,0	17,0	16,6	17,8	18,9	18,5	19,3
Population des 15-24 ans	30,5	31,5	30,1	30,4	37,9	34,4	36,2
Population des familles monoparentales	28,5	27,5	27,7	30,2	31,9	29,6	29,8

*Champ : Département d'outre mer*

*Source : Insee, enquête Emploi DOM (situation au 2e trimestre de chaque année)*

*Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint au 31/12.*

Dans les départements d'outre-mer, le chômage est massif et de très longue durée : 15,6 % de la population active est au chômage de très longue durée en 2013 (contre 2,0 % en France métropolitaine). Un quart de la population active âgée de 15 à 24 ans et un quart de la population active vivant dans une famille monoparentale sont au chômage de très longue durée.

Le chômage de longue durée est encore plus répandu: 19,3 % de la population active (15-64 ans), 36,2 % des jeunes de 15-24 ans et 29,8 % des personnes qui vivent au sein d'une famille monoparentale.

L'inscription durable de ce chômage tient en partie à la formation moindre de la main-d'œuvre, une part élevée d'actifs des DOM n'ayant aucun diplôme. Les créations d'emploi ne suffisent pas à compenser la croissance d'une population active disposant d'un moindre niveau de formation. Dans ce contexte, les jeunes, les femmes et les non-diplômés sont particulièrement impactés par le chômage de longue durée.

Après avoir diminué en 2012, contrairement aux évolutions constatées en France métropolitaine, les taux de chômage de longue et très longue durée dans les DOM accusent une hausse dans l'ensemble.

## (9) Part des jeunes en emploi ou en formation

### Avertissement :

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2013, le questionnaire de l'enquête Emploi a été rénové, en particulier pour faciliter le déroulement de l'enquête sur le terrain grâce à des questions aux formulations plus simples. Certaines reformulations du nouveau questionnaire ont modifié la teneur des réponses d'une petite proportion de la population enquêtée. Ceci a un impact sur la mesure en niveau des principaux indicateurs. Les séries longues ont été rétropolées pour les rendre cohérentes avec ce questionnaire.

### Définition :

Cet indicateur mesure la part des jeunes de 15-24 ans qui sont en emploi au sens du BIT ou en formation (élèves, étudiants, stagiaires en formation) parmi l'ensemble des jeunes de 15-24 ans. La population en emploi comprend les personnes ayant travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours d'une semaine de référence, qu'elles soient salariées, à leur compte, employeurs ou aides dans l'entreprise ou l'exploitation familiale.

### Évolution de l'indicateur depuis 2003 :

En %

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
89,8	89,3	89,0	88,9	89,6	89,6	87,6	87,6	88,0	87,7	88,2

Champ : France métropolitaine ; population des ménages ordinaires, personnes âgées de 15 à 24 ans

Source : Insee, enquêtes Emploi

Lecture : en moyenne annuelle, en 2013, 88,2 % des jeunes de 15 à 24 ans sont en emploi ou en formation en France métropolitaine.

Notes : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

La part des jeunes en emploi ou en formation a diminué lentement mais régulièrement de 2003 à 2006, passant de 89,8 % à 88,9 % en lien avec l'augmentation du chômage. Elle se stabilise à 89,6% environ depuis lors avant de décrocher de 2 points en 2009, après la crise économique, atteignant ainsi son niveau le plus bas depuis 2003. Depuis cette date, la part des jeunes en emploi ou en formation se stabilise autour de 88 %. Les jeunes ont en effet davantage pâti de l'augmentation du chômage, étant généralement plus sensibles aux évolutions de la conjoncture que l'ensemble de la population. En 2013, la part des jeunes en formation ou en emploi est en augmentation (+0,5 point) suite à l'amélioration conjoncturelle de l'emploi intérimaire, qui concerne plus fréquemment les jeunes que leurs aînés, et par la montée en puissance des contrats aidés. Il atteint son niveau le plus haut depuis la crise de 2009.

### Déclinaisons :

#### Part des jeunes en emploi ou en formation issus des quartiers ZUS

Avertissement : suite à des difficultés d'organisation de la collecte, le taux de non-réponse à l'enquête a augmenté en 2013. Cette augmentation de la non-réponse a pu impacter la précision des estimateurs sur des sous-populations spécifiques, comme les familles monoparentales et les personnes résidant dans les ZUS. Sur ces sous-populations, les résultats doivent donc être interprétés avec prudence.

En %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ZUS	79,8	79,6	78,4	78,9	82,2	81,1	79,9	75,5	77,2	75,0	76,4
Hors ZUS	90,6	90,1	89,9	89,7	90,2	90,4	88,3	88,7	88,8	88,8	89,0

Champ : France métropolitaine ; population des ménages ordinaires, personnes âgées de 15 à 24 ans

Source : Insee, enquêtes Emploi

Note : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint la semaine de référence de l'enquête.

#### Part des jeunes en emploi ou en formation dans les DOM

En %

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
78,4	78,3	76,3	77,1	77,7	76,5	74,2

Champ : Département d'outre mer ; population des ménages ordinaires, personnes âgées de 15 à 24 ans

Source : Insee, enquêtes Emploi

Notes : Données corrigées pour les ruptures de série. L'âge est l'âge atteint au 31/12.

Le territoire d'habitation est un facteur discriminant puisque en 2013 l'écart entre la part des jeunes en emploi ou en formation issus de quartier ZUS (76,4 % en 2013) et des jeunes en emploi ou formation issus des quartiers non ZUS (89,0 % en 2013) est de 12,6 points. La proportion des jeunes en emploi ou en formation en provenance des quartiers dits sensibles a baissé de 6 points environ entre la crise de 2008 et 2012. En 2013, la proportion de jeunes en emploi ou en formation issus des quartiers dits sensibles augmente de 1,4 point contre + 0,2 point sur le reste du territoire.

Dans les DOM, les jeunes sont également moins souvent en emploi ou en formation qu'en France métropolitaine (respectivement 74,2 % contre 88,2 %). Contrairement à ce qui est observé en métropole, la part des jeunes en emploi ou en formation baisse en 2013 dans les départements d'outre-mer (-2,3 points).

## *Paquet : Logement*

### Indicateurs :

- **Taux d'effort médian en logement par quartile de niveau de vie en distinguant locataires et accédants à la propriété**
  
- **Taux d'effort en énergie par quartile**

## (10) Taux d'effort médian en logement par quartile de niveau de vie en distinguant locataires et accédants à la propriété

### Définition :

Le taux d'effort en logement est le rapport entre les dépenses liées à l'habitation principale et les revenus. Les dépenses comprennent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement et pour les gros travaux, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous les ménages, elles incluent la taxe d'habitation, les dépenses en eau et en énergie associées au logement. Le taux d'effort est « net », c'est-à-dire calculé en déduisant du montant des dépenses les aides au logement. Le revenu pris en compte est le revenu disponible hors allocation logement.

Le taux d'effort médian partage les ménages en deux sous-populations égales : ceux dont le taux d'effort est inférieur à ce taux médian, ceux pour lesquels il est supérieur.

L'indicateur est calculé à partir de l'enquête Statistique sur les revenus et les conditions de vie (SRCV) de l'INSEE.

Des travaux complémentaires sont en cours à l'Insee afin d'actualiser cet indicateur sur les années plus récentes.

### Taux d'effort médian des ménages en dépense de logement en 2011 :

En %

Quartile de niveau de vie	Ensemble	Locataires du secteur privé	Locataires du secteur social	Accédants à la propriété	Propriétaires non accédants
Ensemble	<b>18,8</b>	27,1	21,1	27,4	10,1
1 <sup>er</sup> quartile	<b>23,3</b>	32,6	21,0	35,5	15,0
2 <sup>ème</sup> quartile	<b>21,9</b>	29,1	23,3	29,6	12,3
3 <sup>ème</sup> quartile	<b>18,9</b>	25,4	n.s.	27,7	10,2
4 <sup>ème</sup> quartile	<b>11,4</b>	19,2	n.s.	22,8	7,1

Champ : France métropolitaine, hors ménages dont la personne de référence est étudiante, logée gratuitement, usufruitière.  
Source : Insee, enquête SRCV 2011

En 2011, un ménage sur deux consacre plus de 18,8 % de ses revenus à son habitation principale. Selon une étude ponctuelle de l'INSEE<sup>3</sup>, le taux d'effort médian en logement dépasse 30 % pour un ménage sur cinq, et 40 % pour 8 % des ménages. Il est plus élevé pour les locataires du secteur privé et pour les accédants à la propriété, de l'ordre de 27 % des revenus. Il est beaucoup plus faible pour les propriétaires non accédants dégagés des

<sup>3</sup> Claudine Pirus, « Le taux d'effort des ménages en matière de logement : élevé pour les ménages modestes et les locataire du secteur privé », Collection Insee Références - Les revenus et le patrimoine des ménages, Edition 2011.

charges de remboursement liées à leur résidence principale (10,1 %). Quant aux locataires du secteur social, pour lesquels les loyers sont plafonnés, leur taux d'effort se situe autour de 21 % de leurs revenus.

Le taux d'effort médian est plus élevé pour les ménages modestes : en 2011, les 25 % des ménages les plus modestes, c'est-à-dire ceux appartenant au premier quartile de niveau de vie, consacrent près du quart de leurs revenus à leurs dépenses en logement contre 11,4 % pour les 25 % des ménages les plus aisés (4<sup>ème</sup> quartile). De fait, les ménages du premier quartile sont plus souvent locataires et lorsqu'ils sont locataires du secteur privé ou propriétaires non accédant, ils ont un taux d'effort médian plus élevé que les autres ménages ayant le même statut d'occupation du logement.

L'évolution du taux d'effort ces dernières années a été sensible pour les locataires du secteur privé : + 3,1 points entre 1996 et 2006 (données calculées à partir de l'enquête logement) et + 1,0 point entre 2008 et 2011 (enquête SRCV). En revanche les loyers maîtrisés du parc social et les aides au logement ont permis de limiter l'évolution du taux d'effort des locataires du parc social sur la même période (+ 1 point entre 1996 et 2006 ; et stabilisation entre 2008 et 2011).

Le taux d'effort des propriétaires accédants a peu évolué depuis 15 ans (+ 0,6 point entre 1996 et 2006 puis + 1,2 point entre 2008 et 2011), mais dans un contexte de hausse des prix de l'immobilier, c'est la durée des emprunts qui s'est allongée.

<b>(11) Taux d'effort en énergie par quartile</b>
---

Une expertise est nécessaire afin d'établir cet indicateur.

Comme l'année dernière, cet indicateur est trop fragile compte tenu de la taille de l'échantillon pour être calculé et diffusé. Il est possible d'avoir des éléments plus robustes sur l'ensemble des charges mais il est difficile de les décliner de façon précise entre dépenses en énergie et autres charges.



## Paquet : Santé

### Indicateurs :

#### ➤ **Taux de renoncement aux soins pour raisons financières**

##### Déclinaisons :

-Familles monoparentales

#### ➤ **Reste à charge selon le décile de niveau de vie**

#### ➤ **Santé bucco-dentaire des enfants**

##### Déclinaisons :

-Familles monoparentales  
-Zones d'éducation prioritaire  
-DOM

## **(12) Taux de renoncement aux soins pour raisons financières**

### Définition :

L'indicateur de renoncement aux soins au cours des douze derniers mois pour raisons financières est construit comme la différence entre le taux standardisé de renoncement des bénéficiaires de la CMU-C (complémentaire) et celui des détenteurs d'une couverture complémentaire santé traditionnelle (privée) âgés de 18 à 64 ans. Ces deux taux sont standardisés suivant la structure par âge et par sexe de la population métropolitaine. Une baisse de l'indicateur s'interprète donc comme une baisse des inégalités sociales de renoncement aux soins.

Cet indicateur est calculé par la DREES à partir de l'enquête Santé et Protection Sociale (SPS) de l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES), qui est l'enquête de référence sur la santé, l'accès aux soins et la couverture maladie en France. Cette enquête, qui est un panel, est réalisée tous les deux ans. La dernière, réalisée en 2012, a interrogé environ 8 400 ménages, soit 23 000 individus. La population de l'enquête SPS est représentative des ménages ordinaires dont au moins un membre est couvert par l'un des trois principaux régimes de sécurité sociale (Cnamts, MSA, RSI). Elle est ainsi représentative d'environ 95 % de la population métropolitaine. La standardisation des données concernant le renoncement des bénéficiaires de la CMU-C et des détenteurs d'une couverture complémentaire privée a été effectuée en pondérant chaque individu afin que la structure par âge et par sexe globale soit celle de la population métropolitaine (calage sur données du recensement de l'Insee).

### Avertissement :

Un changement de formulation des questions en 2012 a permis d'améliorer le recueil des déclarations de renoncement aux soins, mais introduit une rupture de série ne permettant pas les comparaisons avec les années antérieures.

### Remarque :

Les bénéficiaires de la CMU-C se caractérisent par une structure par sexe et par âge très différente de celle des autres assurés, comportant plus de femmes et peu de personnes âgées de 65 ans et plus. L'âge et le sexe étant des déterminants importants du renoncement aux soins, la comparaison des taux de renoncement est améliorée en considérant seulement les personnes âgées de 18 à 64 ans et en standardisant les taux de renoncement sur une structure par âge identique pour les deux sous populations. La standardisation des données

a été effectuée en appliquant aux deux sous populations la structure par âge et par sexe de la population générale (source : INSEE).

Enfin, les enquêtes SPS de 2006 et 2008 comportent un suréchantillon de bénéficiaires de la CMU-C dont la prise en compte améliore la qualité des résultats relatifs au taux de renoncement des bénéficiaires de la CMU-C. Cela induit une rupture de série en 2006. Ainsi, pour le taux de renoncement des bénéficiaires de la CMU-C en 2006, deux résultats existent : l'un calculé avec le sur-échantillon, l'autre sans. Il est donc délicat de tirer à ce stade des conclusions robustes quant à l'évolution de l'indicateur depuis 10 ans, compte tenu de la rupture de série générée par l'amélioration de la méthodologie.

### Caractéristiques du renoncement aux soins pour raisons financières :

Selon l'enquête SPS de l'IRDES, en 2012, 26,7 % de la population métropolitaine âgée de 18 à 64 ans déclarent avoir renoncé pour des raisons financières à au moins un soin (en dentaire, en optique, à un médecin et/ou à un autre soin) au cours des douze derniers mois. La formulation plus précise des questions sur le renoncement aux soins dans la vague 2012 de l'enquête SPS s'est traduite, comme attendu, par une augmentation du taux de renoncement. Mais cette rupture de série en niveau n'a pas modifié la structure du renoncement aux soins pour raisons financières. Les postes les plus concernés par le renoncement restent ceux pour lesquels le reste à charge des assurés est élevé. Parmi les individus ayant renoncé à au moins un soin pour des raisons financières en 2012, 68 % déclarent avoir renoncé à un soin dentaire (dans 7 cas sur 10 il s'agit d'un soin prothétique, i.e. une couronne, un bridge ou un implant dentaire) et 37 %<sup>4</sup> à une paire de lunettes ou des lentilles. À l'inverse, le renoncement à des consultations d'omnipraticiens n'est déclaré que par 13 % d'entre eux.

Les femmes déclarent toujours plus renoncer que les hommes, quels que soit les soins concernés et la tranche d'âge. Le renoncement aux soins pour raisons financières décroît globalement avec l'âge. Le nouveau questionnement révèle des déclarations de renoncement plus fréquentes de la part des moins de 30 ans. Ce taux est également déterminé par l'état de santé : à âge égal, plus l'état de santé est dégradé, plus le renoncement aux soins est important. Enfin, le fait d'être couvert ou non par une assurance maladie complémentaire a un impact sur le renoncement aux soins, comme le montrent les résultats ci-dessous.

---

<sup>4</sup> Les enquêtés peuvent déclarer avoir renoncé à plusieurs postes de soins, donc la somme n'est pas égale à 100 %. En 2012, parmi les personnes ayant déclaré avoir renoncé à des soins pour raisons financières, plus d'un tiers a renoncé à au moins deux postes de soins.

## Évolution de l'indicateur depuis 2000 :

### Taux de renoncement aux soins

	Sans le suréchantillon des bénéficiaires de la CMU-C				Avec le suréchantillon des bénéficiaires de la CMU-C			
	2000	2002	2004	2006	2006	2008	2010	2012* (refonte)
- des bénéficiaires de la CMU-C (1)	29,2%	15%	20%	21,4%	19,1%	22,1%	20,4%	32,8%
- des bénéficiaires d'une couverture traditionnelle (2)	14,6%	10,2%	13,2%	13,9%	13,9%	15,2%	14,7%	24,5%
- des personnes non protégées par une assurance maladie complémentaire (3)	32,7%	26,8%	33,1%	33,2%	33,2%	35,1%	32,6%	54,8%
Écart (1)-(2) (en pts)	14,6	4,8	6,8	7,5	5,2	6,9	5,7	8,3
Écart (3)-(2) (en pts)	18,1	16,6	19,9	19,3	19,3	19,9	17,9	30,3

*\*Avertissement : un changement de formulation des questions en 2012 a permis d'améliorer le recueil des déclarations de renoncement aux soins mais introduit une rupture de série ne permettant pas les comparaisons avec les années antérieures.*

*Source : ESPS 2012, calculs DREES.*

*Champ : population métropolitaine âgée de 18 à 64 ans ; la structure par âge et sexe des bénéficiaires de la CMU-C et des bénéficiaires d'une complémentaire santé sont calées sur la structure démographique métropolitaine.*

*Note de lecture : en neutralisant les spécificités d'âge et de sexe de chaque catégorie, 24,5 % des bénéficiaires d'une couverture traditionnelle et 32,8 % des bénéficiaires de la CMU-C déclarent renoncer à des soins pour raisons financières*

En 2012, près de 55% des personnes sans couverture complémentaire déclarent avoir renoncé à au moins un soin. En supprimant les spécificités d'âge et de sexe, un tiers des bénéficiaires de la CMU-C déclare un renoncement, contre un quart des personnes protégées par une couverture complémentaire privée.

L'écart de taux standardisés sur l'âge et le sexe de renoncement aux soins pour raisons financières entre les personnes non protégées par une assurance maladie complémentaire et celui des bénéficiaires d'une couverture traditionnelle est élevé (30,3 %). Cet écart de taux standardisés de renoncement aux soins entre les bénéficiaires de la CMU-C et les bénéficiaires d'une couverture privée est moins important, et s'établit à 8,3 points en 2012.

Il est impossible de tirer des conclusions robustes quant à l'évolution de cet écart depuis 2000, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, au début de la période, la montée en charge du dispositif a conduit par une baisse du renoncement déclaré par les bénéficiaires de la CMU-C. Ensuite, l'ajout d'un sur-échantillon de CMU-Cistes à partir de 2006 et surtout la reformulation des questions sur le renoncement aux soins en 2012 ont introduit des ruptures de série.

Il est cependant certain que l'écart entre le renoncement des titulaires de la CMU-C et celui des assurés couverts par une complémentaire privée est non négligeable. Une partie de cet écart s'explique par les caractéristiques socio-économiques spécifiques des bénéficiaires de la CMU-C (autres que le sexe et l'âge pris en compte dans la standardisation réalisée ici) :

des différences de revenus, des situations de chômage plus fréquentes, une part plus importante d'ouvriers et employés et la surreprésentation des familles monoparentales. Des travaux économétriques récents menés par la DREES et l'IRDES<sup>5</sup> ont ainsi montré que l'effet propre (« toutes choses égales par ailleurs ») de la CMU-C sur le renoncement aux soins pour raisons financières est similaire à celui d'une bonne couverture complémentaire. La CMU-C joue donc un rôle important dans l'accessibilité financière des soins, tout comme une couverture complémentaire traditionnelle.

### Déclinaisons :

#### Renoncement aux soins parmi les familles monoparentales :

En %

	2010	2012* (refonte)
Taux de renoncement aux soins	24,6	37,9

*\*Avertissement : un changement de formulation des questions en 2012 a permis d'améliorer le recueil des déclarations de renoncement aux soins mais introduit une rupture de série ne permettant pas les comparaisons avec les années antérieures.*

*Source : ESPS 2012, calculs DREES.*

*Champ : population métropolitaine âgée de 18 à 64*

En 2012, 37,9 % des familles monoparentales ont renoncé à des soins pour des raisons financières contre 26,7 % pour l'ensemble de la population.

<sup>5</sup> Cf. les actes du colloque « Renoncement aux soins » du 22 novembre 2011, [http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/actes\\_renoncement\\_soins\\_2012.pdf](http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/actes_renoncement_soins_2012.pdf)

### (13) Reste à charge selon décile de niveau de vie

#### Définition :

Le taux d'effort des ménages en matière de dépenses de santé correspond au reste-à-charge des ménages par décile de niveau de vie après remboursements des organismes de couverture maladie complémentaire. Il mesure ainsi la part du revenu disponible moyen (diminué des primes de couverture maladie complémentaire) utilisé par les ménages pour leurs dépenses de santé demeurant à leur charge après intervention des organismes complémentaires.

Cet indicateur est calculé à partir de l'appariement des deux outils de microsimulation Ines (INSEE-DREES) et Omar (Outil de Microsimulation pour l'Analyse des Restes-à-charge) de la DREES (Encadré). Compte tenu de la périodicité des sources, cet indicateur peut être actualisé tous les deux ans. Pour cet indicateur, il n'est pas possible de présenter de série longue car l'outil de microsimulation utilisé ne permet pas de faire de suivi longitudinal, l'outil de mesure étant en évolution constante.

Le revenu disponible utilisé est calculé à partir de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'INSEE. Il comprend les revenus déclarés au fisc, les revenus financiers non déclarés imputés et les prestations sociales, nets des impôts directs. Il se fonde sur une approche ménage, ce qui permet de tenir compte de la mutualisation du risque, des ressources et des dépenses.

Seules sont prises en compte, les dépenses de santé remboursables et présentées au remboursement, hors secteur médico-social.

#### Remarque :

L'indicateur devait être actualisé avec les données 2010. Finalement la Drees a fait le choix d'actualiser directement avec Omar-Ines 2012 (et non 2010). **Les données 2012 seront disponibles au premier trimestre 2015.**

#### Précisions méthodologiques :

La définition de cet indicateur a légèrement évolué depuis sa dernière actualisation en 2006 : celui-ci prend désormais en compte le coût « indirect » que représentent les primes d'Assurance Maladie Complémentaire (AMC). L'indicateur est le rapport entre le reste-à-charge après assurance maladie obligatoire (AMO) et AMC et le revenu disponible annuel des ménages auquel sont retranchées les primes versées au titre de l'AMC (hors Aide à la Complémentaire Santé, ACS) pour chaque décile de niveau de vie. Cet indicateur permet de mesurer les disparités existant entre différents niveaux de vie.

$$\text{Taux deffort après AMO et AMC} = \frac{\text{Reste - à - charge après AMO et AMC}}{\text{Revenu disponible - Primes AMC + ACS}}$$

Ainsi, l'outil de microsimulation Omar, à partir duquel, est calculé l'indicateur peut évoluer tous les deux ans, à mesure que la couverture des sources d'informations s'améliore (enquête SPS de l'Irdes, enquête Drees sur les organismes complémentaires...). L'avantage de cet enrichissement est l'amélioration de la méthode et de la fiabilité des résultats. L'inconvénient qui en résulte est la difficulté de comparer les évolutions temporelles. C'est pourquoi, cet outil est pertinent pour l'étude des montants et de la structure des dépenses de santé une année donnée, alors qu'il ne convient pas pour une analyse précise des évolutions de celles-ci.

Omar est construit à partir de l'enquête SPS 2008 de l'Irdes qui interroge environ 8 000 ménages et 22 000 individus. L'appariement de cette enquête avec les données de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts), du régime social des indépendants (RSI) et de la mutualité sociale agricole (MSA) (base Epas) permet de connaître les dépenses pour 10 000 individus. Si l'Epas donne le montant remboursé par la Sécurité Sociale, il ne fournit pas le montant remboursé par les organismes complémentaires et les dépenses payées directement par les ménages. La simulation des remboursements complémentaires est obtenue par l'imputation des garanties de contrats modaux déclarées dans l'enquête Drees sur les contrats les plus souscrits.

Le modèle de microsimulation Ines est géré conjointement par l'Insee et la Drees. Il repose sur l'Enquête Emploi en Continu et l'Enquête sur les Revenus Fiscaux et Sociaux. Cet outil Ines fournit les valeurs des différents revenus des ménages et des cotisations sociales, et de la CSG notamment.

In fine, Ines-Omar permet de connaître les revenus, les cotisations sociales, la CSG, les primes AMC, les dépenses de santé et les remboursements AMO et AMC pour 70 000 ménages.

### Reste à charge annuel moyen par ménage en 2008 :

Décile de niveau de vie	Reste-à-charge annuel moyen par ménage après AMO et AMC	Taux d'effort
D1	178 €	1,6%
D2	266 €	1,5%
D3	243 €	1,2%
D4	275 €	1,2%
D5	292 €	1,1%
D6	336 €	1,1%
D7	331 €	0,9%
D8	362 €	0,9%
D9	378 €	0,8%

D10	576 €	0,7%
-----	-------	------

Sources : Ines-Omar 2008.

Champ : Ménage ordinaire, France métropolitaine ; dépenses présentées au remboursement de l'Assurance Maladie.

Note de lecture : En 2008, en prenant en compte l'ensemble des remboursements (Assurance Maladie et couverture maladie complémentaire), un ménage appartenant au premier décile de niveau de vie devait s'acquitter de 180 € en moyenne pour le financement direct de ses dépenses de santé. Rapporté au revenu disponible, ce montant représente un taux d'effort de 1,6 %.

Le reste-à-charge moyen par ménage en matière de dépenses de santé après remboursements des organismes complémentaires est croissant en fonction du niveau de vie (de 180 € pour les ménages du premier décile à 576 € pour ceux du dernier). Cependant, la part du revenu disponible moyen qui y est consacrée diminue fortement avec le niveau de vie : 1,6 % du revenu disponible des ménages appartenant au premier décile de niveau de vie sont consacrés aux dépenses de santé effectives alors que seulement 0,7 % du revenu disponible des 10 % des ménages les plus aisés sont affectés à ce même poste.



## (14) Indicateur de santé bucco-dentaire des enfants

### Définition :

Proportion d'enfants ayant au moins une carie non traitée.

### Présentation de l'enquête :

L'indicateur de santé bucco-dentaire des enfants est un marqueur social, qui correspond à la proportion d'enfants ayant au moins une carie non traitée. Il est calculé à partir des enquêtes nationales réalisées par la DREES et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) auprès des enfants scolarisés de la maternelle au collège (Encadré). D'après ces enquêtes, la part d'enfants n'ayant jamais eu de carie décroît logiquement avec l'âge.

L'état de la dentition des enfants est suivi par la loi de santé publique de 2004, qui a fixé pour objectif de continuer à réduire l'indice carieux CAO<sup>6</sup> aux âges de 6 ans et de 12 ans. Dans ce cadre, un plan national quadriennal de prévention bucco-dentaire a été mis en place en 2006, qui instaure notamment des visites et prises en charge à 100 % par l'Assurance maladie à différents âges (6, 9, 12, 15 et 18 ans).

### Encadré :

Les enquêtes nationales DREES-DGESCO en milieu scolaire ciblent trois âges : 5-6 ans (élèves scolarisés en grande section de maternelle (GSM), 10-11 ans (élèves en classe de CM2) et 14-15 ans (adolescents en classe de 3<sup>ème</sup>).

Ces enquêtes recueillent des données de santé mesurées par des médecins et infirmières scolaires et interrogent, pour les plus jeunes, les parents sur les modes de vie de l'enfant. Environ 30 000 enfants sont interrogés en grande section de maternelle et 10 000 jeunes dans les deux autres niveaux scolaires.

La santé bucco-dentaire est abordée sous la forme des réponses des médecins ou infirmières à deux questions sur le « nombre de dents cariées » et le « nombre de dents cariées non soignées », issues des résultats de l'examen de santé.

Les dernières enquêtes pour lesquelles les données sont disponibles sont : l'enquête en CM2 de 2007-2008, l'enquête en 3<sup>ème</sup> de 2008-2009 et l'enquête GSM de 2012-2013.

<sup>6</sup> L'indice CAO est l'indicateur permettant de suivre l'évolution de la santé bucco-dentaire le plus couramment utilisé au niveau international.

## Proportion d'enfants ayant au moins une dent cariée non traitée

En %

	CM2 (2007-2008)	Troisième (2008-2009)	GSM (2012-2013)
Ensemble (France entière)	15	10	11

Champ • France, enfants en classe de grande section de maternelle, de CM2 et de 3e.

Sources • DREES-DGESCO : Enquêtes nationales de santé auprès des élèves de CM2 (2007-2008), 3e (2008-2009) et de grande section de maternelle (2012-2013)

Lecture : En 2013, 11 % des enfants de grande section maternelle ont au moins une dent cariée non traitée.

## Données des enquêtes précédentes

En %

	CM2 (2004-2005)	Troisième (2003-2004)	GSM (2005-2006)
Ensemble (France entière)	18	10	12

Champ • France, enfants en classe de grande section de maternelle, de CM2 et de 3e.

Sources • DREES-DGESCO - enquête nationale de santé auprès des élèves de CM2 (2004-2005), 3e (2003-2004), et de grande section de maternelle (2005-2006).

## Déclinaisons :

## Proportion d'enfants issus de familles monoparentales ayant au moins une dent cariée non traitée

En %

	CM2 (2007-2008)	Troisième (2008-2009)	GSM (2012-2013)
Familles non-monoparentales	15	9	10
Familles monoparentales	19	15	17

Champ • France, enfants en classe de grande section de maternelle, de CM2 et de 3e.

Sources • DREES-DGESCO : Enquêtes nationales de santé auprès des élèves de CM2 (2007-2008), 3e (2008-2009) et de grande section de maternelle (2012-2013).

## Données des enquêtes précédentes

En %

	CM2 (2004-2005)	Troisième (2003-2004)	GSM (2005-2006)
Familles non-monoparentales	17	10	11
Familles monoparentales	23	13	18

Champ • France, enfants en classe de grande section de maternelle, de CM2 et de 3e.

Sources • DREES-DGESCO - enquête nationale de santé auprès des élèves de CM2 (2004-2005), 3e (2003-2004), et de grande section de maternelle (2005-2006).

### Proportion d'enfants issus des quartiers Zone d'éducation prioritaire (ZEP) ayant au moins une dent cariée non traitée

En %

	CM2 (2007-2008)	Troisième (2008-2009)	GSM (2012-2013)
Hors ZEP	14	10	9
ZEP	27	24	22

Champ • France, enfants en classe de grande section de maternelle, de CM2 et de 3e.

Sources • DREES-DGESCO : Enquêtes nationales de santé auprès des élèves de CM2 (2007-2008), 3e (2008-2009) et de grande section de maternelle (2012-2013).

### Données des enquêtes précédentes

En %

	CM2 (2004-2005)	Troisième (2003-2004)	GSM (1999-2000)
Hors ZEP	16	9	14
ZEP	30	21	27

Champ • France, enfants en classe de grande section de maternelle, de CM2 et de 3e.

Sources • DREES-DGESCO - enquête nationale de santé auprès des élèves de CM2 (2004-2005), 3e (2003-2004), et de grande section de maternelle (2005-2006).

### Proportion d'enfants ayant au moins une dent cariée non traitée dans les DOM

En %

	CM2 (2007-2008)	Troisième (2008-2009)	GSM (2012-2013)
DOM	18	22*	17

Champ • France, enfants en classe de grande section de maternelle, de CM2 et de 3e.

Sources • DREES-DGESCO : Enquêtes nationales de santé auprès des élèves de CM2 (2007-2008), 3e (2008-2009) et de grande section de maternelle (2012-2013).

\* : enquête réalisée uniquement en Guadeloupe et à la Réunion

L'état de santé bucco-dentaire des enfants s'est amélioré depuis la fin des années 1980. Cela se traduit par un recul sensible de la prévalence des caries. Cependant, subsistent des inégalités sociales de recours aux soins et de santé qui ne se résorbent pas avec le temps. Ces inégalités de recours se traduisent par un repérage plus tardif des caries. Ainsi, quel que soit leur âge, la proportion d'enfants ayant au moins une cariée non traitée est plus importante parmi les enfants issus d'une famille monoparentale par rapport à celle observée pour les enfants vivant au sein des autres familles (cet écart de proportion se situe entre 4 et 7 points suivant l'âge des enfants).

De même, les enfants ayant au moins un parent au chômage sont plus nombreux à avoir des caries (soignées ou non soignées).

Le lieu d'habitation, et donc le fait d'être scolarisé dans une zone d'éducation prioritaire ou non (ZEP/non ZEP), sont des gradients sociaux encore plus discriminants, puisque l'écart est d'environ 14 points quel que soit l'âge des enfants.

Par ailleurs, les enfants scolarisés dans les DOM ont deux fois plus souvent des dents cariées non traitées qu'en Métropole. Ce résultat est à mettre en regard avec le taux de recours au dentiste plus faible dans les DOM, qui s'inscrit dans un contexte de faible densité de chirurgiens-dentistes.

## Paquet : Familles et enfance

### Indicateurs :

- **Taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfants, distinction avant et après impact du système socio-fiscal**

#### Déclinaisons :

- Familles monoparentales
- Couples avec trois enfants ou plus
- Zones urbaines sensibles

- **Taux de pauvreté des enfants distinction avant et après impact du système socio-fiscal**

#### Déclinaisons :

- Familles monoparentales
- Couples avec trois enfants ou plus
- Zones urbaines sensibles

- **Part des élèves de CM2 maîtrisant les connaissances de base**

#### Déclinaisons :

- Zones d'éducation prioritaire

### **(15) Taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfants, distinction avant et après impact du système socio-fiscal**

#### Définition :

Taux de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian, avant et après impact du système de redistribution socio-fiscal, des personnes vivant dans un ménage avec au moins un enfant de moins de 18 ans, avec ou sans lien de parenté avec la personne de référence du ménage.

Cet indicateur s'intéresse à la redistribution verticale induite par les transferts sociaux et fiscaux, à travers la manière dont elle réduit la pauvreté des ménages avec enfants. Les transferts fiscaux et sociaux monétaires s'opèrent à travers les prélèvements sur les ressources des ménages et les prestations qui leur sont versées. Dans l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'INSEE, les prélèvements comprennent les impôts directs (impôt sur le revenu, prélèvement libératoire, CSG, CRDS et taxe d'habitation). Les prestations versées sont composées des prestations familiales, des aides au logement, des minima sociaux (RSA, AAH et minimum vieillesse), du RSA activité ainsi que de la prime pour l'emploi.

Le champ des transferts est celui de la redistribution monétaire et exclut à ce titre la redistribution opérée par la fourniture directe procurée par les administrations publiques de certains services aux ménages (éducation, santé). Parmi les transferts sociaux, il ne comprend pas notamment ceux qui s'inscrivent dans une logique assurancielle des ménages (retraite et chômage), qu'il s'agisse des prestations ou des prélèvements qui y sont affectés. N'y figurent pas non plus les impôts indirects acquittés par les ménages (la TVA, par exemple).

#### Évolution de l'indicateur depuis 1996 :

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Avant impact du système socio-fiscal	27,4	27,9	27,7	27,2	26,9	26,9	25,2	25,3	24,4
Après impact du système socio-fiscal	16,8	16,6	15,9	15,4	15,6	15,4	14,1	14,5	13,9

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Avant impact du système socio-fiscal	24,5	25,3	25,2	23,8	25,3	25,7	25,7	26,1	26,6
Après impact du système socio-fiscal	14,4	14,5	15	14,2	14,9	15,9	15,8	16,1	15,9

*Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.*

*Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.*

*(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010*

Deux principaux indicateurs permettent d'apprécier l'impact des prestations sociales sur la réduction de la pauvreté : le degré de concentration de la prestation sur les ménages les plus modestes, d'une part, et le poids que représente la prestation dans le revenu disponible global des ménages selon leur niveau de vie, d'autre part. Plus la prestation est ciblée, comme le sont par nature les minima sociaux, et plus son impact réduit l'intensité de la pauvreté et moins son étendue. Plus la masse financière distribuée d'une prestation est élevée, plus son effet est important sur le seuil ou sur le taux de pauvreté et son intensité.

Globalement, les prestations réduisent davantage les inégalités de niveau de vie que les prélèvements. Autrement dit les prestations sont plus redistributives que les prélèvements.

En 2012, le taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfant(s) (après impact du système socio-fiscal) est de 15,9 % contre 13,9 % pour l'ensemble de la population. Le système de redistribution socio fiscal permet de réduire de 11 points le taux de pauvreté des personnes vivant au sein d'un ménage avec enfant. Sans les transferts sociaux et fiscaux, plus du quart des familles avec la charge d'au moins un enfant seraient pauvres sur un plan monétaire.

Ainsi, bien que les transferts sociaux, notamment par le biais des prestations familiales et du quotient familial, atténuent significativement les différences de revenus entre ménage sans et avec enfants, ces derniers restent plus exposés à la pauvreté.

Le taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfant(s) (avant ou après impact du système socio-fiscal) augmente globalement depuis la fin 2008, et particulièrement en 2010 (+1 point), dans un contexte économique et social défavorable. Au-

delà des effets mécaniques traditionnels des stabilisateurs automatiques<sup>7</sup> préexistants, et du rôle de la redistribution, deux mesures d'aides sociales exceptionnelles ont contribué à limiter la hausse du taux de pauvreté en 2009 :

La prime de solidarité active de 200 euros versée au début de l'année 2009 aux allocataires du RMI et de l'API ainsi qu'aux allocataires d'une aide au logement sous certaines conditions de ressources et d'activité professionnelle ;

La prime exceptionnelle de 150 euros versée aux familles modestes éligibles à l'allocation de rentrée scolaire 2008.

À ces mesures de soutien s'ajoute la revalorisation en 2009 des prestations familiales fondée sur une prévision de l'inflation<sup>8</sup> nettement surestimée d'un point environ.

La correction qui en a résulté l'année suivante s'est traduite par une absence de revalorisation des prestations familiales. Ainsi, en 2010, l'augmentation notable du taux de pauvreté des familles avec enfants s'explique essentiellement par cette non-revalorisation des prestations familiales.

### Déclinaisons :

Sur longue période, la part des familles nombreuses dans la population pauvre diminue, mais reste toutefois prédominante, tandis que la part des personnes seules et des familles monoparentales augmente. En 2012, 33,6 % des personnes vivant dans le foyer d'une famille monoparentale et 22,2 % des personnes vivant dans une famille avec un couple et au moins trois enfants sont pauvres contre 13,9 % pour la population dans son ensemble. En 1996, le taux de pauvreté des familles nombreuses était légèrement supérieur à celui observé à l'époque pour les parents isolés.

---

<sup>7</sup> Les stabilisateurs automatiques, par le biais des finances publiques, contribuent à stabiliser les revenus des ménages lorsque la conjoncture se dégrade. Ils permettent d'amortir et d'éliminer ainsi des fluctuations transitoires ne nécessitant pas d'ajustement structurel.

<sup>8</sup> Il s'agit de l'inflation hors tabac anticipée.



**Taux de pauvreté des personnes vivant dans une famille monoparentale avec distinction avant et après impact du système socio-fiscal**

*En %*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Avant impact du système socio-fiscal	43,2	46,2	43,7	44,6	46,5	45,6	44,9	45,4	44,9
Après impact du système socio-fiscal	26,7	27,3	26,8	27,2	29	27,9	27,3	27,3	25,6

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Avant impact du système socio-fiscal	45,7	47	46,8	47,5	48,4	49,5	49,3	48,3	51,3
Après impact du système socio-fiscal	29,7	30	30,2	30	30,9	32,2	32,3	32,1	33,6

*Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.*

*Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.*

*(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010*

En 2012, un tiers des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale est pauvre. Le système socio-fiscal permet de réduire de 18 points le taux de pauvreté des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale. En effet, avant redistribution du système socio-fiscal, plus d'une personne sur deux vivant au sein d'une famille monoparentale est pauvre.

Les parents isolés continuent de pâtir de la dégradation du contexte économique, avec un taux de pauvreté en hausse sensible en 2012 (+ 1,5 point). L'Insee rappelle que leur niveau de vie médian baisse en lien avec la diminution de leur revenu d'activité. La pauvreté s'accroît fortement parmi les mères actives de famille monoparentales. Il s'observe également parmi cette population un nombre croissant de personnes qui bénéficient d'un minimum social.

Taux de pauvreté des personnes vivant au sein d'une famille avec un couple et trois enfants ou plus avec distinction avant et après impact du système socio-fiscal

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Avant impact du système socio-fiscal	49,7	48,7	48,5	46,7	45,2	45,3	42	42,2	40,4
Après impact du système socio-fiscal	27,8	26,2	25,4	23,4	22,7	22,7	18,1	20,7	20,7

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Avant impact du système socio-fiscal	40,3	41	41,5	37,6	40,9	39,6	39,6	40,1	41,5
Après impact du système socio-fiscal	20,5	20	20,7	19,7	21,2	22,7	22	22,2	22,2

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.

(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010

Le taux de pauvreté des personnes vivant au sein d'une famille avec un couple ayant la charge parentale d'au moins trois enfants s'établit à 22,2 % en 2012. La redistribution opérée à partir des transferts sociaux et fiscaux permet de réduire de 19 points le taux de pauvreté des familles nombreuses. Les prestations familiales et dans une moindre mesure les impôts directs – par leur progressivité et le quotient familial – réduisent les disparités de niveau de vie entre les différentes configurations familiales. En particulier, étant données leurs conditions d'éligibilité, les prestations familiales sans conditions de ressources (comme les allocations familiales) ont un impact marqué sur les familles de deux enfants ou plus qui voient leur taux de pauvreté fortement chuter, avec un impact plus prononcé sur les familles nombreuses et les familles monoparentales avec deux enfants ou plus. L'ampleur de l'impact tient au poids important de ce transfert, et aux montants distribués par les seules allocations familiales, lesquels augmentent avec le nombre d'enfant. A l'instar des familles monoparentales, le taux de pauvreté des familles nombreuses en 2012 ne baissent pas, contrairement à ce qui est observé en population générale. Cette situation doit être mise en regard de la revalorisation inférieure à l'inflation de la base mensuelle des allocations familiales.

**Taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfants en quartier ZUS avec distinction avant et après impact du système socio-fiscal**

*En %*

<b>ZUS</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2010 (1)</b>	<b>2011 (1)</b>	<b>2012 (1)</b>
Avant impact du système socio-fiscal	54,9	56,4	56,2	58,6	58,5	56,6	52,4	54,9	62,5	62,2	63,3	66,4
Après impact du système socio-fiscal	33,4	35,9	33,5	37,1	35,9	39,2	33,1	37,7	44,1	43,5	43,7	46,2

*Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.*

*Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 2002 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.*

*(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010*

<b>Non ZUS</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2010 (1)</b>	<b>2011 (1)</b>	<b>2012 (1)</b>
Avant impact du système socio-fiscal	23,1	23,1	22,1	22	22,8	22,5	21,7	23,5	22,8	22,9	23	23,4
Après impact du système socio-fiscal	12,7	12,9	12,5	12,7	12,8	13	12,8	13,5	13,7	13,6	13,8	13,5

*Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.*

*Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 2002 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.*

*(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010*

Le taux de pauvreté après impact du système socio-fiscal des personnes vivant dans un ménage avec enfants est très largement supérieur en quartier ZUS (46,2 % en 2012) que dans les quartiers non ZUS (13,5 % en 2012). Les caractéristiques des habitants des ZUS ont peu évolué depuis une dizaine d'années. Ils sont plus jeunes que dans les unités

urbaines environnantes, la proportion d'immigrés y est beaucoup plus élevée, les familles monoparentales et nombreuses plus fréquentes, les taux d'activité et d'emploi nettement plus faibles.

Mais sans l'action redistributive du système socio-fiscal, plus de 66 % en 2012 des familles résidant dans les ZUS seraient pauvres. Son intervention permet ainsi de réduire de 20 points le taux de pauvreté dans les quartiers ZUS contre 10 points dans les quartiers non ZUS.

## **(16) Taux de pauvreté des enfants, distinction avant et après impact du système socio-fiscal**

### Définition :

Cet indicateur mesure le taux de pauvreté à 60 % du revenu médian des personnes âgées de moins de 18 ans, avant et après transferts sociaux et fiscaux.

Un enfant est pauvre s'il vit dans un ménage pauvre. Sa situation est ainsi appréhendée à partir du niveau de vie du ménage auquel il est rattaché. Il n'apporte en général pas de ressources sauf indirectement par le biais des prestations familiales et certaines aides sociales dont le montant dépend de la structure du ménage.

Aussi, étudier la pauvreté des enfants renvoie-t-elle essentiellement à la situation financière des parents, et plus généralement du ménage, en termes de ressources perçues.

La situation du ou des parents vis-à-vis du marché du travail et la taille de la fratrie (Encadré) sont les principaux facteurs de risque de pauvreté des enfants. C'est d'autant plus vrai s'ils ont un seul parent, donc un seul « apporteur » potentiel de ressources, ou s'ils ont de nombreux frères et sœurs, lesquels ont davantage de besoins de consommation relativement aux ressources disponibles.

### Encadré :

Les enfants uniques (ou restés seul enfant au foyer parental) ont un niveau de vie moins élevé en moyenne que celui des enfants ayant des frères et sœurs. À partir du troisième enfant, le risque de pauvreté augmente significativement et croît avec la taille de la fratrie.

La prévalence de la pauvreté est plus forte à partir de l'adolescence. Ce phénomène s'explique essentiellement par le changement d'échelon d'échelle d'équivalence utilisée après 14 ans (0,3 ou 0,5 unité de consommation selon que l'enfant a moins ou plus de 14 ans), qui reflète la croissance des besoins et des coûts liés aux enfants avec l'âge. De surcroît, les plus jeunes enfants sont plus souvent uniques et appartiennent à des ménages ayant donc moins de charges de famille. Ils vivent également plus fréquemment avec leurs deux parents et donc dans des ménages disposant davantage d'apporteurs de ressources.

### Évolution de l'indicateur depuis 1996 :

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Avant impact du système socio-fiscal	33,8	34,6	34,1	34	33,6	33,8	31,7	32	30,8
Après impact du système socio-fiscal	18,4	18,2	17,9	17,7	18,2	18,4	16,7	17,7	16,7

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Avant impact du système socio-fiscal	30,9	32	31,6	30	31,1	32,4	32,5	32,5	33,4
Après impact du système socio-fiscal	17,6	17,7	17,9	17,3	17,7	19,6	19,4	19,5	19,6

*Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.*

*Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.*

*(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010*

En 2012, le taux de pauvreté des enfants s'établit à 19,6 % (contre 13,9 % constaté en population générale). Ainsi, en France métropolitaine, 2,7 millions d'enfants vivent dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian.

Les transferts sociaux et fiscaux réduisent de 14 points en 2012 le taux de pauvreté des enfants. Sans eux, un tiers des enfants seraient pauvres sur un plan monétaire. Ce sont surtout les prestations sociales, plutôt que la fiscalité, qui réduisent la pauvreté des familles concernées.

Le nombre d'enfants pauvres a relativement peu évolué entre 1996 et 2009. Par contre, en 2010, le taux de pauvreté des enfants augmente de 1,9 point par rapport à 2009 dans un contexte conjoncturel particulièrement déprimé. Plus généralement, les enfants contribuent pour près des deux tiers à l'augmentation sensible du nombre de personnes pauvres en 2010. Ce résultat traduit notamment la forte hausse de la pauvreté des familles monoparentales et nombreuses, en lien avec la non-revalorisation des prestations familiales. Cette évolution constitue, selon l'Insee, « un contrecoup » de 2009, année au cours de

laquelle des mesures d'aides sociales ponctuelles<sup>9</sup> et la forte réévaluation des prestations familiales ont permis de contenir la hausse du taux de pauvreté des enfants de 0,8 point après la crise économique et financière de 2008-2009.

La revalorisation en 2009 des prestations familiales s'est faite sur la base d'une prévision de l'inflation<sup>10</sup> surestimée de l'ordre d'un point. Celle-ci a été corrigée l'année suivante, entraînant ainsi l'absence de revalorisation en 2010. Ce phénomène illustre le rôle majeur des prestations familiales dans la réduction des inégalités et de la pauvreté.

### Déclinaisons :

#### Taux de pauvreté des enfants vivant dans une famille monoparentale - distinction avant et après impact du système socio-fiscal

Les caractéristiques de l'environnement familial des enfants en situation de pauvreté ont évolué au cours du temps, en lien avec les tendances démographiques plus largement à l'œuvre au sein de la population française. Les enfants pauvres vivent moins fréquemment dans des familles nombreuses qu'auparavant : en 2012, 23,3 % vivent dans des familles composées de trois enfants ou plus alors qu'ils étaient 25,9 % en 1996. Ils vivent, en outre, plus souvent au sein de familles monoparentales (41,6 % en 2012 contre 30,3 % en 1996).

Les familles nombreuses et les familles monoparentales bénéficient le plus fortement de l'effet redistributif des prestations sociales, dont elles sont davantage destinataires. Les familles qui ont le plus d'enfants, composées d'un ou de deux parents, sont surreprésentées dans le bas de l'échelle des niveaux de vie. Bien que ce ne soit pas leur vocation première, les prestations familiales jouent un rôle majeur dans l'atteinte d'une réduction substantielle de la pauvreté monétaire qui les touche, comme les allocations logement, dont le barème est aussi modulé selon le nombre d'enfants. Par ailleurs, plusieurs prestations sociales prévoient des majorations au barème de ressources applicable aux parents isolés pour les aider à faire face à leurs besoins spécifiques.

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Avant impact du système socio-fiscal	56,1	59,4	55,6	57,8	59	58,7	59	57,8	58
Après impact du système	30,3	31,7	31,7	34,2	35,9	36,0	36,1	35,5	31,9

<sup>9</sup> Il s'agit de la prime de solidarité active de 200 euros versée début 2009 aux allocataires du RMI et de l'API ainsi qu'aux allocataires d'une aide au logement sous certaines conditions de ressources et d'activité professionnelle, et de la prime exceptionnelle de 150 euros versée aux familles modestes éligibles à l'allocation de rentrée scolaire 2008.

<sup>10</sup> Il s'agit de l'inflation hors tabac anticipée.

socio-fiscal									
--------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Avant impact du système socio-fiscal	58,1	60,2	59,2	61,1	59,6	62,3	62,2	61,7	63,6
Après impact du système socio-fiscal	38,4	38,6	38,4	37,8	38	41,0	41,1	41,4	41,6

*Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.*

*Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.*

*(1) : Rupture à partir de 2010, contrairement aux années passées les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010*

Un nombre important d'enfants pauvres sont élevés par un seul parent comparativement à la situation des autres enfants. Le taux de pauvreté des enfants issus de familles monoparentales passe de 38 % en 2009 à 41 % en 2010, enregistrant une hausse de 3 points pour les raisons évoquées précédemment. Il s'est stabilisé à ce niveau depuis lors.

Le système redistributif socio-fiscal permet de réduire de 22 points en 2012 le taux de pauvreté des enfants issus d'une famille monoparentale alors qu'il le diminue de 14 points en général pour l'ensemble des enfants.

### Taux de pauvreté des enfants vivant dans une famille avec un couple et au moins trois enfants

En %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Avant impact du système socio-fiscal	51,2	50,7	50,2	49,4	48,4	48,5	44,6	44,8	42,8
Après impact du système socio-fiscal	25,9	24,8	24,4	23,1	23,3	23,8	18,4	21,3	21,1

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Avant impact du système socio-fiscal	43,8	44,3	44,5	40	43,6	42,2	42,3	42,5	44,8
Après impact du système socio-fiscal	21,3	20,7	21,2	20,3	21,6	23,4	22,8	22,5	23,3



Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.

(1) : À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.

L'impact des transferts sociaux et fiscaux sur la pauvreté des enfants vivant au sein d'une famille nombreuse (parents en couple avec trois enfants ou plus) est le même que celui observé pour les familles monoparentales (-22 points).

### Taux de pauvreté des enfants vivant en ZUS et en dehors des ZUS

En %

Taux de pauvreté des enfants vivant ZUS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Avant impact du système socio-fiscal	65,8	67,3	69,3	68,9	69,1	66,1	62,3	64,5	74,3	74,2	73,1	75,4
Après impact du système socio-fiscal	41,1	43,5	40,5	44,5	42,2	46,2	38,8	44,8	52,4	51,9	51,1	52,7

Taux de pauvreté des enfants vivant en quartier non ZUS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (1)	2011 (1)	2012 (1)
Avant impact du système socio-fiscal	28,9	29	27,7	27,7	28,9	28,3	27,4	29,2	28,9	29	28,8	29,6
Après impact du système socio-fiscal	14,7	15,5	14,8	15,4	15,6	15,2	15,6	16,2	16,8	16,6	16,6	16,6

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 2002 à 2004, Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2012.

Plus d'un enfant sur deux vivant en quartier ZUS est pauvre contre 16,6 % sur le reste du territoire. L'impact sur le taux de pauvreté des enfants du système redistributif est plus important dans les quartiers ZUS (23 points) que sur le reste du territoire (-13 points).



## (17) Part des élèves de CM2 maîtrisant les connaissances de base

### Définition :

Connaissances de base :

- Compétences 1 : Maîtrise de la langue française
- Compétences 3 : Mathématiques, culture scientifique et technologique

L'indicateur a été établi à partir d'épreuves standardisées réalisées auprès d'échantillons représentatifs d'élèves. En 2012, après expérimentation, les épreuves ont été stabilisées à la fois dans leur contenu et leur mode de passation. C'est donc le protocole de 2012 qui servira de référence dans les années à venir. A titre indicatif, 793 écoles figurent dans l'échantillon en 2013 et le nombre d'élèves s'élève à 8 500 pour chaque compétence.

Ces évolutions entraînent une rupture de série en 2012 par rapport aux années antérieures (compétences de base).

*Remarque :* les données ne sont pas comparables avec les données du rapport sur la pauvreté 2013 du Gouvernement au Parlement. Le nouvel indicateur n'est plus calculé avec l'enquête précédente. Les deux indicateurs présentés ici ne sont pas réductibles à un indicateur unique comme le précédent, le croisement entre les deux étant impossible du fait que les échantillons passant chaque test sont différents. Par ailleurs, un calcul rétrospectif n'est pas possible à réaliser.

### Part des élèves de CM2 maîtrisant les connaissances de base

En %

	2012	2013
Compétence 1, palier 2 (maîtrise de la langue française)	78,4 (± 2,8)	79,8 (±1,6)
Compétence 3, palier 2 (principaux éléments de mathématiques et la culture scientifique et technologique)	69,1 (±3,2)	70,9 (± 2)

Source : MEN-MESR-DEPP. Champ : France métropolitaine + DOM

Note : les chiffres entre parenthèses correspondent à la précision de l'indicateur.

### Indicateur du rapport sur la pauvreté 2013 du Gouvernement au Parlement :

En %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Proportion d'élèves de CM2 maîtrisant les compétences de base en français et en mathématiques (en %)	82,1	83,3	84,3	82,0	83,1	84,0

Champ : enfants scolarisés en classe de CM2 - France entière

Source : DEPP – Ministère de l'Éducation Nationale – enquête auprès de 8000 élèves de CM2

Note : l'évolution entre 2007 et 2012 n'est pas significative car il faut assortir ces taux d'un intervalle de confiance d'environ 2 points

De 2007 à 2012, la proportion d'élèves du CM2 maîtrisant les savoirs de base n'a pas significativement augmenté. En 2013, 79,8 % des élèves de CM2 maîtrisent la langue française et 70,9 % maîtrisent les principaux éléments de mathématiques et la culture scientifique et technologique.

### Déclinaisons :

#### Part des élèves de CM2 maîtrisant les connaissances de base dans les zones d'éducation prioritaire

La politique d'éducation prioritaire a pour objectif de corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire par un renforcement de l'action pédagogique et éducative dans les écoles et établissements des territoires qui rencontrent les plus grandes difficultés sociales.

À la rentrée scolaire 2013, l'éducation prioritaire repose principalement sur deux dispositifs :

- Le dispositif « Éclair » - les écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite -, dont 73% des élèves ont des parents ouvriers ou inactifs, contre un tiers hors éducation prioritaire.
- Le dispositif « RRS » - les réseaux de réussite scolaire -, qui bénéficient d'une certaine mixité sociale puisqu'ils accueillent 57% d'enfants d'ouvriers et d'inactifs.

Ces écoles et collèges sont le plus souvent implantés dans des quartiers urbains défavorisés mais certaines zones rurales en relèvent également.

« Éclair » comme « RRS » constituent des réseaux réunissant écoles et collèges - et parfois lycées - pour favoriser la continuité des apprentissages tout au long de la scolarité obligatoire.

En %

	2012	2013
<b>Compétence 1, palier 2 (maîtrise de la langue française)</b>		
Public hors Éducation prioritaire	79,1 (±3,7)	81,8 (±2,1)
Public Éducation prioritaire :		
- RRS	68,7 (±2,7)	69,8 (±2,8)
- ECLAIR	59,6 (±3)	62,5 (±3,9)
<b>Compétence 3, palier 2 (principaux éléments de mathématiques et la culture scientifique et technologique)</b>		
Public hors Éducation prioritaire	71,3 (±4,3)	74,2 (±2,7)
Public Éducation prioritaire :		
- RRS	51,3 (±3,1)	56,5 (±3,5)
- ECLAIR	45,3 (±3,1)	47,3 (±3,8)

Source : MEN-MESR-DEPP. Champ : France métropolitaine + DOM

Note : les chiffres entre parenthèses correspondent à la précision de l'indicateur.

La proportion d'élèves du CM2 maîtrisant les savoirs de base est nettement plus faible dans les écoles de zones d'éducation prioritaire. En 2013, 81,8 % des élèves de CM2 maîtrisent la langue française dans les écoles hors éducation prioritaire contre 69,8 % dans les écoles RRS et 62,5 % dans les écoles ECLAIR soit un écart respectif de 12 et 19,3 points avec les écoles hors éducation prioritaire. Pour les connaissances des principaux éléments de mathématiques et la culture scientifique et technologique, l'écart est encore plus important. 56,6 % des élèves de CM2 des écoles RRS et 47,3 % des écoles ECLAIR les maîtrisent contre 74,2 % pour les élèves hors éducation prioritaire, soit un écart respectif de 18 et 26,9 points.

## *Paquet : Inclusion bancaire et surendettement*

### Indicateurs :

- Taux d'endettement médian par quintile de niveau de vie
  
- Taux de bancarisation
  
- Nombre de dossiers de surendettement déposés et part de dossiers jugés recevables

## (18) Taux d'endettement médian par quintile de niveau de vie

### Définition :

Le taux d'endettement est le rapport entre les mensualités de remboursement et le revenu disponible du ménage. Le revenu comprend l'ensemble des revenus bruts de contributions et cotisations sociales, les prestations et minima sociaux, mais les transferts entre ménages ne sont pas inclus et les impôts ne sont pas retranchés. Cet indicateur est ventilé par quintile de niveau de vie du ménage.

L'indicateur est établi sur le champ des ménages ayant des emprunts en cours ou interrompus mais non achevés.

### Évolution de l'indicateur depuis 2008 :

En %

Quintile de niveau de vie	2008	2009	2010	2011	2012
1er quintile	15	16	16	15	16
2e quintile	15	16	15	16	16
3e quintile	17	16	17	17	17
4e quintile	17	19	18	19	19
5e quintile	15	16	15	16	15
<b>Ensemble</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>17</b>

Champ : France métropolitaine, ménages ayant des emprunts en cours ou interrompus mais non achevés.

Source : Insee, enquêtes statistiques sur les revenus et les conditions de vie (SRCV) 2008 à 2012

Le taux d'endettement médian des ménages ayant des emprunts en cours ou interrompus mais non achevés est de 17 % en 2012. Du 1er quintile de niveau de vie au 4ème quintile, plus les ménages ont un niveau de vie important, plus le taux d'endettement est élevé. Au-delà du 4ème quintile, c'est-à-dire parmi les 25 % de la population la plus aisée, le taux d'endettement diminue (15 %). Les taux d'endettement des ménages endettés sont relativement stables sur la période.

## (19) Taux de bancarisation

### Définition :

Le taux de bancarisation est la proportion de personnes de plus de 18 ans ayant accès aux services bancaires (compte chèque ou actif financier) dans l'ensemble de la population.

*Remarque :* L'indicateur est calculé à partir de l'enquête patrimoine de l'INSEE. La prochaine enquête patrimoine aura lieu en fin d'année 2014.

### Le droit au compte :

L'article L312-1 du code monétaire et financier établit un droit au compte qui permet à toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, d'obtenir l'ouverture d'un tel compte dans un établissement de crédit. Une personne à qui une agence bancaire refuse l'ouverture d'un compte doit s'adresser à la Banque de France qui désigne, dans un délai de 24 heures, un établissement à laquelle obligation est faite de lui ouvrir un compte de dépôt.

### Évolution depuis 2004

#### Taux de bancarisation

En %

2004	2010
97,2	96,3

*Champ : population résidente en France métropolitaine et âgée de plus de 18 ans*

*Source : enquête patrimoine INSEE 2004 et 2010*

3,7 % des personnes majeures en 2010, soit un peu plus qu'en 2004 (2,8 %), n'ont recours à aucun service bancaire (ni compte, ni actif financier).

Selon une étude ponctuelle de l'Insee<sup>11</sup>, les ménages dans cette situation, qui n'ont donc ni compte ni moyen de paiement en 2008, ont des niveaux de vie faibles : près des deux tiers sont pauvres en conditions de vie et la moitié d'entre eux vit sous le seuil de pauvreté monétaire relatif à 60 %. 55 % de ces ménages sont constitués de personnes seules et 18 % de familles monoparentales. Ils sont locataires et n'ont pas de crédit en cours.

Plus généralement, en 2008, 11 % des ménages ne recourent pas au minimum des services bancaires gratuits prévus par loi (notamment compte, chéquier et carte bancaire), sans qu'il soit possible d'imputer la part du non-recours qui peut être considéré comme relevant de l'exclusion bancaire. Ne pas disposer d'un moyen de paiement peut découler d'un choix : 56 % des personnes ne possédant pas de chéquier déclarent ne pas en avoir besoin ou préférer régler en espèce. Les personnes âgées sont surreprésentées dans cette population,

<sup>11</sup> Laurence Dauphin, « Endettement et recours aux services bancaires en 2008 », Insee première n°1352, mai 2011.



probablement en raison d'une moindre habitude du recours aux moyens de paiement électroniques. Cependant, le faible recours aux services bancaires est très lié à la pauvreté : 32 % des ménages avec un faible recours aux services bancaires ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté relatif à 60 % alors que 28 % sont pauvres en conditions de vie. Pour 14 % des ménages ayant faiblement recours aux services bancaires, le motif déclaré principal est très souvent la perte ou la diminution de leur emploi.

En France métropolitaine, 96,3 % de la population âgée de plus de 18 ans possèdent un compte chèque ou un actif financier au sein d'une banque en 2010, soit 0,9 point de moins qu'en 2004.

## (20) Nombre de dossiers de surendettement déposés et part de dossiers jugés recevables

### Définition :

Nombre de ménages dont la situation, selon l'article L331-1 du Code de la Consommation, est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir. Le surendettement est ainsi défini comme un niveau d'endettement manifestement excessif au regard des capacités de remboursement des ménages considérés.

Le nombre de ménages surendettés en France métropolitaine est connu grâce au nombre de dossiers déclarés recevables par les commissions du surendettement. Elles ont pour mission de trouver des solutions amiables, mais aussi, depuis 1995, de proposer des recommandations aux autorités judiciaires en cas d'échec des négociations. Le secrétariat de ces commissions est assuré par la Banque de France.

Cet indicateur est produit à partir des remontées de données administratives. Il est ainsi très lié à la gestion du traitement des dossiers jugés recevables et plus généralement à l'évolution du contexte institutionnel. Le dispositif initial a été modifié, à cet égard, à trois reprises, en 1995, 1998 et 2003. Certains aménagements ont été apportés en 1998 à la procédure de traitement du surendettement par la loi relative à la lutte contre l'exclusion afin de faire participer davantage l'administration fiscale au règlement de la situation de ces personnes. La réforme issue de la loi du 1er août 2003 dite « loi Borloo » confirme le rôle des commissions de surendettement et modifie profondément le dispositif existant.

### Évolution de l'indicateur depuis 2004 :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de dossiers déposés	188 176	182 330	184 866	182 855	188 485	216 396	217 927	232 508	220 922	223 012
Dossiers recevables *	154 950	157 580	159 697	156 859	161 033	185 341	182 007	202 971	194 908	195 258
<i>Dont dossiers jugés recevables suite à un recours</i>	-	-	1 747	1 921	2 128	2 646	2 579	2 583	2 579	2 582
<i>Dont dossiers déclarés recevables par la commission</i>	-	-	157 950	154 938	158 905	182 695	179 428	200 388	192 329	192 676

Champ : France métropolitaine

Source : Banque de France

\* : y compris les dossiers recevables suite à un recours

Le nombre de dossiers de surendettement déposés (et recevables) à la Banque de France a augmenté de 21 % depuis 2008. Cette évolution confirme que les effets de la crise

économique sur la situation financière des plus fragiles sont toujours prégnants. Le nombre de dossiers déclarés éligibles aux procédures légales de traitement du surendettement a augmenté de 15 % entre 2008 et 2009, puis encore de 12 % en 2011, avant de diminuer en 2012 (- 4 %). En 2013, il se stabilise avec un volume de l'ordre de 195 300 dossiers recevables.

La loi Lagarde du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et encadrant de façon plus stricte les crédits à la consommation, a pu contribuer à réduire le nombre de crédits distribués (notamment les crédits renouvelables). La baisse observée du nombre de crédits à la consommation se répercute sur les dossiers de surendettement puisqu'on constate une baisse des dossiers impliquant un crédit à la consommation : fin 2013, les dettes à la consommation représentaient 49,1 % de l'endettement global (contre 58,1 % fin 2011) et concernaient 86,1 % des dossiers (89,2 % fin 2011).

Dans le même temps, la situation des personnes qui font face au surendettement s'est encore détériorée depuis 2008. Ainsi, le recours à la procédure de rétablissement personnel, solution retenue lorsque la situation du débiteur est irrémédiablement compromise, continue d'augmenter (+104 % depuis 2008) et représente en 2013, 34,9 % des dossiers recevables contre 20,7 % en 2008.

En 2013, le niveau d'endettement observé en moyenne pour l'ensemble des dossiers recevables augmente lui aussi et s'établit à près de 39 200 euros au quatrième trimestre, soit 2,1 % de plus qu'au quatrième trimestre 2012 (en 2012 le niveau d'endettement avait déjà augmenté de 4,3 %). Cette hausse du niveau d'endettement s'explique par l'augmentation de la part des dossiers comportant un endettement immobilier, qui ont un encours généralement plus élevés que les autres types d'endettement.

Les personnes concernées se caractérisent par de faibles revenus : la majorité des personnes surendettées (49 % en 2012) dispose ainsi de ressources inférieures ou égales au SMIC et 11 % de ressources inférieures ou égales au RSA socle (pour un couple). 27 % sont au chômage et 12 % sont sans profession.

Les personnes surendettées sont majoritairement des locataires (78 % 2012, ayant souvent des impayés de loyer, même si cette population surendettée est en recul par rapport aux années précédentes (-1,7 point par rapport à 2010). Cette évolution, qui peut traduire des difficultés accrues de la part des personnes propriétaires ou accédant à la propriété, doit également être rapprochée de l'évolution des pratiques des commissions de surendettement qui, dans le prolongement de l'orientation donnée en la matière par la loi Lagarde du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, apprécie de manière plus large la recevabilité des dossiers pour lesquels un bien immobilier est recensé.

Enfin, en 2012, la population des ménages surendettés se caractérise par la prédominance de personnes vivant seules (64 %) et n'ayant pas de personnes à charge (52 %).

### **III-INDICATEURS DE PERFORMANCE PAR MESURES PRIORITAIRES**

## Mesure prioritaire : Amélioration et effectivité des droits

### Indicateurs :

- Taux de non recours à l'ACS et à la CMU-C
  
- Nombre de départements ayant atteint les objectifs de réduction de non recours fixés à la suite des expérimentations 77 et 44

## (21) Taux de recours à l'ACS et à la CMU-C

### Définition :

Le taux de recours à une complémentaire santé (ACS ou CMU-C) rapporte au numérateur le nombre de bénéficiaires couverts par ces complémentaires observé et au dénominateur la population éligible à ces couvertures maladie complémentaire. Cet indicateur est calculé pour la France métropolitaine.

Au numérateur, la mesure du nombre de bénéficiaires est obtenue en exploitant les fichiers administratifs des organismes chargés de délivrer la prestation. Au dénominateur, le nombre de personnes éligibles repose sur une estimation réalisée par microsimulation (Encadré).

La Couverture Maladie Universelle (CMU-C) permet à toutes les personnes résidant en France de manière stable depuis plus de trois mois de bénéficier, sous conditions de ressources, d'une assurance complémentaires de santé gratuite. La CMU-C est également un droit connexe lié au bénéfice du RSA socle. Elle est accordée pour un an aux personnes ayant une résidence stable et régulière sur le territoire français, et dont les ressources des douze derniers mois sont inférieures à un seuil, fixé à 720 euros mensuels pour une personne seule au 1<sup>er</sup> juillet 2014.

L'Aide Complémentaire Santé (ACS) est une aide financière à l'acquisition d'un contrat d'assurance maladie complémentaire de santé, accordée aux personnes dont les revenus par unité de consommation se situent entre le plafond de la CMU-C et ce même plafond majoré. Cette majoration était de 20 % en 2009 et 2010. Elle a été portée à 26 % au 1<sup>er</sup> janvier 2011, puis à 35 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### Encadré : précisions méthodologiques.

Le taux de recours à la CMU-C, correspond au numérateur au nombre de bénéficiaires en France métropolitaine communiqué par le Fonds CMU<sup>12</sup> et au dénominateur, aux effectifs éligibles à la CMU-C calculés par microsimulation à partir du modèle Ines de la DREES-INSEE.

Pour l'ACS, il faut estimer aussi au numérateur le nombre de bénéficiaires d'une attestation ACS en France métropolitaine, qui n'est pas disponible dans les bases de données du Fonds CMU, en appliquant une correction DOM au nombre de bénéficiaires France entière (fourni par le Fonds CMU). Au dénominateur, le nombre de personnes éligibles est diminué de la proportion de personnes éligibles à l'ACS également bénéficiaires d'un contrat collectif obligatoire (ce type de contrats étant non éligible à l'ACS). Cette proportion est estimée à l'aide du modèle de microsimulation OMAR (outil de microsimulation pour l'analyse des restes à charges) de la DREES à 21 % pour les années 2010 à 2013.

<sup>12</sup> <http://www.Cmu.fr/statistiques.php>

**Les modèles de microsimulation Ines et OMAR** : le principe de la microsimulation consiste à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif de la population. Le modèle de microsimulation Ines, développé par la Drees et l'Insee, est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête emploi, les informations administratives de la Cnaf et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Les données de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de 2011 sont recalées afin de refléter la situation en 2013. Sont calculés pour chaque ménage, les différents transferts monétaires selon sa composition familiale, l'activité de ses membres et son revenu imposable. Le modèle OMAR permet de simuler au niveau individuel le partage de la dépense entre les trois financeurs : la Sécurité Sociale, l'organisme complémentaire et l'individu.

Remarque : Les hypothèses de modélisation sous-tendant le modèle Ines, en constante évolution, peuvent avoir un impact sur les estimations présentées. Aussi, dans un souci de comparabilité des résultats, les chiffres présentés ici pour les années 2011 et 2012 ont été recalculés avec la version du modèle Ines la plus récente (dite « figé 2013 »). Ils sont toutefois sensiblement les mêmes que ceux présentés l'année dernière pour les mêmes années 2011 et 2012 (à 100 000 personnes près), avec une version antérieure du modèle (dite « figé 2012 »)

### Évolution de l'indicateur depuis 2010

En %	2011	2012	2013
Taux de recours à la CMU-C :			
<i>borne inférieure</i>	68	66	60
<i>borne supérieure</i>	81	79	72
Taux de recours à l'ACS :			
<i>borne inférieure</i>	36	30	28
<i>borne supérieure</i>	51	43	41

Source : Modèle Ines (ERFS 2009 actualisé 2011, ERFS 2010 actualisé 2012, ERFS 20121 actualisé 2013), Insee-Drees, calculs Drees.

Champ : ensemble des ménages ordinaires de France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante.

En 2013, le taux de recours à la CMU-C est estimé entre 60 % et 72 %. Cela constitue une baisse marquée par rapport à 2011 et 2012 où il se situait entre 66 % et 81 %. Cette baisse du taux de recours s'explique par l'augmentation importante du plafond de ressources en juillet 2013. Au 1<sup>er</sup> juillet 2013, le plafond d'éligibilité à la CMUc a été relevé de 8,3 %, soit l'inflation augmentée de 7 points. Cette augmentation du plafond a entraîné une augmentation de la population éligible à la CMU-C parmi la population qui était auparavant éligible à l'ACS. Or, le taux de recours à l'ACS étant faible, les personnes concernées



n'étaient pas forcément informées de leur éligibilité nouvelle à la CMU-C<sup>13</sup>. Il est par ailleurs possible que certaines personnes, auparavant bénéficiaires de l'ACS, n'aient pas souhaité abandonner leur contrat de complémentaire santé pour passer à la CMU-C.

Plusieurs études montrent que les facteurs socio-démographiques et l'état de santé, au-delà d'un manque d'information des personnes, sont des facteurs déterminants du non-recours à la CMU-C. De même que l'âge, puisque les jeunes seraient plus négligents vis-à-vis de leur couverture complémentaire car ayant relativement moins de besoins de soins, ou encore la nationalité, du fait que les personnes de nationalité étrangère seraient freinées dans leurs démarches par une barrière linguistique. Les non-recourants diplômés craindraient des effets de stigmatisation ainsi qu'un comportement dissuasif des médecins

Le taux de recours à l'ACS se situe à un niveau plus faible en 2013, entre 28 % et 41 %. Il reste cependant stable par rapport à 2012, malgré la hausse du plafond d'éligibilité à l'ACS, qui conduit généralement à une baisse du recours la première année.

Cette stabilité pourrait résulter de deux effets de sens contraires. Dans un sens haussier, on pourrait observer un effet de rattrapage de la population, nouvellement éligible en 2012 suite à l'augmentation du plafond de l'ACS (de +26 % à +35 % du plafond CMU-C), et qui n'y avait pas recouru dès la première année. Dans un sens baissier, la montée en charge liée à la dernière augmentation en date du plafond (au 1<sup>er</sup> juillet 2013) est progressive, ce qui se traduit probablement par un taux de recours particulièrement faible de la population nouvellement éligible à l'ACS.

Plusieurs difficultés sont pointées dans les différentes études réalisées sur le non-recours à l'ACS : l'accès à l'information et à la difficulté des démarches, la méconnaissance du dispositif, y compris auprès des publics intéressés par la CMU-C, l'étroitesse des plafonds (qui ont été progressivement rehaussés avec pour effet direct une baisse du recours) ainsi que le reste à charge sur le prix du contrat mais également sur celui des prestations.

---

<sup>13</sup> Est observée dans les données du fonds CMU, une augmentation continue depuis juillet 2013 du nombre de bénéficiaires de la CMU-C dont une part serait consécutive à l'apprentissage du nouveau plafond par les éligibles au dispositif.

<b>(22) Nombre de départements ayant atteint les objectifs de réduction du non recours fixés à la suite des expérimentations 77 et 44</b>
---

A définir en 2014.

## Mesure prioritaire : facilitation de l'accès à l'emploi et stabilisation dans un emploi durable

### **(23) Taux de sorties en emplois durables de bénéficiaires de nouveaux contrats aidés**

#### Définition :

L'insertion dans l'emploi durable correspond aux personnes qui occupent un emploi non aidé et qui ont répondu qu'elles étaient en CDD de 6 mois ou plus, en CDI, en mission d'intérim ou en vacation de 6 mois ou plus, ou titulaire de la fonction publique à la question « Si vous êtes aujourd'hui en emploi salarié, y compris en emploi aidé, êtes-vous ? » dans le cadre d'une enquête (Encadré).

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) a réformé les politiques d'insertion en créant le contrat unique d'insertion (CUI). Ce contrat s'est substitué à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, en France métropolitaine, aux contrats issus de la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005. Le CUI prend la forme d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi dans le secteur non marchand (CUI-CAE) et d'un contrat initiative emploi dans le secteur marchand (CUI-CI).

#### Encadré : présentation de l'enquête auprès des sortants des contrats d'aide à l'emploi

Afin de mesurer l'insertion professionnelle à l'issue des contrats d'aide à l'emploi, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la Dares ont confié à l'Agence de services et de paiement (ASP) la réalisation d'une enquête en continu auprès de l'ensemble des personnes sorties depuis six mois de ces contrats (contrats issus de la loi de cohésion sociale de janvier 2005 et, depuis janvier 2010, contrats uniques d'insertion). Un questionnaire court, identique pour chaque « génération » de contrats est ainsi envoyé par l'ASP à tous les sortants, six mois après la fin de l'aide de l'État associée au contrat. Une relance systématique est effectuée un mois après le premier envoi. Au-delà des données que l'enquête permet d'obtenir sur l'insertion professionnelle, son objectif est de recueillir de l'information sur le déroulement du contrat (formation, accompagnement) et l'opinion qu'en ont les anciens salariés. L'analyse porte sur les 296 000 sortants de CUI en 2012 dont 68 000 dans le secteur marchand et 228 000 dans le secteur non marchand.

### Évolution de l'indicateur depuis 2010 :

En %

	2010	2011	2012
<b>CUI non marchand (CAE)</b>	24,7	26,6	21,9
<b>CUI marchand (CIE)</b>	48,4	59,0	56,5

*Note : le CUI ayant été mis en place au 1er janvier 2010, les sortants de 2010 ont plus souvent connu une rupture en cours de contrat. Ceci rend la comparaison dans le temps des taux d'insertion dans l'emploi délicate, notamment dans le secteur marchand où les sortants précoces ont un taux d'insertion dans l'emploi d'au moins 20 points inférieur à celui des salariés étant allés au terme de leur contrat (ou de l'aide de l'Etat dans le cas d'un CDI).*

*Champ : France métropolitaine*

*Source : Enquête sortants ; ASP, traitement Dares-Insee*

Dans le secteur marchand, 56,5 % des personnes sorties d'un CUI en 2012 déclarent être en emploi durable six mois après leur sortie alors qu'elles sont 21,9 % dans ce cas dans le secteur non marchand. Les sorties vers l'emploi durable sont donc plus fréquentes dans le secteur marchand.

Ces résultats sont à considérer à l'aune de la participation au marché du travail de ces populations quel que soit le type d'emploi occupé. Ainsi, plus généralement, 65,9 % des personnes sorties d'un CUI dans le secteur marchand en 2012 sont en emploi (durable ou non) six mois après leur sortie contre 35,8 % dans le secteur non marchand.

Dans un contexte marqué par une dégradation du marché du travail, le taux d'insertion dans l'emploi, durable ou non, des sortants de contrats aidés diminue en 2012 de plus de 4 points, dans le secteur marchand comme dans le non-marchand.

Les sortants de contrats aidés en 2012 sans emploi sont le plus souvent au chômage (30 % de l'ensemble des sortants dans le secteur marchand et 56,4 % dans le secteur non marchand). Ils sont peu nombreux à s'orienter vers une formation (1,5 % dans le secteur marchand et 4,2 % dans le secteur non marchand) ou à sortir vers l'inactivité (2,6 % dans le secteur marchand et 3,6 % dans le secteur non marchand).

Les différences de taux d'insertion dans l'emploi observées sont pour partie liées au profil des personnes, les salariés embauchés dans le secteur marchand étant généralement plus proches de l'emploi que ceux recrutés dans le secteur non marchand.

### Déclinaisons :

#### Taux d'insertion dans l'emploi durable des jeunes (moins de 26 ans) bénéficiaires d'un CUI :

En %

	2010	2011	2012
<b>CUI non marchand (CAE)</b>	26,1	29,6	23,4
<b>CUI marchand (CIE)</b>	49,0	61,9	55,1

*Note : le CUI ayant été mis en place au 1er janvier 2010, les sortants de 2010 ont plus souvent connu une rupture en cours de contrat. Ceci rend la comparaison dans le temps des taux d'insertion dans l'emploi délicate, notamment dans le secteur marchand où les sortants précoces ont un taux d'insertion dans l'emploi d'au moins 20 points inférieur à celui des salariés étant allés au terme de leur contrat (ou de l'aide de l'Etat dans le cas d'un CDI).*

*Champ : France métropolitaine*

*Source : Enquête sortants ; ASP, traitement Dares-Insee*

Le taux de sorties en emploi durable six mois après la sortie d'un CUI-CIE est plus élevé chez les jeunes qu'en population générale. Ce n'est pas le cas dans le secteur non marchand.

Ils sont au total 66 % en emploi (durable ou non) six mois après la sortie d'un contrat dans le secteur marchand (CUI-CIE) et 40,3 % dans le secteur non marchand (CUI-CAE).

Ils sont plus nombreux à reprendre des études ou à suivre une formation (3,2 % dans le secteur marchand et 8,9 % dans le secteur non marchand).

#### Taux d'insertion dans l'emploi durable des bénéficiaires de CUI dans les quartiers

##### ZUS

En %

		2010	2011	2012
<b>CUI marchand (CIE)</b>	ZUS	38,4	48,6	49
	En unités urbaines englobantes hors Zus	46,2	56,4	56,8
<b>CUI non marchand (CAE)</b>	ZUS	18,8	19,8	17,2
	En unités urbaines englobantes hors Zus	25	27,3	24,2

*Note : le CUI ayant été mis en place au 1er janvier 2010, les sortants de 2010 ont plus souvent connu une rupture en cours de contrat.*

*Ceci rend la comparaison dans le temps des taux d'insertion dans l'emploi délicate, notamment dans le secteur marchand où les sortants précoces ont un taux d'insertion dans l'emploi d'au moins 20 points inférieur à celui des salariés étant allés au terme de leur contrat (ou de l'aide de l'Etat dans le cas d'un CDI).*

*Champ : France métropolitaine*

*Source : Enquête sortants ; ASP, traitement Dares-Insee*

Le taux de sorties en emploi durable est moins élevé dans les quartiers ZUS que dans les autres quartiers de la même agglomération, quel que soit le secteur. L'écart de taux entre les unités territoriales considérées est compris entre 7 et 8 points selon le secteur d'activité.

## Mesure prioritaire : garantie jeunes

<b>(24) Indicateur à définir par le groupe de travail ad hoc</b>
--

### Contexte :

Pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi, en situation de grande précarité, le Gouvernement a mis en place la Garantie jeunes. Ces personnes âgées entre 18 et 25 ans peuvent ainsi obtenir une allocation d'un montant équivalent au RSA tout en bénéficiant d'un accompagnement leur permettant de trouver un travail.

Pour mémoire, le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013 prévoit l'expérimentation de ce nouveau dispositif dans une dizaine de territoires à partir d'octobre 2013. La généralisation du dispositif est annoncée en clôture de la conférence sociale de juillet 2014. 50 000 jeunes seraient concernés d'ici à 2015.

## Mesure prioritaire : Remédier à l'effectivité partielle du DALO

<b>(25) Part des ménages sortis du dispositif DALO dans un délai de 6 mois parmi les personnes désignés prioritaires.</b>
---

### Définition :

La loi du 5 mars 2007 a institué le droit au logement opposable. L'État a désormais une obligation de résultat, pour proposer un logement dans des délais encadrés au-delà desquels le demandeur pourra former un recours contentieux devant le juge administratif. Les commissions de médiation ont été instituées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Le rôle de la commission de médiation est de valider ou non le caractère prioritaire au droit au logement opposable des demandes qui lui sont adressées. Sont susceptibles d'être reconnues comme telles les demandes formulées par les personnes qui satisfont aux conditions d'accès au logement social et qui sont dans l'une des situations suivantes :

- ne pas avoir reçu de proposition adaptée à leur demande dans un délai fixé par le préfet ;
- être dépourvues de logement, la commission pouvant orienter les demandes vers une forme d'hébergement ;
- avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion ;
- être hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logées dans un logement de transition depuis plus de 18 mois ;
- être logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- être logées dans des locaux sur-occupés ou non décents, s'il y a au moins une personne mineure ou handicapée.

### Remarques préalables :

Les données relatives aux sorties du dispositif DALO (relogements, refus d'offre adaptée, repérage des ménages qui ne sont plus à reloger) peuvent évoluer. En effet, les secrétariats des commissions de médiation n'ont pas toujours connaissance en temps réel de ces informations et ne peuvent donc pas toujours les saisir en temps réel dans l'application informatique de suivi « COMDALO ». Il s'agit donc de données minimales connues au moment de la réalisation des requêtes dans l'infocentre InfoDALO.

D'autre part, il est à noter que le nombre de décisions favorables prises par les commissions de médiation augmente chaque année.



### Définition :

Pourcentage de personnes sorties du dispositif DALO car ayant soit été relogés, soit refusé une offre adaptée, soit été repérés comme n'étant plus à reloger, dans un délai de 6 mois à compter de la décision favorable parmi les personnes désignées prioritaires et en situation d'urgence par les commissions de médiation.

En effet, à compter de la notification de la décision de la commission de médiation, le préfet dispose d'un délai de 3 ou 6 mois (6 mois pour l'île de France, 3 mois pour les autres régions) pour faire des propositions de logement adaptées aux besoins des personnes. Passé ce délai, si la personne n'a pas reçu de proposition adaptée, elle peut exercer un recours devant le tribunal administratif.

### Méthode de calcul de l'indicateur

Il s'agit d'un indicateur en cohorte, construit mois par mois. Il est obtenu en calculant le rapport entre les nombres suivants :

*Numérateur* : nombre de ménages ayant été déclarés prioritaires et en situation d'urgence l'année N et ayant signé un bail ou ayant refusé une offre adaptée ou n'étant plus à reloger pour des raisons autres (décès, départ du territoire, ...) dans les 6 mois qui ont suivi la décision favorable

*Dénominateur* : nombre de ménages ayant été déclarés prioritaires au cours de l'année N.

*Exemple* : parmi les ménages prioritaires de janvier 2012 (dénominateur), on considère (numérateur) ceux ayant une date de signature de bail, de refus ou de "plus à reloger" inférieure au 31 juillet 2012 (janvier + 6 mois).

### Indicateur de 2012 à 2013

	2012	2013
<b>Sortis du dispositif DALO dans les 6 mois suivant la décision favorable</b>	7 917	9 831
<b>Ménages déclarés prioritaires en 2012</b>	24 626	32 472
<b>Taux (en %)</b>	32	30

**Champ** : France entière

**Source** : Infocentre InfoDALo, données arrêtées au 28 octobre 2014

En 2012, 32 472 ménages ont été déclarés prioritaires par les commissions DALO. Parmi ces ménages, 9 831, soit 30 %, sont sortis du dispositif six mois après la décision des commissions : ils ont soit signé un bail, soit refusé l'offre adaptée du DALO ou n'étaient plus à reloger pour d'autres raisons (décès, départ du territoire...). Entre 2012 et 2013, le nombre

*de ménage jugés prioritaires a augmenté de 32 %. Le nombre de sortis du dispositif six mois plus tard a également augmenté mais de manière moins importante (24 %).*

*Indicateurs complémentaires n°1 :*

*Part de personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par la commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre.*

*Définition :*

Pourcentage des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires et en situation d'urgence par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre.

*Méthode de calcul de l'indicateur*

Cet indicateur fournit, pour chaque donnée, les informations sur une année civile. Il est obtenu en calculant le rapport entre les nombres suivants :

*Numérateur* : nombre de personnes relogées (DALO « directs » et « indirects ») entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'année N, soit le nombre de bénéficiaires logés suite à une offre (dits « logés DALO directs ») + le nombre de personnes ayant trouvé une solution de logement avant le passage en commission (demandes devenues sans objet) + le nombre de relogés indépendamment de la mise en œuvre de la décision favorable (dits « logés DALO indirects »).

*Dénominateur* : total des personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation DALO et n'ayant pas refusé l'offre, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'année N, soit le nombre de décisions de logement favorables émises par la commission + le nombre de décisions devenues sans objet suite à une solution de logement trouvée avant la commission moins le nombre d'offres refusées par le bénéficiaire.

*Remarque :*

Le mode de calcul ainsi retenu mesure un « flux » et non une « cohorte » car les personnes relogées ne correspondent pas nécessairement aux personnes qui ont fait l'objet de la décision.

*Évolution de l'indicateur depuis 2008 :*

*En %*

	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013
pourcentage des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation DALO et n'ayant pas refusé l'offre	34	60	68	69	66	62

*Champ : France entière*

*Source : Infocentre InfoDALO, données arrêtées au 28 octobre 2014*

En phase de montée en charge, la part des relogements est passée de 34 % en 2008 à 69 % en 2011. Depuis, le taux est relativement stable, il s'établit à 62 % en 2013 (mais ce taux peut encore augmenter). Cette stabilité traduit une hausse concomitante des relogements et des décisions favorables.

#### *Indicateurs complémentaires n°2 :*

*Stock de personnes déclarées prioritaires entre le 01/01/2008 et le 30/06/2014 et restant à reloger.*

#### Définition :

Nombre de ménages déclarés prioritaires et en situation d'urgence par les commissions de médiation entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 30 juin 2014 et qui restent à reloger (c'est-à-dire qui n'ont ni été relogés, ni refusé d'offre adaptée, ni été repérés comme n'étant plus à reloger)

#### Calcul de l'indicateur :

Fin juin 2014, il reste 55 504 ménages déclarés prioritaires à reloger.

## Mesure prioritaire : Mettre fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence

<b>(26) Taux de sortie vers le logement des personnes hébergées</b>
---

### Définition :

Le taux de sortie vers le logement des personnes hébergées est la part des personnes hébergées par un établissement au 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui ont quitté l'établissement pour un logement au cours de l'année. Seul l'hébergement en insertion ou en stabilisation est pris en compte. Le logement comprend le logement personnel et le logement accompagné (pension de famille/maison-relais, résidences sociales, foyers), l'hébergement chez un tiers étant exclu.

Le taux est calculé à partir de l'enquête quadriennale auprès des établissements et services en faveur des personnes en difficulté sociale (enquête ES « difficulté sociale ») menée par la Drees. Celle-ci porte sur les établissements et services hébergeant des enfants et des adultes en situation difficile. Elle couvre la France entière, y compris les départements d'outre-mer (DOM). Cette enquête vise à fournir une description exhaustive de l'activité du personnel et de la clientèle de ces établissements et services sociaux.

*Remarque :* Les personnes sorties d'un établissement au cours de l'année vers une autre destination que le logement, et ayant trouvé un logement en cours d'année, ne sont pas comptabilisées comme sorties vers le logement. À l'inverse, celles qui sont sorties vers le logement et l'ont perdu avant la fin de l'année sont comptabilisées comme sorties vers le logement.

Taux de sortie des personnes hébergées au 1er janvier selon leur destination à la sortie de l'établissement

En %

	2008	2012
<b>Taux de sortie vers le Logement</b>	<b>34,2</b>	<b>33,1</b>
Dont :		
Logement personnel (accédant, propriétaire, locataire ou sous locataire)	32,8	30,2
Logement accompagné (pension de famille, résidence sociale, foyers jeunes travailleurs, foyer travailleurs migrants...)	1,4	2,9
<b>Taux de sortie vers un logement par un tiers</b>	<b>2,1</b>	<b>2,6</b>
<b>Taux de sorties vers d'autres destinations</b> (établissement médical, pour personnes âgées, pénitencier, hébergement à caractère social, hébergement d'urgence, hébergement de fortune, mobile, sans-abri, destination inconnue ou non précisée)	<b>28,0</b>	<b>23,8</b>

*Champ : Personnes hébergées au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centres d'hébergement non conventionnés au titre de l'aide sociale de l'État. Personnes hébergées sur des places d'hébergement hors urgence.*

*Sources : DREES, enquêtes ES 2008 et 2012.*

Parmi les personnes hébergées en centre d'hébergement (hors urgence) au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 33,1 % sont sorties vers un logement : 30,2 % occupent un logement personnel (accédant, propriétaire, locataire ou sous locataire) à la fin 2012 et 2,9 % sont en logement accompagné (pension de famille, résidence sociale, foyers jeunes travailleurs, foyer travailleurs migrants...). Par ailleurs, 2,6 % sont logées par un tiers. 23,8 % sont logées en établissement (médical, pour personnes âgées, à caractère social ou d'urgence), en prison, en hébergement de fortune ou mobile, ou sont sans-abri.

Par rapport à 2008 la situation quatre ans plus tard, soit en 2012, se détériore légèrement : le taux de sortie vers le logement est en légère baisse (-1,1 point) et les sorties se font davantage vers le logement accompagné (+ 1,5 point) que vers le logement personnel (-2,6 points). 40 % des personnes ne sont pas sorties de l'établissement occupé au 1<sup>er</sup> janvier 2012 contre 36 % en 2008.

Enfin, parmi les personnes sorties au cours de l'année 2008, la moitié (50,7 %) occupe un logement personnel à la fin de l'année (-0,4 point par rapport à 2006).

## Mesure prioritaire : Permettre l'accès à des complémentaires de qualité

### **(27) Nombre d'éligibles supplémentaires à la CMUC et à l'ACS**

Définition de la CMU-C et de l'ACS : voir indicateur 22 « taux de non recours à l'ACS et à la CMU-C ».

#### Définition :

Ce sont les personnes désormais éligibles à la couverture Maladie Universelle (CMU-C) et à l'Aide Complémentaire Santé (ACS), suite au relèvement du plafond de ces deux dispositifs entre 2010 et 2013.

Le relèvement du plafond de la CMU-C était de 1,2 % en 2010, de 2,2 % en 2011, de 2 % en 2012 et de 8,3 % en 2013.

La majoration pour l'ACS était de 20 % du plafond de la CMU-C en 2009 et 2010. Elle a été portée à 26 % au 1<sup>er</sup> janvier 2011, puis à 35 % au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Remarque : Les hypothèses de modélisation sous-tendant le modèle Ines, en constante évolution, peuvent avoir un impact sur les estimations présentées. Aussi, dans un souci de comparabilité des résultats, les chiffres présentés ici pour les années 2011 et 2012 ont été recalculés avec la version du modèle Ines la plus récente (dite « figé 2013 »). Ils sont toutefois sensiblement les mêmes que ceux présentés l'année dernière pour les mêmes années 2011 et 2012 (à 100 000 personnes près), avec une version antérieure du modèle (dite « figé 2012 »).

#### Encadré : précisions méthodologiques

Les effectifs présentés ont été estimés à l'aide du modèle de micro-simulation Ines, développé conjointement par la Drees et l'Insee, en appliquant la législation relative à la CMU-C et à l'ACS à un échantillon de ménages représentatif de la population vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire. Cet échantillon est issu de l'Enquête Revenu Fiscaux et sociaux de l'INSEE de 2011 (actualisée sur 2013), qui associe les informations socio-démographiques de l'enquête Emploi de l'Insee au détail des revenus déclarés à l'administration fiscale (DGI).

Les estimations du nombre de personnes éligibles sont présentées avec un intervalle de  $\pm 9$  % pour la CMU-C et de  $\pm 18$  % pour l'ACS, pour rendre visible l'imprécision liée à l'estimation. Les effectifs de personnes éligibles à la CMU-C intègrent également les bénéficiaires du RSA socle.

Effectifs de populations éligibles à la CMU-C et à l'ACS en moyenne annuelle de 2011 à 2013 en France métropolitaine

	2011	2012	2013
Plafond d'éligibilité à l'ACS	plafond CMUc + 26%	plafond CMUc + 35%	plafond CMUc + 35%
Nombre de personnes éligibles à la CMU-C (en millions)			
<i>borne inférieure</i>	4,7	5,0	5,7
<i>borne supérieure</i>	5,6	5,9	6,8
Nombre de personnes éligibles à l'ACS* (en millions)			
<i>borne inférieure</i>	1,7	2,7	3,2
<i>borne supérieure</i>	2,5	3,8	4,7

Source : Modèle Ines (ERFS 2009 actualisé 2011, ERFS 2010 actualisé 2012, ERFS 2011 actualisé 2013), Insee-Drees, calculs Drees.

Champ: ensemble des ménages ordinaires métropolitains dont la personne de référence n'est pas étudiante

: Il s'agit de personnes dont les ressources sont en dessous du plafond d'éligibilité à l'ACS. Elles peuvent cependant ne pas avoir droit à l'ACS parce qu'elles bénéficient d'un contrat d'assurance complémentaire collectif obligatoire, qui n'est pas éligible à l'ACS. On estime en 2012 à 21 % la part des personnes dont les ressources sont en dessous du plafond d'éligibilité à l'ACS mais qui ne sont pas éligibles à l'ACS parce qu'ils disposent d'un contrat collectif obligatoire.

Nombre d'éligibles supplémentaires à la CMU-C et à l'ACS

	2013
Nombre de personnes éligibles supplémentaires à la CMU-C(en millions)	
<i>borne inférieure</i>	0,7
<i>borne supérieure</i>	0,9
Nombre de personnes éligibles supplémentaires à l'ACS (en millions)	
<i>borne inférieure</i>	0,5
<i>borne supérieure</i>	0,9

Source : Modèle Ines de la DREES et de l'INSEE ( ERFS 2010 actualisé 2012 ERFS 2011 actualisé 2011), calculs Drees.

Champ: ensemble des ménages ordinaires métropolitains dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Entre 2012 et 2013, le nombre de personnes éligibles à la CMU-C augmente de manière importante. En 2013, il est compris entre 5,7 et 6,8 millions de personnes alors qu'il se situe

en 2012 entre 5,0 et 5,9 millions de personnes. Cette hausse est due en partie à l'augmentation du plafond d'éligibilité de 8,3 % en juillet 2013. Elle s'explique également par une situation économique toujours dégradée en 2013 qui a entraîné une augmentation des populations potentiellement concernées par la CMU-C : personnes ayant de très faibles ressources, chômeurs en fin de droits et allocataires de minima sociaux. Concernant ces derniers, le nombre de bénéficiaires du RSA socle augmente de 7,6 % en 2013 en France métropolitaine. Cela représente plus de 100 000 foyers qui viennent grossir directement le nombre de personnes éligibles à la CMU-C. Cette augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA socle fait suite à une augmentation semblable en 2012.

La population éligible à l'ACS augmente également fortement. En 2013, elle est comprise entre 3,2 et 4,7 millions de personnes alors qu'elle concernait entre 2,7 et 3,8 millions de personnes en 2012. Cette augmentation est directement liée à l'augmentation du plafond de ressources de la CMU-C. Celle-ci a en effet entraîné un décalage de la population cible de l'ACS vers des niveaux de revenus où la population est plus dense.

#### **L'impact du relèvement du plafond d'éligibilité de la CMU-C de 8,3 % au 1<sup>er</sup> juillet 2013**

Au 1<sup>er</sup> juillet 2013, le plafond d'éligibilité à la CMU-C a été relevé de 8,3 %, soit l'inflation augmentée de 7 points.

Par construction, l'estimation de cette mesure est faite dans le modèle Ines en équivalent année pleine pour 2013. Autrement dit, l'augmentation de la population éligible due à cette mesure est calculée comme si celle-ci avait été effective à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>14</sup>.

En année pleine, cette mesure conduit à une augmentation du nombre d'éligibles à la CMU-C comprise entre +0,4 et +0,5 million de personnes et à une augmentation du nombre d'éligibles ACS comprise +0,6 et +0,9 million de personnes. Elle participe donc grandement à l'augmentation du nombre d'éligibles à ces dispositifs constatée en 2013.

---

<sup>14</sup> Contrairement aux résultats sur les populations éligibles présentés dans le tableau qui sont calculés en moyenne annuelle.



*Mesure prioritaire : Dynamiser les structures de soins de proximité*

(28) Indicateur à préciser
----------------------------

## Mesure prioritaire : Améliorer l'accueil en structures collectives des enfants de moins de 3 ans issus de milieux modestes

### **(29) Taux d'enfants pauvres accueillis en structure collective**

La définition de l'indicateur de suivi de l'atteinte des objectifs associés qui figurent dans la COG (convention d'objectifs et de gestion) entre l'État et la CNAF de 2013 – 2017 est en cours de développement.

Pour mémoire, la COG prévoit que la branche Famille doit développer l'accueil des enfants issus de familles en situation de pauvreté, et qu'elle doit veiller à la mixité sociale dans les structures d'accueil et chez les assistants maternels.

Elle précise que la branche Famille contribuera ainsi à l'atteinte de l'objectif d'une présence a minima de 10 % d'enfants issus de familles en situation de pauvreté dans les modes d'accueil collectif, conformément aux décisions du comité interministériel de lutte contre les exclusion.

**En attendant la construction d'un indicateur, l'enquête mode de garde et d'accueil de jeunes enfants (MDG) de la Drees permet de recueillir des informations sur les différentes solutions de garde retenues par les parents pour s'occuper de leurs jeunes enfants.**

L'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013 réalisée par la Drees en partenariat avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), est la troisième édition de l'opération après celle menées en 2002 puis 2007. Elle s'adresse aux ménages vivant en France métropolitaine ayant au moins un enfant âgé de moins de 6 ans. Son objectif principal est de dresser un panorama des solutions adoptées par les parents pour la garde de leurs enfants collecte s'est déroulée du 28 septembre au 14 décembre 2013. Au total, près de 6 700 ménages ont répondu à l'enquête.

#### *Définition :*

Les deux indicateurs présentés sont consacrés à l'étude du recours à une assistante maternelle agréée ou un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) selon le niveau de vie du ménage. Le champ étudié est celui des ménages comptant au moins un enfant de moins de 3 ans. Une attention particulière est donnée au recours des familles les plus modestes (issues des 20 % de ces ménages dont le niveau de vie est le plus faible). Le

niveau de vie est mesuré ici par le revenu net du ménage, y compris les revenus sociaux mais avant impôts, déclaré par les ménages dans les enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, et rapporté au nombre d'unités de consommation (UC) du ménage. Les unités de consommation sont définies selon l'échelle en usage actuellement en France : 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

Les recours à une assistante maternelle agréée ou à un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) sont mesurés sur la période d'une semaine de référence, du lundi au vendredi, entre 8 heures et 19 heures.

On considérera deux types de recours :

Un recours « simple », quelle que soit la durée d'accueil : l'enfant est gardé au moins une fois dans la semaine respectivement par l'assistante maternelle et l'EAJE.

Un recours « significatif » défini par deux seuils de durée : soit l'enfant est gardé au moins 10 heures, soit au moins 20 heures<sup>15</sup> dans la semaine respectivement par l'assistante maternelle et l'EAJE.

*Indicateur 1 : Part des enfants (en %) appartenant aux 20% des ménages les plus modestes parmi les enfants de moins de 3 ans confiés au moins une fois par semaine à une assistance maternelle agréée ou à un EAJE*

	Assistante maternelle agréée			EAJE		
	2002	2007	2013	2002	2007	2013
recours simple	3	2	4	13	12	15
au moins 10h	2	2	3	8	9	11
au moins 20h	3	2	3	7	9	9

**Champ** : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans,

**Sources** : Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2002, 2007 et 2013.

Parmi les enfants de moins de 3 ans confiés au moins une fois par semaine à une assistante maternelle, seuls 4 % sont issus des ménages les plus modestes en 2013 (premier quintile de niveau de vie). Cette proportion a peu évolué depuis 2002, qu'il s'agisse d'un recours « simple » ou « significatif ».

Concernant les enfants de moins de 3 ans confiés au moins une fois par semaine à un EAJE, 15 % sont issus des 20 % des ménages les plus modestes en 2013. Cette proportion a légèrement augmenté depuis 2002, quel que soit le type de recours.

<sup>15</sup> En 2013, parmi les enfants de moins de 3 ans gardés au moins une fois dans la semaine par une assistante maternelle, 6 % lui sont confiés moins de 10h par semaine et 19 % moins de 20h. Parmi les enfants de moins de 3 ans gardés au moins une fois par un EAJE, 20 % lui sont confiés moins de 10h par semaine et 35 % moins de 20h.

*Indicateur 2 : Part des enfants de moins de 3 ans (en %) confiés au moins une fois par semaine à une assistance maternelle agréée ou à un EAJE selon le niveau vie du ménage*

Niveau de vie du ménage	Assistante maternelle agréée			EAJE		
	2002	2007	2013	2002	2007	2013
Premier quintile	3	3	5	11	13	16
Deuxième à cinquième quintiles	28	33	36	20	23	25
<b>Ensemble</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>23</b>

*Champ* : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans,

*Sources* : Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2002, 2007 et 2013.

- Part des enfants de moins de 3 ans (en %) confiés au moins 10h par semaine :

Niveau de vie du ménage	Assistante maternelle agréée			EAJE		
	2002	2007	2013	2002	2007	2013
Premier quintile	2	3	4	4	7	10
Deuxième à cinquième quintiles	26	31	34	13	17	20
<b>Ensemble</b>	<b>21</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>18</b>

*Champ* : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.

*Sources* : Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2002, 2007 et 2013

- Part des enfants de moins de 3 ans (en %) confiés au moins 20h par semaine :

Niveau de vie du ménage	Assistante maternelle agréée			EAJE		
	2002	2007	2013	2002	2007	2013
Premier quintile	2	2	3	3	5	6
Deuxième à cinquième quintiles	22	26	30	11	13	17
<b>Ensemble</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>15</b>

*Champ* : France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.

*Sources* : Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2002, 2007 et 2013

En 2013, parmi les enfants de moins de 3 ans issus des 20 % des ménages les plus modestes, seuls 5 % sont confiés au moins une fois par semaine à une assistante maternelle. Cette proportion a à peine augmenté depuis 2002 et la part de ces enfants gardés plus de 20 heures par semaine est restée quasiment la même. Pour bénéficier du complément de mode de garde (CMG) de la PAJE, il faut être actif occupé : le recours aux assistantes maternelles concerne moins les ménages les plus modestes.

Parmi les enfants de moins de 3 ans issus des 20 % des ménages les plus modestes, 16 % sont confiés au moins une fois par semaine à un EAJE (et 6 % pour plus de 20h par semaine). Cette part a progressé depuis 2002, quelle que soit la durée de recours. Proportionnellement, l'augmentation du recours à un EAJE est plus importante parmi les ménages modestes que parmi les ménages plus « aisés », qui y avaient déjà recours assez fréquemment.

La durée moyenne du recours des ménages modestes aux EAJE progresse entre 2007 et 2013 mais demeure inférieure à celle des ménages aisés. Ainsi, entre 2007 et 2013, la part des recours à un EAJE d'au moins 20h par semaine par les ménages modestes a peu évolué.

### Déclinaisons :

#### Famille non mono active

*Part des enfants de moins de 3 ans (en %) confiés au moins une fois par semaine à une assistance maternelle agréée ou à un EAJE selon le niveau vie du ménage et l'activité des parents*

Niveau de vie du ménage	Activité des parents	Assistante maternelle agréée			EAJE		
		2002	2007	2013	2002	2007	2013
Premier quintile	Au moins un parent inactif ou au chômage	2	1	3	7	11	15
	Pas de parent inactif ou au chômage	10*	21	24*	39*	26	21*
Deuxième à cinquième quintiles	Au moins un parent inactif ou au chômage	8	11	12	16	16	18
	Pas de parent inactif ou au chômage	48	48	51	25	28	28

**Champ :** France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.

**Sources :** Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2002, 2007 et 2013.

\* : Ces données sont calculées sur des effectifs faibles (moins de 60 enfants) et doivent être interprétés prudemment.

Le recours aux modes de garde formels est très lié à l'activité des parents, dont la structure varie fortement le long de l'échelle des niveaux de vie. Parmi les enfants des ménages modestes, 9 sur 10 ont au moins un parent qui ne travaille pas,

En contrôlant des situations d'activité des parents, on constate que le recours aux assistantes maternelles reste plus faible chez les ménages les plus modestes : depuis 2002, ce recours est resté très faible pour les enfants de familles modestes où au moins l'un des parents ne travaille pas (2 % à 3 %), tandis qu'il a légèrement augmenté pour les familles du 2<sup>ème</sup> au 5<sup>ème</sup> quintiles de niveau de vie dans le même cas, passant de 8 % à 12 %.

En revanche, le recours à un EAJE a progressé nettement pour les enfants des ménages modestes, passant de 7 % en 2002 à 15 % en 2013, alors qu'il n'a que faiblement augmenté pour les enfants des ménages plus aisés dont au moins un parent ne travaille pas. À situation d'activité donnée, l'écart entre le premier quintile et les autres s'est réduit sur la période : en 2013, 15 % des enfants du premier quintile avec au moins un parent qui ne travaille pas ont recours à un EAJE, contre 18 % des enfants plus aisés dans la même situation. En 2002, ces taux étaient respectivement de 7 % et 16 %.

### Famille monoparentale :

*Part des enfants de moins de 3 ans (en %) confiés au moins une fois par semaine à une assistance maternelle agréée ou à un EAJE selon le niveau vie du ménage et la configuration familiale*

Niveau de vie du ménage	Type de famille	Assistante maternelle agréée			EAJE		
		2002	2007	2013	2002	2007	2013
Premier quintile	Parents vivant en couple	3	4	4	9	11	13
	Famille monoparentale	3*	2	7	19*	17	22
Deuxième à cinquième quintiles	Parents vivant en couple	28	34	37	20	22	24
	Famille monoparentale	20*	26	23	27*	31	33

**Champ :** France métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.

**Sources :** Drees, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2002, 2007 et 2013.

**\*** : Ces données sont calculées sur des effectifs faibles (moins de 60 enfants) et doivent être interprétés prudemment.

Le recours à une assistante maternelle entre 2002 et 2013 pour les enfants des ménages les plus modestes a peu évolué globalement. Il a toutefois un peu progressé pour les enfants des familles monoparentales modestes. Le recours dans les couples les plus modestes évolue peu, à un niveau très bas.

À l'inverse, dans les familles plus aisées (deuxième à cinquième quintiles de niveau de vie) le recours à une assistante maternelle augmente pour les enfants dont les parents vivent en couple mais évolue peu pour les enfants de familles monoparentales (progression entre 2002 et 2007 puis baisse entre 2007 et 2013).

## Mesure prioritaire : Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non discrimination

### **(30) Taux d'enfants ayant un accès aux services de restauration collective**

#### Définition :

Taux d'élèves du secondaire (collège et lycée) des établissements publics et privés dépendant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) ayant accès à la restauration collective par régime scolaire et origine sociale des parents.

Les origines sociales sont définies selon la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles.

La catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage est définie dans les fichiers de la Depp ( Direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective) à partir d'un regroupement des catégories socioprofessionnelles de l'Insee. La catégorie « très favorisée » regroupe les cadres, les professions libérales, les chefs d'entreprise et les enseignants ; la catégorie « favorisée » correspond aux professions intermédiaires ; la catégorie « moyenne » regroupe les agriculteurs exploitants, les artisans- commerçants, les employés ; la catégorie « défavorisée » regroupe les ouvriers, les chômeurs et les inactifs n'ayant jamais travaillé.

Seuls les demi-pensionnaires ou internes fréquentent les cantines. Les externes ne mangent pas dans les services de restauration collective.

#### Rentrée 2013 :

En %

	Demi-pensionnaire	Externe	Interne	Total
Très favorisé	74,4	22,2	3,4	100
Favorisé	71,4	24,6	4,0	100
Moyenne	66,9	28,4	4,7	100
Défavorisé	57,2	39,0	3,8	100
Ensemble	65,9	30,1	4,0	100

Champ : France métropolitaine et DOM, établissements dépendant du MENESR

Source : DEPP – Ministère de l'Éducation Nationale

A la rentrée 2013, 70 % des élèves de collège et lycée ont accès aux services de restauration collective (demi-pensionnaire ou interne). 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.

### Déclinaison :

#### Taux d'enfants ayant un accès aux services de restauration collective dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et en dehors des ZUS

Rentrée 2013 :

#### En partie en ZUS

Certains établissements (et donc leurs élèves) sont qualifiés de partiellement en ZUS. Il s'agit d'établissements qui ont des locaux dans plusieurs localisations.

En %

	Demi-pensionnaire	Externe	Interne	Total
Très favorisé	69,5	30,5	0	100
Favorisé	60,0	40,0	0	100
Moyenne	48,8	51,2	0	100
Défavorisé	30,1	69,9	0	100
Ensemble	41,0	59,0	0	100

Champ : France métropolitaine et DOM, établissements dépendant du MENESR

Source : DEPP – Ministère de l'Éducation Nationale

#### Totalement en ZUS

En %

	Demi-pensionnaire	Externe	Interne	Total
Très favorisé	70,0	25,6	4,4	100
Favorisé	60,0	35,7	4,3	100
Moyenne	50,5	45,7	3,8	100
Défavorisé	36,4	61,4	2,1	100
Ensemble	45,8	51,3	3,0	100

Champ : France métropolitaine et DOM, établissements dépendant du MENESR

Source : DEPP – Ministère de l'Éducation Nationale

#### Hors ZUS

En %

	Demi-pensionnaire	Externe	Interne	Total
Très favorisé	74,6	22,1	3,3	100
Favorisé	72,0	24,0	4,0	100
Moyenne	67,9	27,3	4,8	100
Défavorisé	59,6	36,4	4,0	100
Ensemble	66,7	29,2	4,1	100

Champ : France métropolitaine et DOM, établissements dépendant du MENESR



Le lieu de scolarisation est un facteur discriminant puisque 70,8 % des enfants scolarisés dans des établissements hors ZUS ont accès aux services de restauration collective contre seulement 48,8 % des élèves scolarisés en ZUS. Les élèves qui résident en ZUS (partielle ou totale) et dont l'origine sociale est modeste ont un accès encore plus limité qu'ailleurs, en dehors des ZUS.

*Mesure prioritaire : Développer un réseau de points  
conseil budget*

(31) Travaux en cours
-----------------------

## Mesure prioritaire : Améliorer la procédure de traitement du surendettement

### **(32) Délai moyen de traitement d'un dossier à la banque de France**

#### Définition :

Définition du surendettement : voir indicateur 20 « Nombre de dossiers de surendettement déposés et part de dossiers jugés recevables ». L'indicateur est construit de la manière suivante :

Stock de dossiers en attente, en phase principale (hors recours et contestation) mensuel moyen / Nombre de dossiers entièrement traités en phase principale mensuel moyen.

L'indicateur ne prend en compte que la phase principale. La phase principale comporte la négociation amiable et la procédure de rétablissement personnel (avec ou sans liquidation judiciaires). Pendant la phase amiable, la commission de surendettement exerce une mission de médiation entre créanciers et débiteurs afin de renégocier les différents points d'un prêt ou d'une dette (taux d'intérêt, niveau des mensualités, durée du prêt).

La procédure de rétablissement personnel (PRP) prévoit un effacement total de toutes les dettes du débiteur, excepté les dettes qui ne peuvent être incluses dans un dossier de surendettement comme les dettes alimentaires ou les dettes liées à des procédures judiciaires pénales. Depuis la loi Lagarde de 2010, cette procédure n'est plus forcément judiciaire.

En revanche, la phase principale ne comporte pas la phase des mesures imposées ou recommandées (MIRE). Les PRP qui font suite au MIRE ne sont pas prises en compte dans la phase principale.

#### Évolution de l'indicateur depuis 2011

##### Délai moyen de traitement d'un dossier à la banque de France (phase principale)

En nombre de mois	2011	2012	2013
Délai de traitement du dossier	4,10	3,77	3,83

Source : Bbanque de France

La loi Lagarde 2010 sur le surendettement, entrée en application le 1<sup>er</sup> novembre 2010, a instauré une réduction du délai de traitement des dossiers : la Banque de France, en charge du secrétariat des Commissions de surendettement, a désormais trois mois au lieu de six pour décider de l'orientation des dossiers. En 2013, le délai de traitement d'un dossier est de 3,83 mois, soit 3 mois de moins qu'en 2011.

**PIECE JOINTE N°4**  
**NOTE POUR LA MISSION IGAS :**  
**« L'EVOLUTION DE LA PAUVRETE ET DES**  
**DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE :**  
**UNE COMPARAISON DE CINQ PAYS**  
**EUROPEENS », FRANCE STRATEGIE,**  
**JANVIER 2015**





**L'évolution de la pauvreté et  
des dépenses de protection sociale**  
*Une comparaison de cinq pays européens*

---

David Marguerit

*Évaluation de la mise en œuvre du plan pluriannuel  
contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*  
Rapport 2014  
Inspection générale des affaires sociales

Annexe



**FRANCE STRATÉGIE**

Décembre 2014

---





**L'évolution de la pauvreté et  
des dépenses de protection sociale**  
*Une comparaison de cinq pays européens*

David Marguerit<sup>1</sup>

## Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>I Comment a évolué la pauvreté ? .....</b>	<b>7</b>
1. La progression de la pauvreté monétaire.....	7
2. La lutte contre la pauvreté mesurée par les privations : des résultats contrastés.....	11
3. Une situation sur le marché du travail spécifique à chacun des pays .....	12
<b>II Évolution et rôle des dépenses de protection sociale .....</b>	<b>15</b>
2. Une nette progression de l'effort en faveur des dépenses de protection sociale.....	15
2. Le maintien du revenu disponible des ménages grâce aux dépenses de protection sociale .....	18
<b>Conclusion.....</b>	<b>21</b>

---

<sup>1</sup> David MARGUERIT, chargé de mission au département Société, Institutions et Politiques Sociales, France stratégie (david.marguerit@strategie.gouv.fr).



## Introduction

Les pays européens connaissent la crise la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. Celle-ci a des répercussions profondes sur le fonctionnement de la société et les conditions de vie. Cette crise économique a entraîné une augmentation du taux de chômage et a privé d'emploi une partie croissante de la population. Ces personnes ne percevant plus de revenu du travail font face à un recul de plus en plus aigu de leur niveau de vie.

Face à cette situation, l'Union européenne, dans sa stratégie Europe 2020, a fixé pour objectif de réduire de 20 millions le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale, en dix ans<sup>2</sup>. À l'échelle nationale, la France a adopté en janvier 2013 le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ce plan comprend une soixantaine de mesures visant une meilleure insertion sur le marché du travail et une réduction de la pauvreté et de l'exclusion.

Comme en 2013, l'IGAS a sollicité France Stratégie afin de disposer, dans le cadre du rapport annuel préparé par la mission de suivi du plan, d'un éclairage sur les expériences menées par certains partenaires européens et d'avoir ainsi des éléments de comparaison internationale.

Cette annexe au rapport 2014 présente une comparaison de l'évolution de la pauvreté dans cinq pays européens afin d'identifier où se situe la France par rapport à l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et la Suède. La pauvreté a-t-elle évolué de manière identique dans tous ces pays ? Les explications données à ces tendances sont-elles spécifiques à chacun des pays ? L'annexe examine également l'évolution des dépenses de protection sociale et leur rôle dans le maintien du revenu disponible des ménages en période de crise : celles-ci ont-elles joué un rôle de stabilisateur automatique ? Répondre à ces questions permet de mieux cibler les populations pauvres et d'identifier les politiques de lutte contre la pauvreté les plus efficaces.

Nous analysons dans un premier temps l'évolution de la pauvreté à travers une série d'indicateurs et pour différentes catégories de la population. Nous étudions ensuite l'évolution des dépenses de protection sociale et leur rôle dans le maintien du niveau du revenu disponible des ménages.

---

<sup>2</sup> European Commission, 2010, « EUROPE 2020 : A strategy for smart, sustainable and inclusive growth », COM(2010) 2020 final.



## Comment a évolué la pauvreté ?

Si la grande majorité des États européens sont affectés par la crise économique, celle-ci prend des formes différentes selon les pays. Par exemple, après avoir connu une année noire en 2009 (le PIB a chuté de 5 %), l'économie suédoise a vite rebondi. L'Allemagne connaît une diminution continue de son taux de chômage. À l'opposé, la croissance économique espagnole reste négative année après année et le nombre de chômeurs progresse inexorablement.

Sous l'angle de la pauvreté, comment se répercutent ces spécificités nationales sur les conditions de vie ? Les différents pays retenus pour cette étude ont-ils connu une évolution semblable de la pauvreté ? Le constat est-il le même selon l'indicateur utilisé ? Par ailleurs, certaines catégories de population sont-elles plus affectées que d'autres par la pauvreté ? Pour répondre à ces interrogations, différents concepts et mesures de la pauvreté et d'exclusion sociale sont ici utilisés (encadré 1).

### 1. La progression de la pauvreté monétaire

L'approche usuelle pour mesurer la pauvreté en France comme en Europe est celle dite de la pauvreté monétaire. Cet indicateur mesure la pauvreté de manière relative en définissant un seuil de pauvreté égal à 60 % du niveau de vie médian après impôt et transferts sociaux. Ainsi les personnes vivant en dessous de ce seuil sont considérées comme pauvres monétairement.

La pauvreté mesurée par cet indicateur montre des divergences entre les pays retenus (graphique 1). L'Espagne se singularise avec un taux de pauvreté structurellement supérieur et avoisinant déjà les 20 % avant 2008. De plus, celui-ci connaît une augmentation sans commune mesure : entre 2008 et 2011, il est passé de 20,1 % à 22,2 %, soit un million de personnes supplémentaires. Cette dégradation de la pauvreté s'explique par l'ampleur des effets de la crise sur la société espagnole : explosion du taux de chômage et des inégalités économiques. Entre 2007 et 2011, le taux de chômage est passé de 8,2 % à 21,4 % pour atteindre 26,1 % en 2013 (graphique 5) et le rapport interquartile des niveaux de vie de 5,7 à 7,2<sup>3</sup>. L'augmentation du chômage a privé de revenu une partie grandissante de la population faisant basculer les personnes modestes dans la pauvreté.

La France, l'Allemagne et la Suède connaissent un niveau et une évolution du taux de pauvreté monétaire assez similaires. Toutefois, il faut noter que pour l'Allemagne la tendance à l'augmentation de la pauvreté est antérieure à la crise. En effet, elle s'amorce dès 2006 avec l'application des lois Hartz IV qui réduisent la durée des allocations chômage et renforcent le durcissement des conditions d'indemnisation. Comme pour la Suède et la France, le taux de pauvreté a ensuite progressé pendant la crise, mais de manière moins forte, alors que c'est le seul pays qui connaît une baisse du taux de chômage sur cette période. Si en France la hausse de la pauvreté s'explique principalement par une augmentation du taux de chômage, il semble que pour la Suède celle-ci soit aussi due au

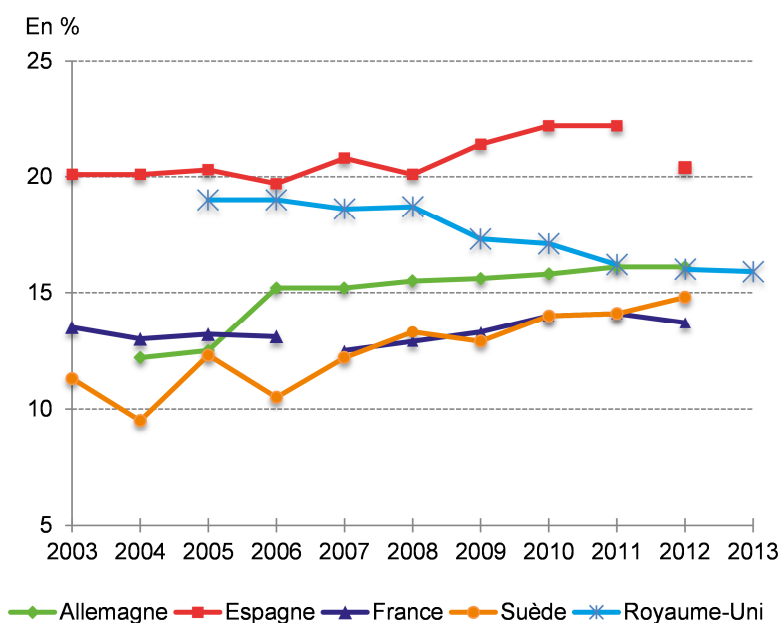
---

<sup>3</sup> Il s'agit de l'indicateur S80/S20 calculé par Eurostat [ilc\_di11].

renforcement des inégalités non liées à l'emploi. La France a également connu une augmentation des inégalités, mais moins forte et continue.

Le Royaume-Uni fait figure d'exception dans les pays retenus car son taux de pauvreté monétaire diminue presque continuellement depuis 2005. Cependant, cela masque une très forte baisse du niveau de vie médian qui entraîne une diminution du seuil de pauvreté monétaire, d'où un certain nombre de personnes qui sortent de la pauvreté au sens relatif, sans que leur situation absolue ait pour autant évolué.

**Graphique 1**  
**Évolution du taux de pauvreté monétaire**  
**au seuil de 60 % du niveau de vie médian**



Note : Rupture de série pour la France en 2007 et en 2012 pour le Royaume-Uni et l'Espagne.

Lecture : En France, le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu médian (après transferts sociaux) atteignait 13,7 % en 2012.

Source : Eurostat [ilc\_li02], date d'extraction 05/11/2014.

#### Encadré 1

##### Rappel de quelques définitions

###### *Taux de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian*

Les personnes en situation de pauvreté monétaire sont celles vivant dans un ménage disposant d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté qui est fixé à 60 % du niveau de vie médian national (après transferts sociaux). Le niveau de vie est calculé en divisant le revenu total du ménage par sa taille déterminée par l'application des pondérations suivantes : 1,0 au premier adulte, 0,5 aux autres membres du ménage âgés de 14 ans ou plus et 0,3 à chaque membre du ménage âgé de moins de 14 ans.

###### *Taux de privation matérielle sévère*

Les personnes en situation de privation matérielle sévère ont des conditions de vie limitées par un manque de ressources et sont confrontées à la privation d'au moins 4 des 9 éléments suivants. Elles ne sont pas en mesure :

- 1) de payer un loyer, un prêt immobilier ou des factures courantes à temps,
- 2) de chauffer correctement leur domicile,
- 3) de faire face à des dépenses imprévues,
- 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines tous les deux jours,
- 5) de s'offrir une semaine de vacances en dehors de leur domicile,
- 6) de posséder une voiture personnelle,
- 7) de posséder un lave-linge,
- 8) de posséder un téléviseur couleur,
- 9) de posséder un téléphone (incluant un téléphone portable).

###### *Taux de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail*

Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont celles âgées de 0 à 59 ans et vivant dans des ménages dans lesquels les adultes (âgés entre 18 et 59 ans) ont utilisé en moyenne moins de 20 % de leur potentiel total de travail au cours de l'année passée. Les étudiants sont exclus.

Concernant l'évolution du taux de pauvreté monétaire par tranche d'âge entre 2007 et 2012, il existe peu de traits communs aux cinq pays retenus (graphique 2). Bien que l'importance des variations ne soit pas du même ordre, la France semble davantage se rapprocher de l'Espagne que des autres pays. Ces deux pays ont connu une augmentation de la pauvreté chez les moins de 18 ans et les 18-64 ans, contre une diminution pour les 65 ans et plus. Cela s'explique par la nature de la crise qui touche principalement les personnes en âge de travailler via la hausse du chômage. Les retraités connaissent au contraire une amélioration de leurs niveaux de retraite sous l'effet de l'allongement des carrières et de l'occupation d'emplois mieux rémunérés. Toutefois, la France se distingue de l'Espagne et des autres pays par l'importance de l'augmentation du taux de pauvreté parmi les moins de 18 ans par rapport aux autres tranches d'âge. En effet, c'est pour cette catégorie que la pauvreté a le plus augmenté. Entre 2007 et 2012, le taux de pauvreté est passé de 15,6 % à 18 %, soit 416 000 de jeunes supplémentaires. Nous verrons que cette spécificité française est due à l'incidence de la pauvreté sur les familles nombreuses et monoparentales.

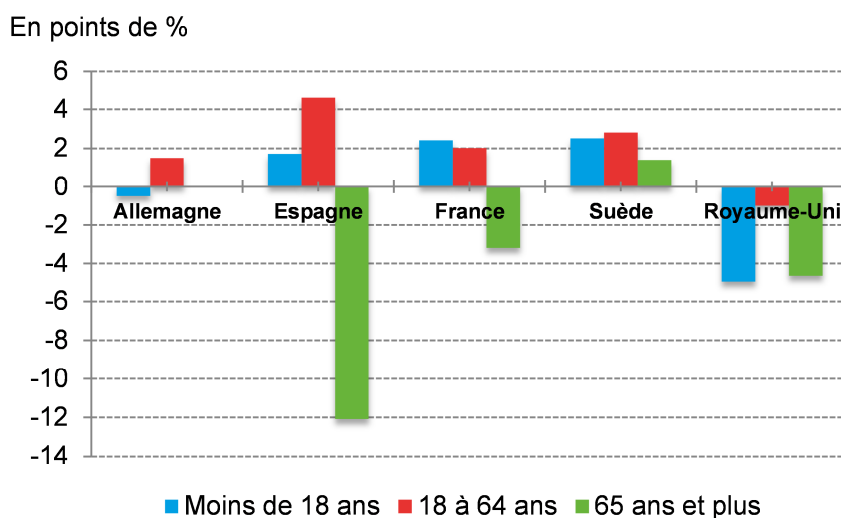
La Suède connaît une augmentation de la pauvreté pour toutes les tranches d'âge. Chez les 65 ans et plus, l'augmentation de la pauvreté s'explique par la spécificité du système de

retraite qui intègre un « mécanisme d'équilibre » du financement des retraites. Ce mécanisme prévoit qu'en cas de déséquilibre, la revalorisation des pensions liquidées et des pensions futures soit réduite pour assurer l'équilibre du système<sup>4</sup>.

En Allemagne, l'augmentation de la pauvreté s'est concentrée sur les personnes âgées de 18 à 64 ans. *A contrario*, sous l'effet de la politique nataliste du pays (augmentation du montant des allocations familiales, introduction d'un nouveau congé parental, etc.) le nombre de pauvres de moins de 18 ans a diminué.

Le Royaume-Uni connaît, quant à lui, une baisse du nombre de pauvres pour toutes les tranches d'âge mais cela s'explique par une diminution plus forte du niveau de vie médian constatée pour les différentes tranches d'âge.

**Graphique 2**  
**Variation du taux de pauvreté par tranches d'âge entre 2007 et 2012**



Note : Il s'agit de la variation entre 2007 et 2011 pour l'Espagne et le Royaume-Uni.  
Lecture : En France, le taux pauvreté des moins de 18 ans a augmenté de 2,4 points de pourcentage entre 2007 et 2012.

Source : Eurostat [ilc\_li02], date d'extraction 05/11/2014.

Le tableau 1 montre que les couples sans enfant sont le type de ménages qui a le mieux résisté aux effets de la crise. En effet, le taux de pauvreté est stable entre 2007 et 2012 sauf pour le Royaume-Uni où la situation s'améliore. À l'opposé, les couples avec un enfant et les familles monoparentales ont connu une augmentation de leur taux de pauvreté dans la plupart des pays étudiés. C'est particulièrement vrai pour la France et la Suède où le taux de pauvreté des familles monoparentales a progressé respectivement de + 7,5 et + 10 points de pourcentage entre 2007 et 2012. Pour la France, cela s'explique par un éloignement du marché du travail qui est plus marqué pour ce type de ménage. En 2013, les familles monoparentales représentaient 32,5 % des bénéficiaires du RSA<sup>5</sup>, alors que leur part dans la population totale n'atteint que 8,5 %<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> OCDE (2013), « Panorama des pensions 2013 : les indicateurs de l'OCDE et du G20 ».

<sup>5</sup> CNAF (2014), « Prestations légales : Aides au logement et Revenu de solidarité active au 31 décembre 2013 ».

<sup>6</sup> Lê J., Le Minez S. et Rey M. (2014), « Chômage de longue durée : la crise a frappé plus durement ceux qui étaient déjà les plus exposés », in *France, portrait social*, Insee, édition 2014.



Avec la Suède, la France se distingue par l'évolution de la pauvreté pour les couples avec au moins trois enfants. Le taux de pauvreté de ces ménages est passé de 19,8 % en 2007 à 23,1 % en 2012, soit une augmentation de 3,3 points de pourcentage. *A contrario*, leur situation s'est améliorée au Royaume-Uni, en Allemagne et en Espagne. Ce dernier pays a notamment mis en place depuis 2008 une série de mesures entraînant un rehaussement du plafond permettant de bénéficier d'allocations familiales pour les familles nombreuses.

**Tableau 1**  
**Taux de pauvreté monétaire selon le type de ménage**

	Célibataire		Couple sans enfant		Couple avec un enfant		Couple avec 2 enfants		Couple avec au moins 3 enfants		Famille monoparentale		Ensemble	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Allemagne	29,2	31,9	10,7	11,2	9,3	11,1	8,3	8,5	15,2	13,7	35,9	35,2	15,3	16,2
Espagne	29,4	19,9	14,6	15,5	15,5	20,2	21,9	25,9	49,9	43,6	34,8	36,9	20,8	22,2
France	18,3	18	7,4	7,3	7,1	10,5	8,2	8,8	19,8	23,1	27,4	34,9	12,5	13,7
Suède	25,1	32,6	6,6	6,7	8,9	9	5,5	6,9	13,3	15,1	26,8	36,8	12,2	14,7
Royaume-Uni	27,8	25,4	14,2	12,4	10,7	13,3	13,2	12,1	31,7	21,5	42,3	33,5	18,7	16,2

Note : Les cellules du tableau en rouge correspondent à une dégradation significative de l'indicateur et celles en vert une amélioration. Il s'agit de l'année 2011 pour l'Espagne et le Royaume-Uni.

Lecture : En France, le taux de pauvreté monétaire des célibataires atteint 18,3 % en 2012.

Source : Eurostat [ilc\_li03], date d'extraction 05/11/2014.

## 2. La lutte contre la pauvreté mesurée par les privations : des résultats contrastés

La mesure du niveau de vie relatif d'un ménage ne peut résumer à elle seule la situation de ce ménage vis-à-vis de la pauvreté. En effet, la notion de pauvreté est complexe et englobe des réalités variées qui ne sauraient se restreindre aux revenus. Pour compléter l'approche monétaire, Eurostat a donc développé un indicateur de pauvreté mesuré par les privations. Il ne s'agit plus ici d'examiner les moyens financiers des ménages, mais plutôt de s'intéresser à leur degré d'accès à certains biens et services jugés nécessaires.

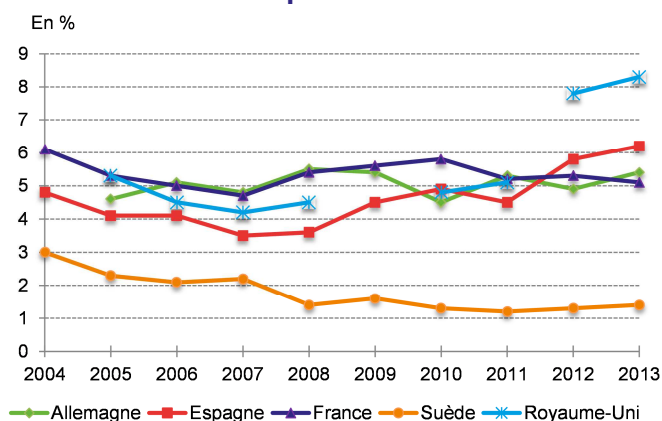
La Suède connaît un niveau de privation matérielle sévère inférieur aux quatre autres pays (graphique 3). Entre 2004 et 2013, son taux a diminué et est passé de 3 % à 1,4 % en dépit d'une très légère tendance à la hausse sur les deux dernières années. Cela montre que malgré l'augmentation de la pauvreté monétaire, la population suédoise continue d'avoir très largement et de plus en plus accès aux biens et services essentiels. Pour comprendre comment cela est possible, il faut regarder de plus près l'évolution des niveaux de vie par décile. La hausse de la pauvreté monétaire en Suède s'est faite par une augmentation plus rapide des niveaux de vie situés en haut de la distribution. Les personnes modestes ont donc continué à bénéficier d'une progression de leur niveau de vie et ont pu améliorer leur accès aux biens et services.

Si l'Espagne a vu sa situation s'améliorer entre 2004 et 2007, celle-ci s'est vite dégradée. Entre 2007 et 2013, le taux de privation matérielle sévère est passé de 3,5 % à 6,4 % soit une augmentation de 2,7 points. C'est la plus forte hausse enregistrée sur la période par les pays de l'échantillon. Cela s'explique par une diminution généralisée des niveaux de vie de la population espagnole qui a été plus forte pour les ménages les plus modestes.

La France et l'Allemagne ont un taux de privation matérielle sévère qui oscille entre 5 et 6 %. Cependant, ces deux pays connaissent une évolution opposée depuis 2008. Si la France

enregistre une augmentation entre 2008 et 2010 puis une diminution jusqu'en 2013, l'Allemagne connaît d'abord une amélioration puis une dégradation. La réduction du taux de privation matérielle sévère en France, durant la seconde période de crise, peut sembler étonnante. Alors que la crise persiste et que la pauvreté monétaire continue de progresser, il y aurait un recul de la privation matérielle. Eurostat travaille actuellement sur la redéfinition de cet indicateur afin de prendre en compte les évolutions récentes des conditions de vie dans les différents pays européens.

**Graphique 3**  
**Évolution du taux de privation matérielle sévère**



Note : Rupture de série pour le Royaume-Uni en 2012 et donnée manquante en 2009.

Lecture : En France, le taux de privation matérielle sévère atteignait 5,1 % en 2013.

Source : Eurostat [ilc\_sip8], date d'extraction 05/11/2014.

### 3. Une situation sur le marché du travail spécifique à chacun des pays

Avoir un travail garantit un certain niveau de vie, protège de la pauvreté et favorise le sentiment d'intégration à la société. Pour ces raisons, il convient de s'interroger sur le lien entre situation sur le marché de l'emploi et évolution de la pauvreté. Dans quelle mesure l'exclusion du marché du travail liée à la crise financière a-t-elle accentué la pauvreté ? Eurostat a développé un indicateur dit de très faible intensité de travail qui permet d'éclairer cette question.

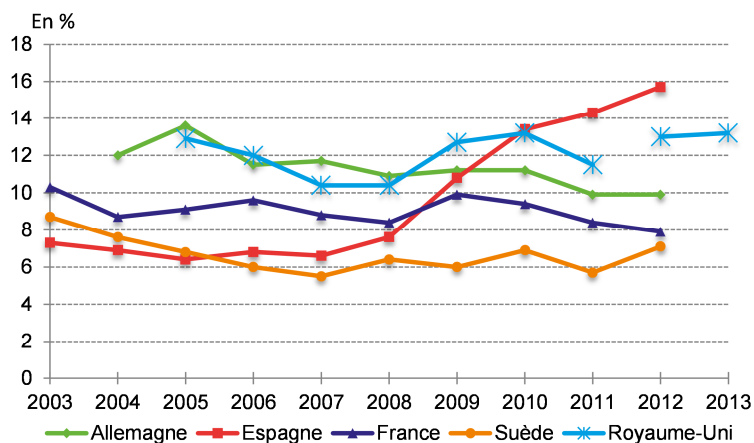
Cet indicateur ne montre pas de tendance commune aux cinq pays de l'échantillon (graphique 4). L'Espagne a connu depuis 2008 une forte augmentation du taux de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail. Entre 2007 et 2012, cet indicateur est passé de 6,6 % à 15,7 %, soit une augmentation de 9,1 points de pourcentage. Par contre, en Allemagne le taux diminue depuis 2006. Pour ces deux pays, l'évolution de cet indicateur est très fortement liée à celle de leur taux de chômage (graphique 5). En effet, la dépression économique en Espagne a entraîné une augmentation du nombre de personnes au chômage. À l'inverse, l'Allemagne fait figure d'exception puisque son taux de chômage diminue sur toute la période étudiée.

La France se situe à un niveau intermédiaire et connaît une évolution alternant diminutions et hausses. L'année 2009 marque une importante augmentation de l'indicateur (+ 1,5 point de pourcentage) à cause de la forte progression du chômage cette année-là. Toutefois, après 2009, le taux de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail

diminue, alors que le taux de chômage se stabilise, voire progresse. Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer cette divergence de tendance observée sur la fin de la période. D'une part, l'indicateur est calculé au niveau du ménage et si une seule des personnes du ménage se retrouve au chômage, l'indicateur peut ne pas évoluer. D'autre part, la France a connu une augmentation significative des contrats de travail de moins de six mois accentuant la rotation de la main-d'œuvre et l'alternance entre périodes d'emploi et de chômage. Il est donc possible que des ménages travaillent un peu plus de 20 % de leur potentiel total annuel, ce qui leur permet de sortir certes de l'indicateur de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail mais pas durablement du chômage.

La situation en Suède et au Royaume-Uni est plus difficile à interpréter car l'évolution de l'indicateur présente des évolutions heurtées depuis 2008. Toutefois, il semblerait que la tendance soit plutôt à la hausse.

**Graphique 4**  
**Évolution du taux de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail**

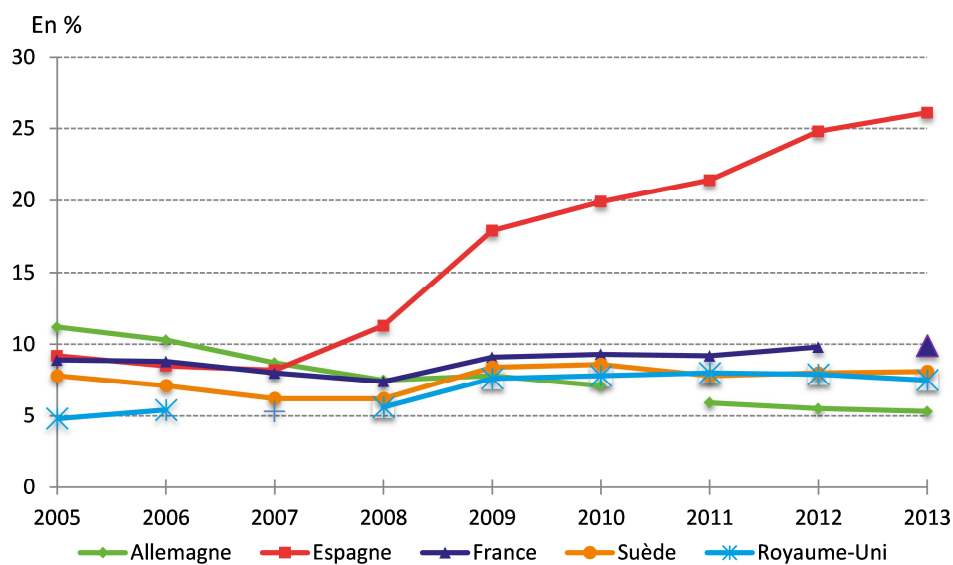


Note : Rupture de série pour le Royaume-Uni en 2012.

Lecture : En France, le taux de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail atteignait 7,9 % en 2012.

Source : Eurostat [ilc\_lvh11], date d'extraction 05/11/2014.

**Graphique 5**  
**Taux de chômage entre 2005 et 2013**



Note : Rupture de série en 2011 pour l'Allemagne, en 2013 pour la France et en 2007 et 2008 pour le Royaume-Uni.

Lecture : En France, le taux de chômage s'élevait à 9,9 % en 2013.

Source : Eurostat [lfsa\_urgan], date d'extraction 04/12/2014.

## Évolution et rôle des dépenses de protection sociale

Les dépenses de protection sociale jouent un rôle essentiel notamment en période de crise où elles limitent la perte de revenu engendrée par la dégradation économique<sup>7</sup>. C'est ce qu'on appelle l'effet stabilisateur automatique. Il convient ainsi de s'interroger sur l'évolution des dépenses de protection sociale et leur impact sur le revenu des personnes. Les États ont-ils maintenu leur niveau de dépenses de protection sociale ? Certains champs de prestation ont-ils connu des évolutions spécifiques ? L'effet stabilisateur des dépenses de protection sociale s'est-il confirmé ? Cette seconde partie répond à ces interrogations en étudiant l'évolution des dépenses de protection sociale et leur impact sur le revenu des ménages.

### 1. Une nette progression de l'effort en faveur des dépenses de protection sociale

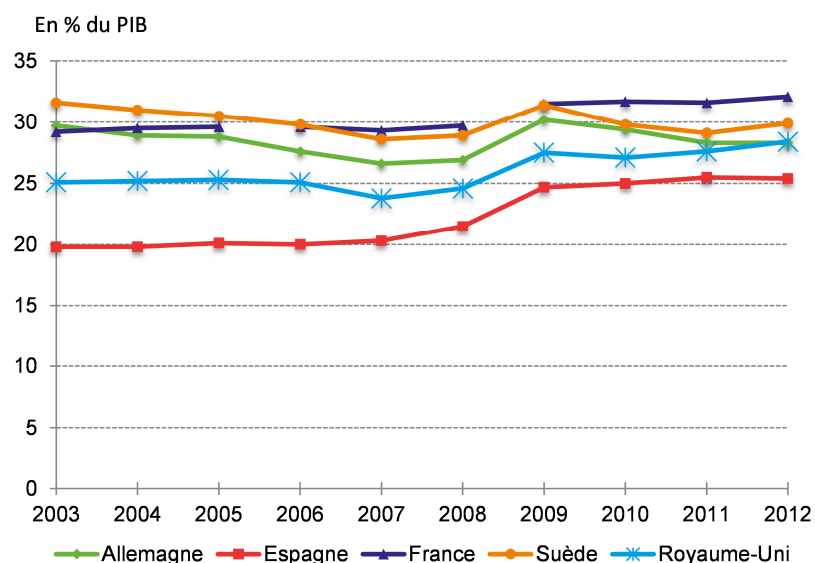
Avant la crise, la part des dépenses de protection sociale dans le PIB soit stagnait (Espagne, France et Royaume-Uni), soit régressait comme en Allemagne et en Suède (graphique 6). Par ailleurs, un écart important existait entre les pays : en 2003, les dépenses de protection sociale représentaient 19,8 % du PIB espagnol contre 31,6 % pour la Suède.

À partir de la crise financière en 2008, la part des dépenses de protection sociale dans le PIB augmente pour tous les pays de l'échantillon. Cela est particulièrement vrai pour l'année 2009 lorsque la production nationale s'est contractée et que les dépenses de protection sociale ont continué de progresser. Après ce pic, la part des dépenses de protection sociale a diminué pour l'Allemagne et la Suède. Cette baisse n'est pas due à une diminution du montant des dépenses de protection sociale, mais à une progression plus rapide du PIB. Pour les autres pays, les dépenses de protection sociale ont continué de progresser à rythme équivalent ou légèrement supérieur à celui du PIB. En 2012, on constate que l'écart entre les pays concernant l'effort consenti pour les dépenses de protection sociale s'est resserré. Il n'est désormais plus que de 6,7 points de pourcentage contre 11,8 points en 2003.

---

<sup>7</sup> Marguerit D. (2014), « Les effets d'une crise économique de longue durée », *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, rapport 2013-2014.

**Graphique 6**  
**Évolution des dépenses de protection sociale**



Note : Rupture de série pour la France en 2006 et 2009. Les données sont provisoires pour l'Espagne (2010-2012), pour l'Allemagne (2012), la France (2012), la Suède 2012 et le Royaume-Uni (2011-2012).

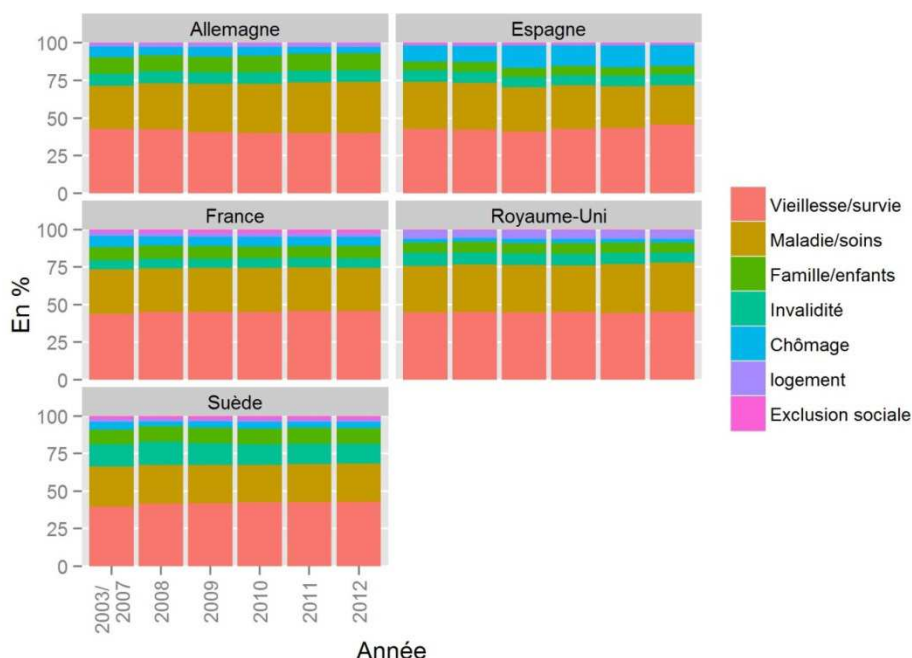
Lecture : En 2012, les dépenses de protection sociale s'élevaient à 29,9 % du PIB en Suède.

Source : Eurostat SESPROS [spr\_exp\_gdp], date d'extraction 04/12/2014.

En termes de répartition des dépenses de protection sociale par risque, celles de vieillesse/survie et de maladie/soin sont les plus élevées (graphique 7). Elles comptent respectivement pour environ 40 % et 30 % des dépenses totales. La France est dans la moyenne des pays de l'échantillon pour les dépenses de maladie/soin (29 %), de famille/enfant (8 %), de chômage (6,2 %) et de logement (2,6 %). Elle situe en dessous de la moyenne pour les dépenses d'invalidité (6,4 %), mais la part pour les dépenses d'exclusion sociale (2,4 %) et de vieillesse/survie (45,3 %) y est plus élevée.

La répartition des dépenses de protection sociale par risque est restée relativement stable au cours de la période. L'effet de la crise se voit surtout pour l'Espagne en 2009 avec l'augmentation significative de la part des dépenses de chômage. Concernant l'Allemagne, la part des dépenses de chômage a tendance à diminuer sur toute la période grâce à la diminution du taux de chômage (graphique 7).

**Graphique 7**  
**Part des dépenses de protection sociale**  
**par risque, entre 2003 et 2012**



Note : Pour la première colonne, il s'agit du niveau moyen des dépenses entre 2003-2007. Rupture de série pour la France en 2006 et 2009. Les données sont provisoires pour l'Espagne en 2010-2012, pour l'Allemagne en 2012, la France en 2012, la Suède en 2012 et le Royaume-Uni en 2011-2012.  
Lecture : En 2012 en Allemagne, 40,1 % des dépenses de protection sociale étaient destinés au poste « vieillesse/survie ».

Source : Eurostat SESPROS [spr\_exp\_eur], date d'extraction 22/10/2014, calcul de l'auteur.

Le graphique 8 présente la contribution de chacun des risques à l'évolution des dépenses de protection sociale. On constate une modification des risques qui contribuent positivement à la croissance des dépenses de protection sociale, avant et après la crise. À l'exception de l'Espagne, les dépenses de chômage contribuaient négativement, pour tous les pays, jusqu'en 2008. À partir de cette année-là, elles contribuent positivement à l'évolution des dépenses totales et parfois de manière très forte : en Espagne, les dépenses de chômage expliquent la moitié (5,4 points de pourcentage) de l'augmentation des dépenses de protection sociale entre 2008 et 2009 (+ 10,3 %). Cela s'explique par la hausse du chômage qui entraîne une augmentation automatique du montant total des allocations chômage versé.

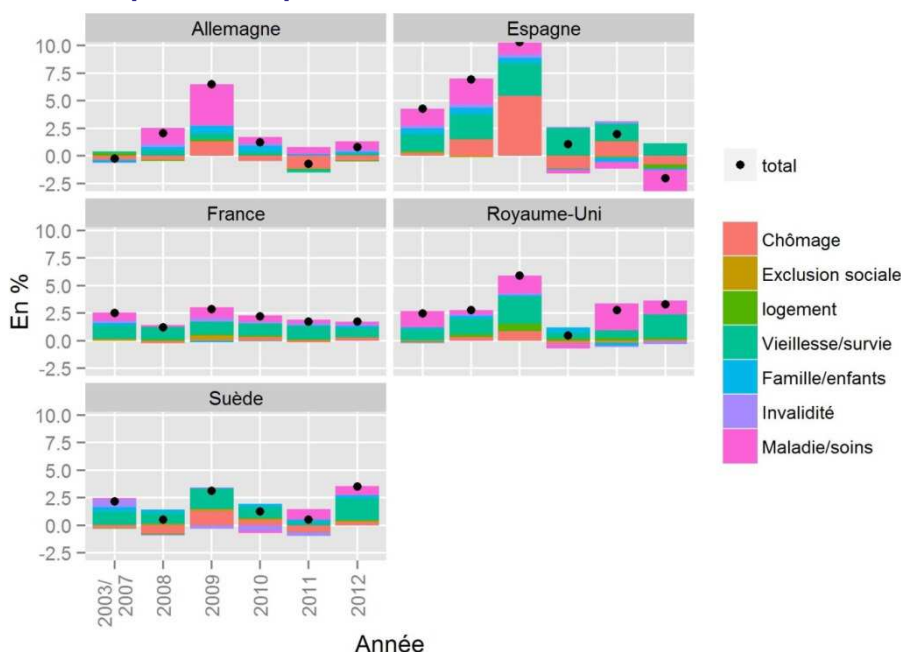
Après 2009, ce sont surtout les dépenses de vieillesse/survie et de maladie/soin (sauf pour l'Espagne) qui entraînent une augmentation des dépenses de protection sociale. Ces dépenses sont peu dépendantes de la conjoncture et s'expliquent davantage par le vieillissement de la population et l'amélioration des niveaux de vie<sup>8</sup>. Notons que les dépenses famille/enfants connaissent une influence positive non négligeable en Allemagne. Cela est le résultat de la politique nataliste mise en place ces dernières années.

<sup>8</sup> Rupprecht F., Quinet A. & L'Horty Y. (1997), « Expliquer la croissance des dépenses de santé : le rôle du niveau de vie et du progrès technique », *Économie & Prévision*, vol. 129, n°129-130, p. 257-268.



La France, et dans une moindre mesure la Suède, se singularisent par une augmentation des dépenses de protection sociale en 2009 de même ordre de grandeur que ce qu'elles ont connu, en moyenne, entre 2003 et 2007. De plus, après 2009 l'évolution des dépenses de protection sociale en France reste relativement stable par rapport à celle observée dans les autres pays de l'échantillon.

**Graphique 8**  
**Contribution par risque à l'évolution des dépenses de protection sociale, en euros constants**



Note : La première colonne présente la moyenne annuelle pour la période 2003-2007. Rupture de série pour la France en 2006 et 2009. Les données sont provisoires pour l'Espagne en 2010-2012, pour l'Allemagne en 2012, la France en 2012, la Suède en 2012 et le Royaume-Uni en 2011-2012.

Lecture : En 2012 en France, les dépenses de protections sociales ont progressé de 1,7 %. 0,9 point de pourcentage s'explique par l'évolution des dépenses de vieillesse/survie.

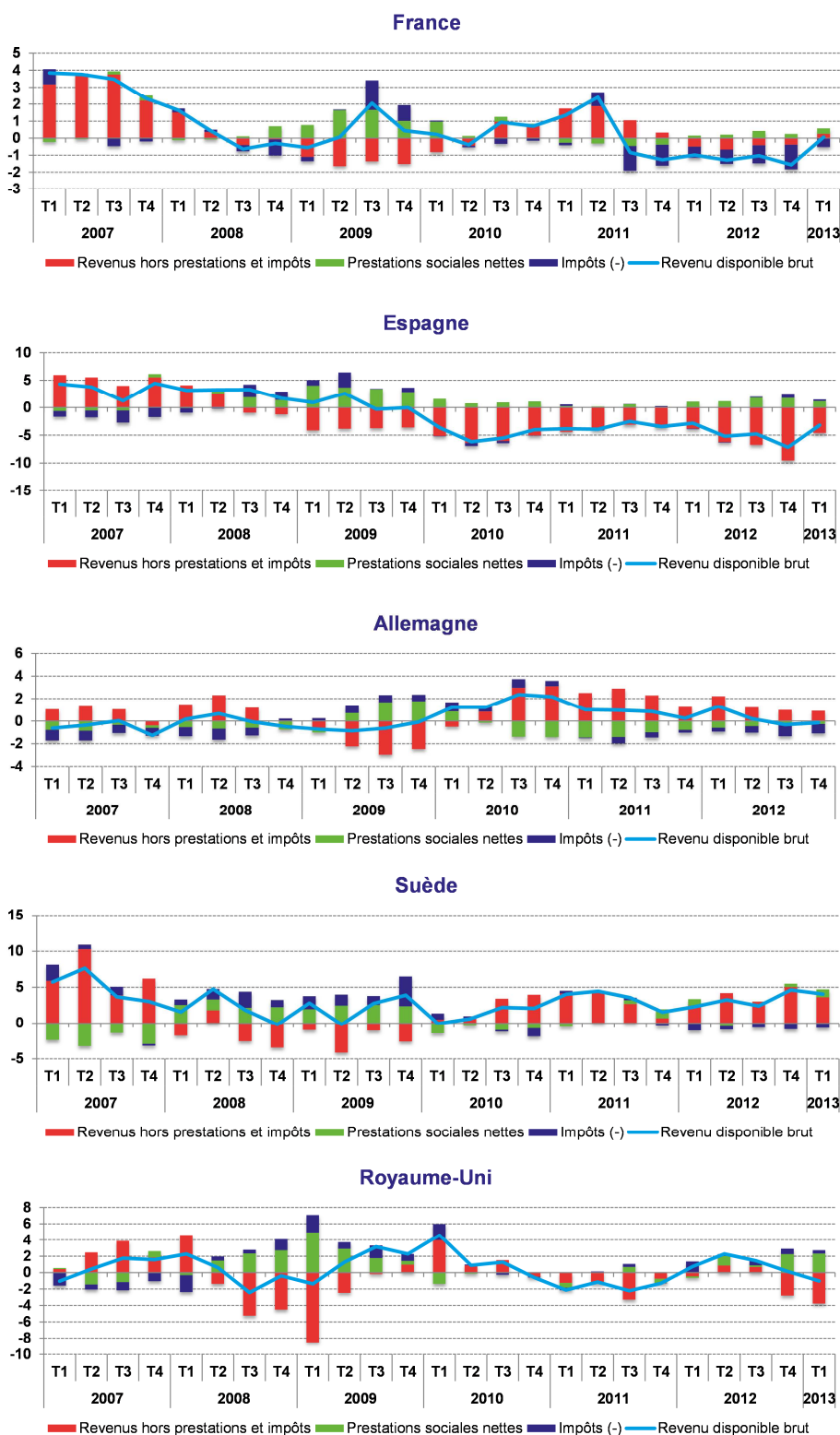
Source : Eurostat SESPROS [spr\_exp\_eur], date d'extraction 22/10/2014, calcul de l'auteur.

## 2. Le maintien du revenu disponible des ménages grâce aux dépenses de protection sociale

En 2007, la croissance du revenu disponible brut des ménages s'expliquait principalement par l'évolution des revenus hors prestations et impôts (graphique 9). Dès le 3<sup>e</sup> trimestre 2008 (un peu avant pour la Suède et un peu après pour l'Allemagne), la contribution à la croissance du revenu disponible se modifie profondément : sous l'effet de la crise, les revenus hors prestations et impôts diminuent, alors que les prestations sociales permettent de maintenir le niveau du revenu disponible brut. Ce phénomène de stabilisateur automatique se renforce tout au long de l'année 2009. En 2010, l'effet stabilisateur automatique a tendance à s'affaiblir puis à disparaître avec la reprise de l'augmentation des revenus hors prestations et impôts, et avec l'instauration de politiques d'austérité. Pour l'Allemagne et la Suède, les prestations sociales contribuent négativement au revenu disponible des ménages cette année-là.



**Graphique 9**  
**Contribution des composantes à la croissance**  
**du revenu disponible brut réel des ménages**



Source : Bontout O., Lokajickova T. et Maestri V. (2014), « Efficiency and effectiveness of social expenditure in the crisis », in *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Commission européenne.

À partir de 2011, 2012 pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, les pays de l'échantillon retenu ici entrent dans une seconde phase où l'évolution du revenu disponible des ménages se dégrade à nouveau. Cela est particulièrement vrai pour la France qui connaît une diminution du revenu disponible brut des ménages à partir du 3<sup>e</sup> trimestre 2011. Cela s'explique par une progression de l'impôt et une baisse des revenus hors prestations et impôts, alors que les prestations sociales jouent à nouveau un rôle de stabilisateur mais pas suffisamment puissant. Si la Suède est épargnée au cours de cette seconde phase, l'Espagne est pleinement touchée et enregistre une baisse du revenu disponible brut des ménages de 7 % au dernier trimestre 2012. Le Royaume-Uni entre plus tardivement dans cette phase et la baisse des revenus – hors prestations et impôts – est bien compensée par les prestations sociales nettes.

## Conclusion

À l'exception du Royaume-Uni, tous les pays ont connu depuis 2008 une progression de la pauvreté monétaire mesurée par le taux de pauvreté à 60%. Cependant, l'intensité de l'augmentation varie selon le pays étudié. C'est en Espagne que la situation est la plus difficile, alors qu'en France, en Suède et en Allemagne elle se détériore moins fortement.

La pauvreté ne touche pas de manière identique l'ensemble de la population. La France se distingue des autres pays par l'augmentation forte du nombre de pauvres de moins de 18 ans par rapport aux autres tranches d'âge. En effet, c'est cette catégorie de la population qui, entre 2007 et 2012, a connu la plus forte progression de la pauvreté. Cela est dû notamment à l'importance de la pauvreté monétaire chez les familles nombreuses et monoparentales.

Concernant les indicateurs de privation matérielle sévère et de très faible intensité de travail, la situation est contrastée selon les pays. Pour la France, ces deux indicateurs montrent une dégradation de la situation pendant les premières années de la crise, puis une amélioration.

La situation socioéconomique a débouché sur une augmentation des dépenses de protection sociale qui ont très fortement progressé en 2009 sous l'effet des dépenses liées au chômage. Toutefois, si celles-ci ont permis de limiter la baisse des revenus disponibles des ménages dans un premier temps, leur effet stabilisateur automatique semble s'affaiblir à partir de 2011/2012. Cette situation est particulièrement vraie en France où le revenu disponible brut des ménages diminue depuis le milieu de l'année 2011.



**PIECE JOINTE N°5**  
**NOTE POUR LA MISSION IGAS :**  
**« LA POPULATION SANS-DOMICILE EN FRANCE :**  
**UNE SYNTHÈSE DES EXPLOITATIONS DE**  
**L'ENQUÊTE AUPRES DES PERSONNES**  
**FREQUENTANT LES SERVICES D'HEBERGEMENT**  
**OU DE DISTRIBUTION DE REPAS DE 2012 »,**  
**DREES, 28 NOVEMBRE 2014**





Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Ministère des finances et des comptes publics**  
**Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes**  
**Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social**

**Direction de la recherche, des études,  
de l'évaluation et des statistiques**

**Sous-direction de l'observation de la  
solidarité**

Dossier suivi par : Christine Chambaz

Tel : +33 (0) 1 40 56 80 81

Fax : +33 (0) A u c u n

Mél : <mailto:christine.chambaz@sante.gouv.fr>

Paris, le 28 novembre 2014

DREES-SDSOL N°06/2014

**Note à l'attention de**  
**François Chérèque et Christine Abrossimov**  
**Inspection générale des affaires sociales**

**Objet** : 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.

Les enquêtes menées auprès des personnes et des ménages ciblent généralement ceux vivant en logement ordinaire et, dans certains cas, en institution. Cette restriction du champ d'analyse à une partie seulement de la population, quand bien même ils 'agit de la part la plus importante, limite la possibilité d'une compréhension extensive des processus d'exclusion sociale.

Les enquêtes auprès des personnes sans domicile, en venant compléter le champ de l'analyse, contribuent ainsi à mieux cerner les phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Au-delà de l'estimation du nombre de personnes concernées, elles permettent de comprendre l'articulation entre difficultés de la vie quotidienne et exclusion du logement et confirment le caractère continu du dégradé des situations sociales.

Cette note présente le dispositif de l'enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, dite « enquête Sans domicile » de 2012 puis propose une synthèse des principaux résultats qui en ont été tirés à ce jour. Les analyses propres à la situation observée en 2012 portent pour partie sur l'ensemble des adultes des agglomérations d'au moins 20.000 habitants et pour partie sur les seuls francophones ; au-delà des estimations d'effectifs, les évolutions entre 2001 et 2012 ne concernent que les adultes sans domicile francophones.

## **1- Présentation du dispositif d'enquête**

- a. Insertion dans un cycle d'enquêtes : 1998, 2001, 2012 – les objectifs poursuivis et les thématiques abordées

L'enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, dite « enquête Sans domicile » de 2012 a été réalisée par l'Insee en partenariat avec l'Ined début 2012. Elle s'inscrit dans la continuité de l'enquête de 2001, première en Europe, dont la mise au point avait bénéficié des expériences conduites aux États-Unis dans les années 1980 et en France, par l'Ined, en 1995 puis 1998. Ses principaux objectifs sont, au-delà de l'estimation du nombre de personnes sans domicile, de décrire les conditions de vie des personnes sans-abri ou sans-domicile, en les comparant avec celles de la population

L'enquête aborde de ce fait des thématiques variées : outre les caractéristiques sociodémographiques des personnes, sont interrogés la fréquentation des services et la situation vis-à-vis du logement, les conditions de vie (selon le lieu où dort la personne : dortoir ou chambre dans un hébergement collectif, logement, hôtel, rue ou autre lieu non prévu pour l'habitation), la stabilité et la précarité résidentielles, le parcours résidentiel, la recherche de logement, les revenus, les difficultés financières, la situation vis-à-vis du marché du travail, la formation et l'expérience professionnelle, la participation à la vie sociale, la santé et la couverture sociale, la famille et l'enfance, les événements de la vie, l'utilisation des services, le recours aux aides.

Compte tenu de leur intérêt pour l'enquête, les associations et organismes d'aide aux personnes sans domicile ont été associées à sa préparation ; la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), le comité national d'évaluation du RSA, la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) ont par ailleurs contribué à son financement. Le coût de l'enquête sans-domicile 2012 est évalué à près de 2,5 millions d'euros.

#### b. Champ et unité d'observation – l'échantillonnage

En 2012 comme en 2001, la définition des sans-domicile retenue par l'Ined et l'Insee ne comporte pas d'éléments descriptifs des personnes elles-mêmes mais fait référence à des situations de logement à des moments donnés : les personnes sans-domicile sont ainsi définies comme les personnes ayant passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (ce sont les sans-abri) ou dans un service d'hébergement (ce sont les autres sans-domicile) : hôtel ou logement payé par une association, chambre ou place en dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid, ...

En l'absence d'une base de sondage permettant de repérer directement les populations sans-domicile, l'Insee et l'Ined ont constitué une base de sondage des services qu'elles fréquentent : services d'hébergement ou distribution de repas.

Les usagers de ces services n'étant pas tous sans-domicile, le questionnaire permettait d'établir leur statut de logement. Cette méthode de sondage ne permet cependant pas de prendre en compte les personnes sans-domicile ne faisant pas appel aux services sélectionnés, que l'absence de recours résulte d'un choix, de l'ignorance ou de l'indisponibilité de tels services.

Le champ géographique est celui des agglomérations de plus de 20 000 habitants en France métropolitaine.

Parce que la population d'intérêt est très mobile, une méthodologie spécifique a dû être développée. La constitution de l'échantillon se fait en trois temps : tirage de 80 agglomérations puis tirage de couples (services, jours de visite) puis tirage des usagers fréquentant le service le jour de la visite prévue.

#### c. Protocole

Les 80 agglomérations sélectionnées comprennent l'ensemble des agglomérations de plus de 200 000 habitants en 2006 ; les agglomérations de 20 000 habitants à moins de 200 000 habitants ont été tirées proportionnellement à leur population et leur capacité d'hébergement.

Le tirage des services x jours au sein des 80 agglomérations de plus de 20 000 habitants a été effectué dans une base de services constituée à l'issue d'une pré-enquête réalisée en direction régionale de l'Insee, et enrichie grâce à une enquête téléphonique réalisée par les enquêteurs en février/mars 2011. Cette enquête a permis pour toutes les agglomérations du champ de recueillir des informations nécessaires au tirage des visites : définition fine des services du champ de l'enquête, fréquentation moyenne, jours d'ouverture, type de public accueilli.

Le tirage des usagers fréquentant le service le jour de la visite prévue a été réalisé sur place le jour de la visite à l'aide d'une table de tirage aléatoire mise à la disposition des enquêteurs pour chaque service. Pour les services disposant de listes, l'enquêteur s'appuyait sur la liste des utilisateurs adultes le jour de l'enquête ; pour les autres, plusieurs méthodes ont été mises en œuvre : file d'attente, itinéraire (passage d'une table à l'autre). L'objectif était que quatre personnes francophones soient interrogées en face à face et douze au maximum répondent à un questionnaire auto-administré. Ce nombre important de contacts a permis d'estimer la proportion de personnes francophones.



Si l'enquête de 2012 reprend dans ses grandes lignes la méthodologie de l'enquête de 2001, elle en élargit le champ : des services ont été ajoutés (prestations de petits-déjeuners), la collecte qui avait lieu du lundi au vendredi se prolonge jusqu'au samedi midi, et le protocole de collecte permet l'intégration d'usagers non francophones.

Au final, 4 500 personnes francophones ont été interrogées en face à face par un enquêteur sur un questionnaire papier. 4 200 questionnaires auto-administrés ont par ailleurs été renseignés par des personnes francophones et 1 500 par des non-francophones. Le questionnaire s'adressant aux non-francophones avait été traduit en quatorze langues : Albanais, Anglais, Arabe, Arménien, Bulgare, Espagnol, Mandarin, Pashto, Persan, Polonais, Romani, Roumain, Russe, Serbe/Croate.

Parallèlement à l'enquête Sans domicile de 2012, l'Ined a conduit des travaux visant à évaluer son défaut de champ : une enquête auprès d'un peu plus de 300 personnes a ainsi été réalisée dans des agglomérations de 5 000 à 20 000 habitants, ainsi que des entretiens auprès de responsables locaux ; une autre enquête, auprès d'environ 200 personnes, a porté début 2013 sur les services itinérants.

## **2- Combien de personnes sans-domicile ?**

### **a. Estimation de la population sans-domicile et évolution depuis 2001**

Entre le 23 janvier et le 3 mars 2012, 103 000 adultes ont utilisé au moins une fois les services d'hébergement ou de restauration dans les agglomérations de 20 000 habitants ou plus ; 81 000 d'entre eux (près de 80%) étaient sans domicile, et 30 000 enfants les accompagnaient. En tenant compte des 8 000 sans-domicile des communes rurales et petites agglomérations, et des 22 500 personnes en centres d'accueil pour demandeurs d'asile, on estime à 141 500 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine (figure 1 ; Yaouancq et *alii*, 2013). Parmi les adultes sans domicile des agglomérations de plus de 20 000 habitants, 82% (66 300) sont francophones.

Le champ de l'enquête Sans domicile de 2012 étant plus vaste que celui de l'enquête de 2001, l'estimation du nombre de personnes sans domicile qui en est tirée ne peut être directement comparée à celle établie alors. Si on se restreint aux mêmes types de services en 2012 qu'en 2001, on estime cependant que le nombre d'adultes sans domicile, francophones ou non, des agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44% entre 2001 et 2012. La progression du nombre d'adultes sans domicile francophones a été plus modérée, quoique forte (+34% ; Yaouancq et Duée, 2014c).

### **b. La surreprésentation croissante de l'agglomération parisienne**

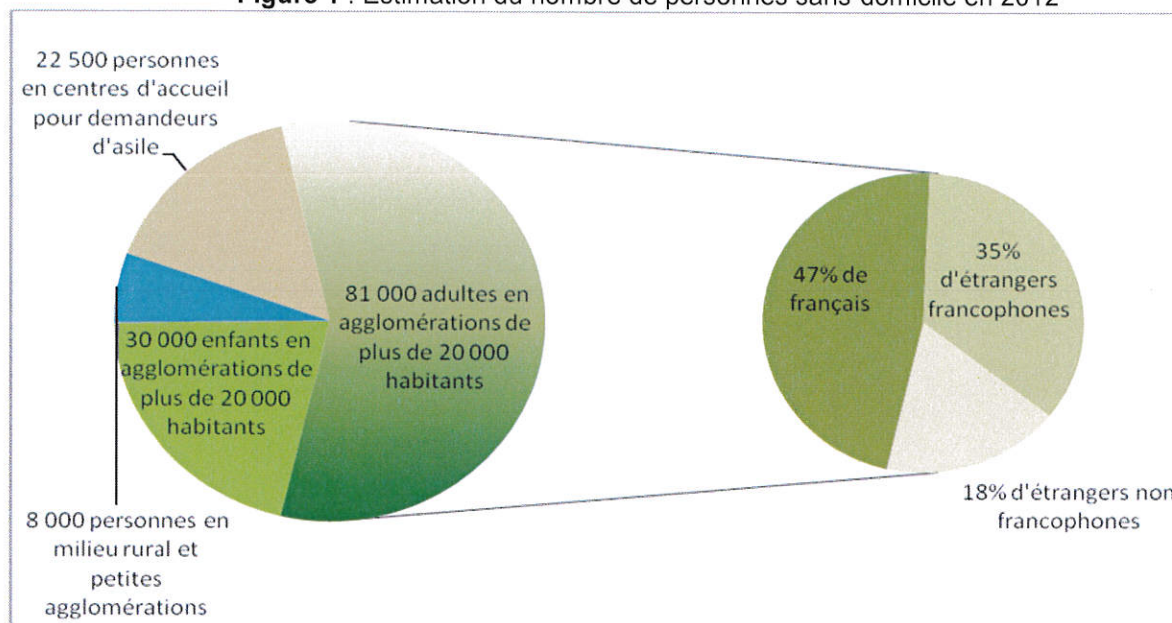
L'agglomération parisienne comptait 28 800 sans-domicile francophones début 2012, soit plus de quatre sans-domicile francophones des grandes agglomérations<sup>1</sup> sur dix (43%). Cet effectif a connu une croissance très marquée (+84%) entre 2001 et 2012, largement supérieure à celle constatée dans les grandes agglomérations de province (+11%, Pierre-Marie et *alii*, 2014).

Les étrangers francophones constituent plus de la moitié (56%) des sans domicile francophone de l'agglomération parisienne, une proportion nettement supérieure à celle estimée dans les autres grandes agglomérations (29%), et en augmentation depuis 2001 - où elle n'était que de 42%. Paris attire en effet un tiers des arrivées de l'étranger en France métropolitaine, notamment des demandeurs d'asile qui se tournent vers l'aide d'urgence en l'absence de place dans les structures d'accueil qui leur sont dévolues.

---

<sup>1</sup> Par commodité de langage, on nomme « grandes » agglomérations les agglomérations de plus de 20 000 habitants.

**Figure 1 : Estimation du nombre de personnes sans-domicile en 2012**



Source : Ined, Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas 2012 – Résultats tirés de Yaouancq F. et alii (2013), "L'hébergement des sans-domicile en 2012 - Des modes d'hébergement différents selon les situations familiales", *Insee Première*, n°1455, juillet 2013 + *Séminaire Inégalités* du 28-02-2014

### c. Qui sont les adultes sans-domicile des grandes agglomérations ?

En 2012, près de la moitié (47%) des adultes sans domicile des grandes agglomérations sont français, un tiers (35%) sont étrangers francophones et un sur cinq (18%) étrangers non-francophones. La proportion des étrangers est passée de 38% en 2001 à 53% en 2012 (Yaouancq et alii, 2013). Plus de la moitié (55%) des adultes sans domicile, francophones ou non, sont nés à l'étranger : 6% dans un pays de l'union européenne, 13% au Maghreb, 20% dans un autre pays d'Afrique. L'augmentation de la part des étrangers francophones est particulièrement nette en agglomération parisienne (voir supra).

La population des adultes sans-domicile francophones des grandes agglomérations est très majoritairement masculine (figure 2), comptant un peu moins de deux femmes sur cinq en moyenne (38%, contre 52% des adultes vivant en logement ordinaire). Les sans-abri sont dans 95% des cas des hommes. La proportion de femmes diminue quand l'âge augmente : d'une quasi-parité entre 18 et 29 ans (48% de femmes), elle passe à moins d'un tiers (31%) parmi les plus de 50 ans. Les premières exploitations sur l'ensemble des adultes sans domicile, y compris les non francophones, montrent une présence féminine encore plus faible parmi les sans-domicile non francophones (35%), mais plus forte parmi les francophones nés à l'étranger (43%). Contrairement à ce qu'on observait en 2001, la part des femmes est plus importante (41%) dans l'agglomération parisienne ; alors qu'elle n'a augmenté que de 2 points en moyenne sur le territoire métropolitain, elle y a progressé de 5 points.

Les jeunes sont surreprésentés parmi les sans domicile, francophones ou non : un quart (27%) ont entre 18 et 29 ans et la moitié (50%) entre 30 et 49 ans, contre respectivement 20% et 33% de la population adulte vivant en logement ordinaire. Les seniors sont particulièrement peu nombreux parmi les sans-domicile non francophones. Parmi les sans-domicile francophones, la part des moins de 30 ans est plus faible dans l'agglomération parisienne (23%) que dans les autres agglomérations. La population des sans-domicile francophones a vieilli entre 2001 et 2011, plus vite que la population en logement ordinaire : la part des moins de 30 ans a ainsi perdu 10 points (elle était de 36% en 2001), au profit de celle des plus de 50 ans.

Les trois quarts (74%) des sans domicile nés en France, et une grande majorité de ceux nés à l'étranger francophones (58%) vivent seuls ; 20% des adultes sans domicile francophones sont cependant en couple, et un quart (26%) sont accompagnés d'enfants. La présence d'enfants est plus fréquente en agglomération parisienne que dans les autres grandes agglomérations (29% contre 23%).

**Figure 2 : Caractéristiques sociodémographiques des adultes francophones sans-domicile**

En %	Ensemble des agglomérations de 20 000 habitants ou plus		Agglomération parisienne		Population vivant en logement ordinaire*	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
<i>Répartition par tranche d'âge</i>						
18-29 ans	36	26	34	23	23	19
30-49 ans	48	49	Nc	54	37	34
50 ans ou plus	16	25	nc	23	40	47
Proportion de femmes	36	38	35	41	53	52
Étrangers (francophones)	29	40	42	56	8	6
En couple	14	20	11	4	59	64
Avec enfants	24	26	21	29	38	31
Seuls	67	65	nc	67	19	30

Note : les comparaisons entre 2001 et 2012 doivent être menées avec précaution, du fait de l'élargissement du champ de l'enquête en 2012. Seules les différences structurelles majeures méritent d'être soulignées.

Sources : \* Insee, enquête Emploi ; pour 2001 : Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas chauds 2001 – Résultats tirés de Brousse C. et de la Rochère B. (2002), « Hébergement et distribution de repas chauds – Qui sont les sans-domicile usagers de ces services », *Insee Première*, n°821, janvier + Debras B. et Dorothée O. (2002), « Les sans-domicile usagers des services d'aide dans l'agglomération parisienne », *Île-de-France à la page*, n°214, Insee Île-de-France, octobre ; pour 2012 : Ined, Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas 2012 – Résultats tirés de Yaouancq F. et alii (2013), « L'hébergement des sans-domicile en 2012 - Des modes d'hébergement différents selon les situations familiales », *Insee Première*, n°1455, juillet 2013 + *Séminaire Inégalités* du 28-02-2014 + Pierre-Marie E. et alii (2014), « Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance », *Île-de-France à la page*, n°1423, Insee Île-de-France, juin.

La structure de la population des personnes sans domicile a donc évolué entre 2001 et 2012, avec une augmentation de la part des étrangers, des 50 ans ou plus et, dans une moindre mesure, des femmes. Cette évolution a été particulièrement nette dans l'agglomération parisienne, creusant les différences avec les autres grandes agglomérations. Une comparaison avec la situation observée dans les petites agglomérations (moins de 20 000 habitants) voire en milieu rural serait désormais nécessaire. L'enquête qualitative menée par l'Ined auprès de responsables locaux et de personnes sans-abri sur les services développés par les communes et les aides mises en place par les associations montre en effet que « l'espace rural est perçu par les sans-domicile à la fois comme un lieu « parachute » (la pénurie de logement et leur coût conduisant à fuir les villes), comme un « refuge » (pour être moins visible), ou comme un « ancrage » (pour les pauvres de l'espace rural » (Billion et Marpsat, 2013).

#### **Encadré : l'état de santé des personnes sans domicile**

##### *La perception de l'état de santé*

Les associations estiment que l'espérance de vie d'un sans-domicile en France se situerait entre 40 et 50 ans. Les réponses à l'enquête « sans domicile 2012 » confirment par ailleurs que les sans-domicile constituent une population à risque pour certaines maladies : 4 100 sans-domicile de l'agglomération parisienne souffrent ainsi d'une hépatite virale chronique, du VIH ou de la tuberculose, contribuant pour respectivement 46%, 61% et 59% aux nombres des cas observés en France.

Pour autant, début 2012, près de huit personnes sans-domicile francophones sur dix (78%) de l'agglomération parisienne se déclarent en assez bonne, bonne, voire très bonne santé. Il est possible que leurs réponses traduisent une certaine forme de pudeur à parler de leur santé, ou, en particulier pour les sans-abri dont seuls 17% se déclarent en mauvaise ou très mauvaise santé, soit l'expression de la prépondérance prise par la satisfaction des besoins physiologiques primaires sur les considérations de santé, voire une certaine forme d'« anesthésie » physique et/ou mentale (Pierre-Marie et Roger, 2014). Les personnes vivant en centres d'hébergement et hôtel déclarent plus fréquemment un mauvais état de santé que celles vivant dans des logements gérés par une association. Par ailleurs, huit sans-domicile sur dix ne se sentent pas limités dans leurs activités quotidiennes du fait d'un problème de santé ou d'un handicap depuis au moins six mois. La moitié souffre cependant régulièrement de troubles du sommeil.

Chez les personnes sans domicile comme chez celles vivant en logement ordinaire, la perception de l'état de santé se dégrade avec l'âge. Chez les premières, elle atteint cependant des niveaux très importants : au-delà de 50 ans, un tiers des sans domicile francophones de l'agglomération parisienne et près de la moitié (49%) de ceux des autres grandes agglomérations se déclarent en mauvaise ou très mauvaise santé. En population générale, l'Irdes estime en 2012 à moins d'une sur cinq (18,2%) la proportion de personnes de 65 ans ou plus portant la même appréciation (Celant, Guillaume et Rochereau, 2014).



Comme dans le reste de la population, mais de façon beaucoup plus marquée, les femmes sans domicile se sentent en moins bonne santé que les hommes, particulièrement dans les agglomérations de province : elles y sont deux fois plus nombreuses à se déclarer en mauvaise ou très mauvaise santé (35% contre 17% des hommes ; 23% contre 18% des hommes en agglomération parisienne).

#### *Consommations d'alcool et de tabac*

Environ deux sans-domicile de l'agglomération parisienne sur cinq (39%), et plus de la moitié (55%) de ceux des autres grandes agglomérations déclarent consommer de l'alcool quotidiennement. Ces proportions, probablement sous-estimées, peuvent être mises en regard des quelques 11% de 15-75 ans buveurs quotidiens selon le baromètre 2010 de l'Inpes (Beck et *alii*, 2013). Les hommes sont plus nombreux à boire quotidiennement de l'alcool que les femmes (47% contre 26%). Comme pour la population vivant en ménage ordinaire, la consommation quotidienne d'alcool des sans-domicile augmente avec leur âge, touchant 27% des 18-29 et jusqu'à 53% des plus de 50 ans.

41% des sans domicile de l'agglomération parisienne, et 60% de ceux des autres grandes agglomérations fument tous les jours. Ils sont plus nombreux dans ce cas parmi les hommes, les plus de 50 ans, et les personnes qui vivent dans la rue (52% contre 29% de ceux vivant dans un logement mis à disposition ou à l'hôtel). A titre de comparaison, l'Inpes estime en 2010 que 32% des hommes de 15 à 75 ans et 26% des femmes du même âge fument quotidiennement (Drees, 2011)

#### *Accès aux soins*

86% des sans-domicile de l'agglomération parisienne ont consulté un médecin depuis moins d'un an et 54% un dentiste depuis moins de 2 ans. Mais 11% n'ont pas vu de médecin depuis plus de 2 ans et 9% ne sont jamais allés chez le dentiste. La raison invoquée dans 56% des cas, deux fois et demi plus souvent que dans les autres agglomérations, est celle du coût. Viennent ensuite l'estimation que ce n'est pas suffisamment grave pour consulter un médecin (28%) et l'absence d'assurance maladie (22%). En effet, près d'un sans-domicile de l'agglomération parisienne sur cinq (18%) n'ont pas de couverture maladie – proportion portée à 45% pour ceux qui vivent dans la rue. 37% des sans domicile de l'agglomération parisienne sont touchés par la couverture maladie universelle (CMU), et 15% par l'aide médicale d'État (AME), contre respectivement 55% et 3% de ceux vivant en province. Les différences s'expliquent notamment par la plus grande proportion de migrants dans la population sans domicile de l'agglomération parisienne.

#### **d. Les différents types d'hébergement**

Près de la moitié des adultes francophones sans domicile des agglomérations de plus de 20 000 habitants (46%) ont passé la nuit précédent l'enquête sans domicile 2012 en hébergement collectif (Yaouancq et *alii*, 2013); pour 35%, il s'agissait d'un hébergement où on peut rester dans la journée. Par ailleurs, un tiers (33%) déclarent vivre dans un logement payé par une association, un sur dix (12%) à l'hôtel et un sur dix (9%) à la rue. Au total, 20% ne disposent pas d'un logement dans la journée. Une part importante d'entre eux déclare de ce fait avoir fréquenté un accueil de jour au cours du mois : 45% des sans-abri et 61% des personnes en centre qu'il faut quitter le matin contre environ 10% des autres sans-domicile.

La situation des sans-domicile vis-à-vis du logement est très contrastée entre l'agglomération parisienne et les autres grandes agglomérations (figure 3 ; Pierre-Marie et *alii*, 2014[2]). Tandis qu'en province près d'un sans-domicile sur deux (46%) vit dans un logement géré par une association, ce n'est le cas que de moins d'un sans-domicile sur cinq (17%) dans l'agglomération parisienne. *A contrario*, les sans-domicile parisiens sont plus fréquemment dans des chambres d'hôtel (22% contre 3%) ou dans la rue (14% contre 6%). La part des sans-domicile accueillis en centres d'hébergement est sensiblement la même en région parisienne et en province.

Entre 2001 et 2012, la part des sans-domicile accueillis en centres d'hébergement a diminué, en agglomération parisienne comme dans les autres grandes agglomérations. Dans l'agglomération parisienne, la baisse a surtout concerné les centres que l'on doit quitter le matin (- 9 points). La péréquation s'est faite en province vers les logements gérés par des associations (+ 5 points). En agglomération parisienne, la part de ces derniers, déjà en retrait en 2001 par rapport à la province, a encore diminué (- 11 points), au profit de l'hébergement en chambres d'hôtel (+ 13 points) et dans une moindre mesure de la rue (+ 2 points).

**Figure 3 : Répartition des sans-domicile selon le type d'hébergement**

En %	Ensemble des agglomérations de 20 000 habitants ou plus		Agglomération parisienne		Agglomérations >200 000 hors Paris	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
Dans la rue	8	9	12	14	6	6
En centre d'hébergement	50	46	51	47	50	46
... avec départ le matin	15	11	22	13	12	nc
... sans départ le matin	35	35	29	34	38	nc
Chambre hôtel	5	12	9	22	3	3
Logement géré par une association	37	33	28	17	41	46
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Note : les comparaisons entre 2001 et 2012 doivent être menées avec précaution, du fait de l'élargissement du champ de l'enquête en 2012. Seules les différences structurelles majeures méritent d'être soulignées.

Sources : pour 2001 : Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas chauds 2001 – Résultats tirés de Debras B. et Dorothée O. (2002), « Les sans-domicile usagers des services d'aide dans l'agglomération parisienne », *Île-de-France à la page*, n°214, Insee Île-de-France, octobre ; pour 2012 : Ined, Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas 2012 – Résultats tirés de Yaouancq F. et alii (2013), « L'hébergement des sans-domicile en 2012 - Des modes d'hébergement différents selon les situations familiales », *Insee Première*, n°1455, juillet 2013 + Pierre-Marie E. et alii (2014), « Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance », *Île-de-France à la page*, n°1423, Insee Île-de-France, juin.

Comme en 2001, la moitié environ des sans-abri (48%) n'ont pas souhaité se rendre dans un centre d'hébergement la veille de l'enquête. Les raisons invoquées le plus souvent sont le manque d'hygiène et l'insécurité. Par ailleurs, 14% ont été refusés par manque de place.

La qualité et le confort varie selon les types d'hébergement. L'hébergement dans des logements gérés par des associations est ainsi souvent plus confortable, donnant un accès plus facile à l'eau courante, aux toilettes, à une douche, une installation pour chauffer les plats... Un autre critère de confort peut être la disposition d'un logement individuel ou destiné uniquement à la famille. C'est le cas un peu plus de 4 fois sur dix (43%) pour les sans domicile hébergés dans des logements gérés par des associations ou des organismes d'aide. A l'hôtel, 9% partagent leur chambre avec une personne autre que leur famille. Dans les centres d'hébergement collectifs, plus du tiers (39%) des personnes disposent d'une chambre individuelle, et même près de la moitié (49%) dans les centres autorisant de rester pendant la journée.

Les différents types d'hébergement proposent également des services dont le bénéfice peut caractériser une précarité moins grande, signalant un lien au moins temporairement durable avec le logement ou le centre. Il en est ainsi de la réception du courrier : 27% des sans-domicile logés à l'hôtel y reçoivent leur courrier, contre 23% des sans-domicile des centres où on peut rester dans la journée, et 7% des centres qu'il faut quitter le matin. Près de six sans domicile sur dix (59%) sont inscrits dans un service de domiciliation du courrier, la proportion variant entre 48% dans les logements associatifs à 77% pour les hébergements que l'on doit quitter le matin. Seule une moitié des sans-abri utilise ce type de service.

#### e. Trajectoires résidentielles des sans-domicile

En moyenne, les sans domicile francophones interrogés début 2012 avaient passé 8,3 mois sans domicile au cours de 2011, et même davantage pour les personnes logées en hôtel (9,2 mois) ou en logement associatif (8,9 mois).

Deux sans-domicile francophones des grandes agglomérations sur cinq (39%) déclarent n'avoir jamais eu de logement personnel. Dans l'agglomération parisienne, près de la moitié (49%) sont dans ce cas : cette proportion plus élevée s'y explique en partie par le poids important des étrangers francophones, plus souvent dans ce cas (Labrador, 2014). Les personnes sans domicile ayant déjà eu un logement, plus âgées, l'ont quitté depuis longtemps : dans 57% des cas depuis au moins trois ans et 19% depuis au moins dix ans en agglomération parisienne, ces proportions étant légèrement plus faibles dans les autres grandes agglomérations.

Parmi les sans-domicile ayant déjà eu un logement personnel, 35% évoquent, pour en expliquer la perte, des raisons familiales, 30% des raisons financières, 5% un cumul de ces deux types de raisons, 11% une mobilité géographique et 10% des problèmes liés au logement lui-même (fin de bail, destruction du logement, ...). Les raisons familiales sont la plupart du temps la séparation avec le conjoint (30%), et pour 15% des femmes sans domicile des violences familiales. Les raisons financières sont plus souvent citées qu'en 2001, et les raisons familiales un peu moins. Par ailleurs, la moitié des personnes déclarent en 2012 avoir quitté leur dernier logement depuis plus de deux ans, soit 10 points de plus qu'en 2001.

L'analyse des trajectoires résidentielles des sans-domicile de l'agglomération parisienne montre que depuis le départ du dernier logement, les deux tiers des sans-domicile ont alterné deux situations, selon trois parcours-types : hébergement par un tiers avant d'être accueilli par un centre, un hôtel ou une association ; hébergement en centre avant de devenir sans-abri ; situation de sans-abrisme avant d'aller en centre. Le tiers restant n'a connu qu'une seule situation, le plus souvent en centre ou dans la rue. Au final, en termes de durée, la moitié du parcours résidentiel a été effectué en centre d'hébergement.

47% des sans-domicile de l'agglomération parisienne et 43% de ceux des autres grandes agglomérations déclarent ne pas avoir cherché de logement au cours des douze derniers mois (Labrador, 2014). Les personnes n'ayant jamais eu de logement personnel recherchent moins fréquemment un logement que les autres, en particulier dans les agglomérations hors région parisienne. Dans l'ensemble des grandes agglomérations, la raison invoquée par près de la moitié (47%) de ceux qui ne cherchent pas est l'insuffisance des revenus. 29% estiment par ailleurs ne pas avoir les papiers nécessaires. L'absence de papiers est, pour les étrangers, la principale raison de non-recherche de logement (56%). Les femmes recherchent plus fréquemment un logement que les hommes, et ce d'autant plus qu'elles ont des enfants.

### 3- Les sans-domicile et l'emploi

#### a. Un quart des adultes sans domicile ont un emploi

Début 2012, un quart (24%) des adultes francophones sans domicile des agglomérations de plus de 20 000 habitants ont un emploi, deux fois moins que dans la population vivant en ménage ordinaire (Yaouancq et Duée, 2014b). 39% sont au chômage, dont près de la moitié (43%) depuis plus de deux ans (contre 20% pour les chômeurs en logement ordinaire). Plus du tiers (37%) sont inactifs. Neuf sans-domicile sur dix ont par ailleurs déjà travaillé, dont la moitié de façon régulière. Le taux d'activité des personnes sans-domicile est plus faible que celui des personnes vivant en ménage ordinaire, sauf pour les 18-24 ans, du fait de la très faible proportion d'étudiants parmi les sans-domicile. La proportion de personnes en emploi parmi les sans-domicile a diminué de trois points depuis 2001.

En 2012 comme en 2001, la proportion de personnes en emploi est supérieure en agglomération parisienne (31%). Celle-ci se distingue des autres grandes agglomérations par la situation des étrangers et des jeunes. Si en moyenne, les sans domicile étrangers ont plus souvent un emploi ou petit boulot que les Français (27% contre 22%), - en particulier s'ils sont arrivés en France depuis plus de cinq ans (36%) -, cela tient surtout au taux d'emploi relativement élevé des étrangers dans l'agglomération parisienne, deux fois plus important que dans les autres agglomérations (32% contre 17% ; Pierre-Marie et *alii*, 2014[1]). S'agissant des jeunes, tandis que dans les grandes agglomérations de province, le taux d'emploi des sans domicile de moins de 30 ans est inférieur à celui des 30-49 ans (18% contre 23%), c'est le contraire en agglomération parisienne (37% contre 31%). Cela tient sans doute à la plus forte proportion de sans-domicile bacheliers ou diplômés de l'enseignement supérieur qu'on y trouve (36% contre 21%).

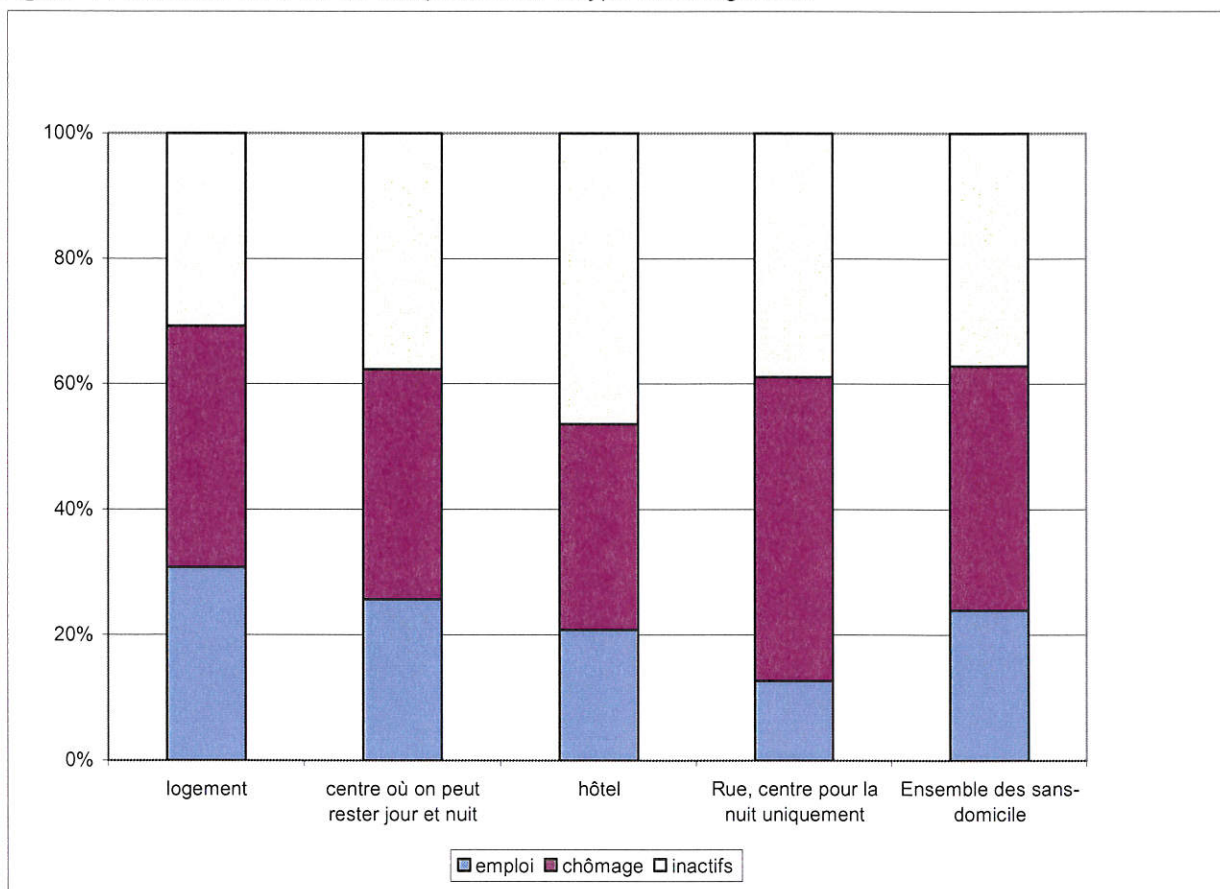
#### b. Situation sur le marché du travail et stabilité de l'hébergement sont liées

Le taux d'emploi des personnes sans domicile est d'autant plus élevé que leurs conditions de logement sont stables (Yaouancq et Duée, 2014b) : 31% de ceux vivant dans un logement géré par une association travaillent, contre 25% de ceux logés dans un centre où on peut rester dans la journée, 21% de ceux résidant à l'hôtel et 13% de ceux dormant dans un centre qui faut quitter le matin ou dans la rue.

Les sans-domicile qui travaillent sont plus nombreux à rechercher un logement. Dans l'agglomération parisienne (Labrador, 2014), c'est le cas de 66% d'entre eux, contre 47% des sans-domicile sans travail. Compte tenu du lien entre conditions d'hébergement et situation sur le marché du travail, ce sont les sans-domicile dont les conditions d'hébergement sont les plus précaires qui recherchent le moins souvent un logement : 64% des sans-abri déclarent ne pas avoir fait de démarche au cours des douze derniers mois, contre 37% de ceux en logement géré par une association.



**Figure 4 : Situation vis-à-vis de l'emploi, selon le type d'hébergement**



Lecture : en 2012, parmi les sans-domicile adultes francophones hébergés dans un logement, 31 % occupaient un emploi, 38 % étaient au chômage et 31 % étaient inactifs.

Champ : sans-domicile francophones, de 18 ans ou plus, vivant en France métropolitaine.

Source : Insee/Ined, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas. – Tiré de Yaouancq F. et Duée M., 2014, « Les sans-domicile et l'emploi – Des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie », *Insee Première*, N°1494, Insee, avril.

### c. Des emplois peu qualifiés et précaires

96% des sans-domicile en emploi sont des salariés (Yaouancq et Duée, 2014b), dans presque sept cas sur dix (68%) du secteur privé ; un quart sont employés par une association ou un centre d'hébergement ; et un peu moins d'un sur dix (8%) par l'État, une collectivité territoriale ou un hôpital. La part des associations et centres d'hébergement parmi les employeurs de sans domicile est plus importante dans les agglomérations de province que dans l'agglomération parisienne (28% contre 15%), en lien avec leur plus présence plus grande pour l'hébergement de cette population. La fonction publique (État, collectivités territoriales, hôpitaux) est en revanche plus souvent l'employeur des sans domicile dans l'agglomération parisienne (11% contre 4%).

Les emplois des sans-domicile sont souvent précaires : 22% d'entre eux n'ont pas de contrat de travail, 15% sont intérimaires, stagiaires ou saisonniers ; 39% ont cependant été embauchés sous contrat à durée indéterminée (CDI), proportion qui reste très en deçà de celle constatée parmi les salariés vivant en logement ordinaire (87%). Si les deux tiers des salariés sans domicile travaillent depuis moins d'un an chez le même employeur, un quart y est depuis au moins trois ans. Les personnes sans domicile salariées d'une association ou d'un centre hébergement sont plus souvent sans contrat (45%) et moins souvent en CDI (31%).

Les trois quarts (73%) des sans-domicile au chômage occupaient un emploi antérieurement. Lorsque le dernier emploi a duré plus de six mois, sa perte est liée pour les français à la fin d'un contrat à durée déterminée ou une mission d'intérim (30%), un licenciement (37%) ou une démission (23%), et pour les étrangers à une démission (25%) ou un départ du pays (23%), la fin d'un CDD (18%) ou un licenciement (18%). Les pertes d'emploi après moins de six mois d'embauche sont quant à elles liées à la fin d'un CDD (45%) ou d'une mission d'intérim (17%).

Parmi les sans-domicile, les femmes ont des emplois plus stables que les hommes : 49% sont en CDI contre 32% des hommes, et seules 10% n'ont pas de contrat (contre 30% des hommes). Elles sont cependant davantage touchées par le sous-emploi, à temps partiel près de deux fois sur trois (63%) contre une fois sur trois (37%) pour les hommes. Or, 25% des femmes sans domicile travaillant à temps partiel recherchent un emploi complémentaire – 11% chez les hommes.

Si les sans domicile de l'agglomération parisienne sont plus souvent en emploi que ceux des autres grosses agglomérations, leurs conditions d'emploi sont plus précaires : 28% n'ont pas de contrat (15% en province)

Les sans-domicile en emploi occupent presque exclusivement des emplois peu qualifiés : 93% sont ouvriers ou employés (une personne sur deux en population générale) ; 31% sont des ouvriers non qualifiés, proportion plus de quatre fois plus importante que dans l'ensemble de la population (7%). Les secteurs d'activité employant les personnes sans domicile sont essentiellement le bâtiment (20%) et l'hôtellerie-restauration (22%) pour les hommes, les services aux particuliers et l'hôtellerie-restauration (15%) pour les femmes.

#### d. L'absence ou le coût du transport constitue un obstacle à la recherche d'emploi

Les chômeurs sans domicile ont en moyenne effectué trois démarches de recherche d'emploi au cours du mois précédent l'enquête (Yaouancq et Duée, 2014b). Ils y ont été aidés par les associations et les travailleurs sociaux dans près d'un cas sur deux.

Dans leur recherche, les trois quarts (73%) prennent contact avec Pôle Emploi ; c'est surtout le cas des français (88% contre 55% des étrangers). Ils s'adressent également une fois sur deux (49%) directement à des employeurs. Enfin, ils font appel à leurs relations personnelles, en particulier les étrangers qui les mobilisent pour 54% d'entre eux, contre 42% des Français.

Près de huit chômeurs sans domicile sur dix (77%) rencontrent des difficultés dans leur recherche d'emploi. La moitié (50%) considère l'absence de moyens de transport comme un obstacle à cette recherche. Vient ensuite le coût lui-même du transport (47%) ou des démarches (40%) qui supposent d'avoir accès au téléphone, à internet, ... Un quart (27%) citent le manque de vêtements convenables et autant (23%) celui des papiers nécessaires. Par ailleurs, un tiers de ceux qui déclarent être limités dans leurs recherches évoquent des problèmes de santé, une mauvaise maîtrise de la langue française ou des difficultés pour lire et écrire, ou encore un manque de formation ou d'expérience professionnelle.

#### e. Le RSA et les revenus du travail sont les principales sources de revenus des sans-domicile

Parmi les sans-domicile francophones des grandes agglomérations, un étranger sur quatre, et un français sur dix déclare ne pas avoir de revenus. 80% disposent de moins de 900 euros par mois, et un tiers (30%) de moins de 300 euros.

Le revenu de solidarité active (RSA) est le principal revenu déclaré par les personnes sans domicile : 30% d'entre elles le perçoivent. 25% des sans-domicile déclarent par ailleurs percevoir des revenus du travail. Occupant des emplois peu qualifiés et souvent à temps partiel, les sans-domicile qui travaillent perçoivent cependant de faibles rémunérations : 85% d'entre eux ont moins de 1 200 euros par mois, et 60% moins de 900 euros. Dans l'agglomération parisienne, en lien avec les taux d'emploi plus élevés qu'on y constate, les revenus du travail derniers constituent même la source de revenu la plus fréquemment perçue par les sans-domicile (44%).

Les autres sources de revenu des sans domicile sont les allocations chômage, perçues par 8% d'entre eux – c'est-à-dire moins d'un sans-domicile au chômage sur cinq (16%) -, puis l'allocation adulte handicapé (7%) ; 15% bénéficient également d'autres prestations sociales, comme le minimum vieillesse ou les allocations familiales.

Les sans domicile français bénéficient plus souvent de prestations sociales, allocations chômage et RSA que leurs homologues étrangers, la différence s'expliquant par les conditions d'octroi de ces dispositifs relatives à la durée de résidence. Au-delà de ces conditions légales, il est probable qu'une part non négligeable de sans-domicile soient en situation de non-recours vis-à-vis de prestations auxquelles ils pourraient prétendre, soit qu'ils ignorent leurs droits, soit que leur situation constitue un frein pour les faire valoir. Dans l'agglomération parisienne, près du tiers (28%) des personnes sans domicile ne percevant pas le RSA et en ayant fait la demande n'avaient pu finaliser leur dossier par manque des papiers nécessaires (Pierre-Marie et *alii*, 2014).



Trois sans domicile sur dix perçoivent des aides d'associations, des mairies, des centres d'action sociale, ou reçoivent des dons de leur famille, d'amis, voire ont recours à la mendicité. Les étrangers sont davantage concernés par ce type de ressources (46% contre 39% des français), du fait d'une mobilisation plus forte de leur réseau familial ou amical.

Pour pallier la faiblesse de leurs ressources financières, 41% des personnes sans-domicile ont enfin recours à des aides destinées aux personnes en difficulté comme les bons et colis alimentaires, les tickets restaurants, la distribution de vêtements (Yaouancq et alii, 2013). Ce recours est plus fréquent pour les personnes hébergées à l'hôtel (60%), ou dans des centres d'hébergement qu'il faut quitter le matin (45%).

#### **4- Petit zoom sur trois populations sans domicile**

##### **a. Les femmes**

Si les femmes sont sous-représentées dans la population des adultes francophones sans-domicile des grandes agglomérations, leur proportion semble néanmoins avoir augmenté entre 2001 et 2012, en particulier dans l'agglomération parisienne (+ 5 points). C'est parmi les sans domicile francophones nés à l'étranger que leur présence est la plus affirmée.

Les femmes sont relativement plus nombreuses parmi les plus jeunes : elles représentent ainsi près de la moitié (48%) des moins de 30 ans mais moins du tiers (31%) des plus de 50 ans. Dans l'agglomération parisienne, environ une sur cinq (22%) vit en couple, et plus de la moitié (56%) sont accompagnées d'enfant(s).

En 2012, les femmes sans domicile sont un peu plus souvent en emploi que les hommes (25% contre 23%) et surtout plus souvent inactives (39% contre 36%). Les salariées bénéficient d'emplois moins précaires : près de la moitié (49%) sont sous CDI, contre un tiers (32%) des hommes, et elles sont trois fois moins souvent sans contrat de travail (10% contre 30%). Cependant, elles sont particulièrement touchées par le temps partiel et le sous-emploi. Les secteurs d'activité qui les emploient sont principalement les services aux particuliers ainsi que l'hôtellerie et la restauration.

Les femmes sans domicile sont plus souvent hébergées en hôtels ou en logement gérés par des associations : elles y représentent respectivement 63% et 52% des personnes accueillies. Près d'un tiers des femmes seules (31%) disposent d'un logement associatif (contre 19% des hommes seuls). Les femmes étrangères sont souvent hébergées en hôtel (33% contre 7% des femmes françaises), notamment quand elles ont des enfants.

##### **b. Les étrangers**

La part des étrangers parmi les adultes sans domicile des grandes agglomérations a fortement augmenté entre 2001 et 2021, passant de 38% à 53% en 2012. Cette progression est liée à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui n'ont pas de place dans les centres d'accueil dédiés.

Les sans domicile étrangers sont particulièrement nombreux dans l'agglomération parisienne, qui accueille 43% des sans domicile étrangers francophones, et même 60% de l'ensemble des sans domicile étrangers.

Près des deux tiers (60%) des adultes sans-domiciles nés à l'étranger sont originaires d'un pays d'Afrique : un quart (23%) d'un pays du Maghreb, et un tiers (35%) d'un pays d'Afrique subsaharienne (Yaouancq et Duée, 2014c). La plupart d'entre eux sont francophones. Au contraire, les sans-domicile nés dans un pays d'Europe hors union européenne ou récemment entrés dans l'Union (comme la Roumanie, la Bulgarie ou la Pologne), sont très majoritairement non-francophones.

Si la majorité (58%) des sans domicile francophones nés à l'étranger vivent seuls, ce n'est le cas que d'une minorité parmi les non francophones (39%). Par ailleurs, les sans-domicile non francophones sont plus souvent accompagnés d'enfant(s) : c'est le cas de 47% d'entre eux – et même de 53% parmi ceux venant des pays d'Europe hors Union européenne ou des pays européens récemment entrés dans l'Union -, contre 36% des étrangers francophones et 16% des sans-domicile nés en France.

Les sans-domicile étrangers sont plus souvent en emploi que leurs homologues français (27% contre 22%). Ce constat général tient cependant à la situation des sans-domicile de l'agglomération parisienne : le taux d'emploi des sans domicile étrangers y est plus important que celui des français (32% contre 29% ; Pierre-Marie et *alii*, 2014[1]) et largement supérieur à celui constaté dans les agglomérations de province. Dans ces dernières, les sans-domicile français semblent être plus souvent en emploi (19% contre 17%). Les conditions d'emploi des sans-domicile étrangers sont plus fragiles que celles de leurs homologues français : 28% n'ont pas de contrat de travail (16% des français), 32% seulement ont un CDI (45% des français). Lorsqu'ils recherchent un emploi, les étrangers font davantage appel à leurs relations personnelles que les Français, et moins aux institutions comme Pôle emploi (voir *supra*).

Les sans-domicile étrangers sont plus souvent hébergés à l'hôtel (40%), dont ils constituent près des trois quarts (73%) des résidents francophones. Ils sont également nombreux parmi les sans-abri. Les hommes étrangers vivant seuls sont la catégorie de sans-domicile qui connaît les conditions d'hébergement les plus précaires.

### c. Les jeunes

Les jeunes sont surreprésentés parmi les sans domicile francophones: un quart (26%) ont entre 18 et 29 ans et la moitié (49%) entre 30 et 49 ans, contre respectivement 19% et 34% de la population adulte vivant en logement ordinaire. La part des moins de 30 ans parmi les sans-domicile francophones est plus faible dans l'agglomération parisienne (23%) que dans les autres agglomérations, et en diminution par rapport à 2001 (34%).

Tandis que dans les grandes agglomérations de province, le taux d'emploi des sans domicile de moins de 30 ans est inférieur à celui des 30-49 ans (18% contre 23%), c'est le contraire en agglomération parisienne (37% contre 31%). Cela tient sans doute à la plus forte proportion de sans-domicile bacheliers ou diplômés de l'enseignement supérieur qu'on y trouve (36% contre 21%). Lorsqu'ils sont en emploi, les sans domicile de moins de 25 ans accomplissent plus d'une fois sur trois (36%) un travail temporaire, soit deux fois plus souvent que l'ensemble des sans-domicile (15%). Ils sont en revanche rarement sans contrat de travail (8% contre 22% des sans-domicile).

### **Conclusion : un continuum de situations toutes précaires, mais à des degrés différents.**

L'enquête sans domicile 2012 vient confirmer le constat fait en 2001 de la très grande hétérogénéité de la population des sans domicile, mais aussi, et pour reprendre les mots de Marie-Thérèse Join-Lambert en introduction du numéro d'*Économie et statistique* consacré aux sans-domicile, que « *les sans-domicile ne constituent pas un monde coupé de la société* ».

Les premières exploitations de l'enquête de 2012 rappellent ainsi qu'un quart des sans-domicile ont un travail, certains même dans le secteur public, qu'ils sont en contact régulier avec les institutions – qu'il s'agisse de Pôle Emploi, des travailleurs sociaux ou du corps médical – mais aussi qu'ils ont accès aux nouvelles technologies (80% des sans-domicile sont équipés d'un téléphone portable, même si c'est très souvent avec des cartes prépayées) ou sont inscrits pour une part de ceux qui le peuvent sur les listes électorales. L'analyse du continuum social entre population vivant en ménage ordinaire et population sans-domicile mériterait d'être creusée, dans la lignée des travaux menés en 2001 par C. Brousse de comparaison des sans-domicile et des personnes dont les conditions de logement sont voisines des leurs, ou par M. Marpsat sur les personnes en logement ordinaire utilisant les services de distribution de repas chauds. La confrontation des résultats de l'enquête sans domicile avec ceux de l'enquête menée, en 2012 également par la Drees, auprès de bénéficiaires de minima sociaux pourrait être particulièrement riche d'enseignements.

Il serait également utile d'approfondir le diagnostic sur la spécificité de l'agglomération parisienne, en regard cette fois de la situation des territoires ruraux et des petites agglomérations.

La situation des personnes sans-domicile vivant avec des enfants mériterait enfin un examen particulier.

## Références :

### Sur l'enquête de 2012

Billion J. et Marpsat M., 2013, « Les enquêtes auprès des sans-domicile en France et aux États-Unis – Un bilan méthodologique », *La Lettre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, N°2, Onpes, juin.

Insee, site [www.insee.fr](http://www.insee.fr) : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=sources/ope-enq-sdf-2012.htm> (fiche descriptive de l'enquête)

Labrador J., 2014, « Dans l'agglomération parisienne, un sans-domicile sur deux n'a jamais eu de logement personnel », *Île-de-France à la page*, N°424, Insee Île-de-France, juin.

Pierre-Marie E. et alii, 2014a, « Dans l'agglomération parisienne, un sans-domicile sur trois a un emploi », *Note*, N°74, Atelier Parisien d'URbanisme, juin.

Pierre-Marie E. et alii, 2014b, « Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance », *Île-de-France à la page*, N°1423, Insee Île-de-France, juin.

Pierre-Marie E. et Roger S., 2014, « Les sans-domicile de l'agglomération parisienne se perçoivent en bonne santé », *Île-de-France à la page*, N°426, Insee Île-de-France, juin.

Yaouancq F. et alii, 2013, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 – Des modes d'hébergement différents selon les situations familiales », *Insee Première*, N°1455, Insee, juillet.

Yaouancq F. et Duée M., 2014a, « L'enquête sans-domicile en 2012 », *Séminaire Inégalités*, Insee, 28 février.

Yaouancq F. et Duée M., 2014b, « Les sans-domicile et l'emploi – Des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie », *Insee Première*, N°1494, Insee, avril.

Yaouancq F. et Duée M., 2014c, « Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations », France, portrait social – édition 2014, Insee Références.

### Sur l'enquête de 2001

Brousse, C., 2006, « Devenir sans-domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficultés d'accès au logement ? », *Économie et statistique*, n°391-392, Insee.

Brousse C. et de la Rochère B., 2002, « Hébergement et distribution de repas chauds – Qui sont les sans-domicile usagers de ces services », *Insee Première*, n°821, janvier

Debras B. et Dorothée O., 2002, « Les sans-domicile usagers des services d'aide dans l'agglomération parisienne », *Île-de-France à la page*, n°214, Insee Île-de-France, octobre

Join-Lambert M.-T., 2006, « Une enquête d'exception – Sans-abri, sans-domicile : des interrogations renouvelées », *Économie et Statistique*, n°391-392, Insee.

Marpsat, M., 2006, « Une forme discrète de pauvreté : les personnes logées utilisant les distributions de repas chauds », *Économie et statistique*, n°391-392, Insee.

### Autres références

Célant N., Guillaume S. et Rochereau T., 2014, « Enquête sur la santé et la protection sociale 2012 », Rapport n°556, Irdes, juin.

Beck F., Guignard R., Léon C. et Richard J.-B., 2013, « Atlas des usages de substances psychoactives 2010 : Analyses régionales du Baromètre santé de l'Inpes », *Coll. Études santé – Territoires*.

Drees, 2011, « L'état de santé de la population en France - Suivi des objectifs annexés à la loi de santé publique », Rapport 2011, novembre.

**La sous-directrice de l'observation de la solidarité**



**Magda Tomasini**



**PIECE 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**



document  
de *travail*

SÉRIE SOURCES ET MÉTHODES

N° 50 • OCTOBRE 2014

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 (PPLPIS)





Direction de la recherche, des études,  
de l'évaluation et des statistiques

DREES

SÉRIE SOURCES ET MÉTHODES

N° 50 • OCTOBRE 2014

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 (PPLPIS)

MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS  
MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES  
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET  
DU DIALOGUE SOCIAL



## Sommaire

---

<b>■ INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
I. Le contexte .....	7
II. Le groupe de travail DREES-INSEE-DRJSCS .....	7
III. Les objectifs du groupe de travail .....	8
IV. L'organisation du groupe de travail.....	8
V. Le rapport du groupe de travail.....	9
<b>■ SYNTHÈSE .....</b>	<b>10</b>
I. Les objectifs du groupe de travail .....	10
II. La démarche .....	10
III. Les propositions .....	11
IV. La liste des indicateurs .....	11
<b>■ PREMIÈRE PARTIE : LES CONCLUSIONS TRANSVERSALES DES TRAVAUX .....</b>	<b>17</b>
I. La production des données sur les DOM : quelques investigations à poursuivre .....	17
II. L'approche géographique : privilégier dans un premier temps une production d'indicateurs sur le département .....	17
III. Un besoin de Philosophie.....	19
IV. Le cas du recensement de la population : le problème de l'utilisation l'annuelle .....	19
V. Une meilleure valorisation des sources existantes : profiter de l'exercice pour améliorer encore le système statistique.....	19
VI. L'estimation à partir d'enquêtes nationales : complexe, mais pas totalement abandonnée.....	20
<b>■ DEUXIÈME PARTIE : L'ANALYSE PAR PAQUET DE MESURES .....</b>	<b>21</b>
I. Les indicateurs transversaux et le paquet « accessibilité » .....	21
I.1. Quels sont les objectifs du PPLPIS de ce paquet ? .....	21
I.2. A quelles questions/problématiques les indicateurs nationaux cherchent-ils à répondre ?.....	22
I.3. Synthèse des pistes envisagées, des indicateurs étudiés et des pistes à creuser.....	23
I.4. Synthèse de la démarche réalisée .....	26
II. Les indicateurs du paquet « Emploi-Travail » .....	26
II.1. Quels sont les objectifs du PPLPIS de ce paquet ? .....	26
II.2. A quelles questions/problématiques les indicateurs nationaux cherchent-ils à répondre ?.....	27
II.3. Synthèse des pistes envisagées, des indicateurs étudiés et des pistes à creuser.....	28
II.4. Synthèse de la démarche réalisée .....	31
III. Les indicateurs du paquet « Logement » .....	32
III.1. Quels sont les objectifs du PPLPIS de ce paquet ? .....	32
III.2. A quelles questions/problématiques les indicateurs nationaux cherchent-ils à répondre ? .....	33
III.3. Synthèse des pistes envisagées, des indicateurs étudiés et des pistes à creuser .....	33
III.4. Synthèse de la démarche réalisée .....	37
IV. Les indicateurs du paquet « Santé » .....	37
IV.1. Quels sont les objectifs du PPLPIS de ce paquet ? .....	37
IV.2. A quelles questions/problématiques les indicateurs nationaux cherchent-ils à répondre ? .....	38
IV.3. Synthèse des pistes envisagées, des indicateurs étudiés et des pistes à creuser .....	38
IV.4. Synthèse de la démarche réalisée.....	43

V. Les indicateurs du paquet « Familles, enfance » .....	44
V.1. Quels sont les objectifs du PPLPIS de ce paquet ? .....	44
V.2. A quelles questions/problématiques les indicateurs nationaux cherchent-ils à répondre ? .....	44
V.3. Synthèse des pistes envisagées, des indicateurs étudiés et des pistes à creuser .....	45
V.4. Synthèse de la démarche réalisée .....	46
VI. Les indicateurs du paquet « Inclusion bancaire et surendettement » .....	46
VI.1. Quels sont les objectifs du PPLPIS de ce paquet ? .....	46
VI.2. A quelles questions/problématiques les indicateurs nationaux cherchent-ils à répondre ? .....	47
VI.3. Synthèse des pistes envisagées, des indicateurs étudiés et des pistes à creuser .....	47
VI.4. Synthèse de la démarche réalisée .....	48
<b>■ TROISIÈME PARTIE : LES PISTES D'ORGANISATION .....</b>	<b>49</b>
I. Proposition de mutualisation de la production des indicateurs et de leur diffusion .....	49
II. Une collaboration Drees-Insee .....	49
<b>■ ANNEXES .....</b>	<b>51</b>
Annexe 1. Les membres du groupe de travail .....	55
Annexe 2. La feuille de route du groupe .....	56
Annexe 3. Les sigles utilisés .....	63
Annexe 4. Les fiches descriptives des indicateurs retenus pour les indicateurs transversaux .....	66
Annexe 5. Les fiches descriptives des indicateurs retenus pour le paquet « Accessibilité » .....	69
Annexe 6. Les fiches descriptives des indicateurs retenus pour le paquet « Emploi-Travail » .....	73
Annexe 7. Les fiches descriptives des indicateurs retenus pour le paquet « Logement » .....	79
Annexe 8. Les fiches descriptives des indicateurs retenus pour le paquet « Santé » .....	85
Annexe 9. Analyse statistique de l'indicateur « Taux de recours aux soins dentaires » .....	89
Annexe 10. Les fiches descriptives des indicateurs retenus pour le paquet « Familles, enfance » .....	92
Annexe 11. Les fiches descriptives des indicateurs retenus pour le paquet .....	95

## ■ INTRODUCTION

### I. Le contexte

Le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPLPIS) a été adopté par le Gouvernement le 21 janvier 2013. Il a fait suite à la conférence nationale de décembre 2012, elle-même préparée par les réflexions de sept groupes de travail thématiques. Ces sept thèmes se retrouvent dans le plan, sous la forme de sept « paquets ». A chaque paquet sont associées des mesures (gestion de l'hébergement d'urgence, prestations familiales, restauration scolaire, simplification administrative...). Le plan, qui porte sur cinq ans, propose au total 61 mesures.

Au niveau national, la DREES a participé à la mise au point du tableau de bord national de suivi et est chargée de la collecte annuelle des indicateurs nationaux d'impact et de performance.

### II. Le groupe de travail DREES-INSEE-DRJSCS

Une mission de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) a été chargée de présenter et de suivre le plan. Dans le cadre de la territorialisation du dispositif, François Chérèque et Simon Vanackere se sont rendus dans toutes les régions pour animer des réunions au cours desquelles des « diagnostics pauvreté » ont été présentés, le plus souvent conjointement par les Directions Régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) et les directions régionales de l'Insee. Ils ont de plus construit, en collaboration avec la Direction de la Recherche des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES), la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) et le Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP), un tableau de bord national de suivi, afin d'accompagner la montée en charge et l'impact des mesures annoncées. Publiés en décembre-janvier de chaque année dans un rapport annuel de suivi du plan, les indicateurs nationaux sont déclinés en indicateurs de mise en œuvre, de mobilisation et « d'impacts et de performance ». Ces derniers sont organisés en trois types d'indicateurs :

- Des indicateurs d'impact nationaux et transverses permettant un suivi de la cible européenne de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale,
- Des indicateurs d'impact sectoriels pour les sept paquets de mesure (Amélioration effective des droits, Emploi-travail, Santé, Famille enfance, Logement, Inclusion bancaire, Gouvernance des politiques de solidarité),
- Des indicateurs de performance, sur 15 mesures prioritaires choisies par l'Igas.

Les DRJSCS pouvant être sollicitées pour suivre la mise en œuvre du plan dans leur région, elles ont exprimé le besoin de mettre au point des tableaux de bord territoriaux de suivi. C'est donc la déclinaison, au niveau territorial, du tableau de bord national, qui constitue l'objet du groupe de travail DREES-INSEE-DRJSCS.

Seuls les indicateurs « d'impacts et de performance » entrent dans le champ du groupe de travail. Il ne s'agit pas de construire un tableau de bord local permettant de suivre toutes les dimensions de la pauvreté, mais bien de proposer une déclinaison locale des indicateurs nationaux du plan et uniquement de ceux-ci (éventuellement via des indicateurs « proches » qui répondent aux mêmes problématiques). Six des sept thèmes du plan, auxquels s'ajoute une batterie d'indicateurs « transversaux » et quelques « indicateurs de performance par mesure prioritaire » ont été analysés par le groupe. Comme dans le tableau de bord national, le paquet « gouvernance des politiques de solidarité » n'a pas été traité.

L'organisation en « binômes » locaux, composés d'une direction régionale de l'Insee et d'une DRJSCS, a permis de mutualiser les connaissances de chacun, à la fois techniques et politiques, pour construire ces propositions.

### III. Les objectifs du groupe de travail

Le groupe de travail a poursuivi deux objectifs :

- proposer des indicateurs pertinents au niveau local pour décliner le tableau de bord national, harmoniser les définitions et les méthodes de construction de ces indicateurs, proposer des pistes d'organisation pour une production mutualisée des indicateurs locaux ;
- définir des conditions propices aux partenariats au niveau régional, entre les DRJSCS et les directions régionales de l'Insee, afin de développer des études ou des tableaux de bord de suivi du plan.

L'objectif opérationnel du groupe de travail est la production d'un rapport diffusé aux deux réseaux, ainsi qu'aux institutions parties prenantes du plan. Les indicateurs retenus dans ce rapport, une fois calculés et diffusés, constitueront un socle d'indicateurs communs, qui pourront être complétés dans certaines régions par d'autres, plus spécifiques.

Ces indicateurs ont vocation à être produits et diffusés dès 2015 pour ceux qui sont facilement disponibles, puis progressivement pour ceux qui nécessitent des travaux complémentaires.

### IV. L'organisation du groupe de travail

La réunion de lancement s'est tenue le 6 février 2014. Les membres régionaux du groupe de travail (binômes régionaux composés de DRJSCS et de directions régionales de l'Insee auxquels s'ajoute le Pôle de service de l'action régionale (PSAR) de l'Insee « Emploi-population » et le Dispositif régional d'observation sociale (DROS) de PACA) se sont répartis les sept paquets de mesures de la façon suivante :

1. Paquet Indicateurs transversaux (PSAR emploi population de l'Insee)
2. Paquet Amélioration effective des droits (Psar emploi population de l'Insee)
3. Paquet Emploi-travail (DRJSCS et DR de l'Insee de Picardie)
4. Paquet Santé (DRJSCS et DR de l'Insee de Franche-Comté)
5. Paquet Famille enfance (DRJSCS, DR de l'Insee et DROS de PACA)
6. Paquet Logement (DRJSCS et DR de l'Insee de Rhône-Alpes)
7. Paquet Inclusion bancaire (DRJSCS et DR de l'Insee de Nord - Pas-de-Calais)

Dans la mesure où très peu d'indicateurs retenus au niveau national sont directement déclinables au niveau local, les régions se sont approprié les problématiques auxquelles répondent les indicateurs nationaux afin de proposer des indicateurs alternatifs pertinents et mobilisables localement.

La DREES et l'Insee ont fourni une liste d'experts sur les problématiques et les sources. Ceux-ci ont été consultés sur les indicateurs pressentis. L'objectif était de s'assurer que ces indicateurs pouvaient être produits (tant en termes de date que de territoires couverts) et qu'ils répondaient de manière adéquate à la problématique.

Les propositions régionales ont été discutées lors de deux jours de réunion les 8 avril et 14 mai 2014. Le choix des indicateurs locaux à retenir et la forme des restitutions ont ainsi pu être validés. Chaque région a aussi complété un tableau synthétique d'indicateurs et une fiche descriptive par indicateur.

Les propositions du groupe ont été présentées au Comité de pilotage de l'action régionale de l'Insee (COPAR) de juin 2014 pour discussion. Le COPAR a en effet pour rôle d'analyser l'expression des besoins émanant des régions et de décider des outils à construire pour y répondre.

Enfin le groupe s'est appuyé sur un comité de pilotage DREES-Insee qui s'est réuni à deux moments clés du projet, en amont pour définir la feuille de route du groupe en décembre 2013 et en amont du Copar de juin pour valider la note de saisine de ce comité et la démarche de remise du rapport.

## V. Le rapport du groupe de travail

Après une introduction et un rappel de la feuille de route du groupe de travail (cf. en annexe), le rapport présente les conclusions transversales aux différents paquets du plan (zonage géographique, enquêtes nationales, recensement de la population, fichiers, nouveaux systèmes d'information...). Dans une seconde partie, les analyses détaillées par paquet présentent les préconisations et précisent les raisons pour lesquelles certains indicateurs n'ont pas été retenus. Une dernière partie ouvre des pistes d'organisation, notamment pour la mutualisation de la production et la diffusion des données. Des annexes, détaillant l'ensemble des indicateurs retenus, figurent en fin de rapport.

Le rapport comporte donc une liste d'indicateurs, organisée comme le tableau de bord national. Afin de faciliter les analyses locales et de faire le lien avec les réflexions menées au niveau national, le rapport contient, pour chaque entrée thématique du plan, un tableau synthétique expliquant le passage des indicateurs nationaux aux indicateurs locaux.

Lorsqu'ils seront effectivement produits, ces indicateurs permettront une analyse dynamique de la pauvreté et de l'exclusion selon les sept dimensions retenues dans le plan, et, autant que possible, pour les publics et territoires prioritaires (familles monoparentales, jeunes, territoires ruraux isolés, quartiers prioritaires de la politique de la ville et départements d'outre-mer).

## ■ SYNTHÈSE

Le Gouvernement a adopté le 21 janvier 2013 un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPLPIS).

À l'occasion de la présentation du plan dans les régions au cours de l'année 2013, les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions régionales de l'Insee ont présenté de premiers diagnostics régionaux sur la pauvreté et l'exclusion. Les DRJSCS sont, depuis, sollicitées pour suivre la mise en œuvre du plan dans leur région et ont pour cela besoin de mettre au point des tableaux de bord territoriaux.

Suite à la demande forte exprimée par les responsables de l'observation sociale des DRJSCS et les Services Études et Diffusion (SED) des directions régionales de l'Insee, la DREES et l'Insee ont donc décidé de lancer un groupe de travail sur une déclinaison territoriale des indicateurs d'impact et de performance de suivi du plan.

### I. Les objectifs du groupe de travail

Le groupe avait un double objectif :

- proposer des indicateurs de suivi du plan dans les régions reprenant les 7 dimensions du plan par publics et territoires prioritaires (familles monoparentales, jeunes, zones rurales isolées, zones de la politique de la ville, départements d'outre-mer),
- proposer un mode de production mutualisée de ces indicateurs.

Afin de permettre un premier suivi du plan dès 2015 par les DRJSCS et l'Insee dans le cadre de partenariats, le groupe s'est fixé les échéances suivantes :

- rendre ses premières propositions pour discussion dans le réseau de l'action régionale de l'Insee en juin 2014,
- diffuser en interne son rapport en juillet,
- remettre officiellement le rapport à la mission de l'IGAS en septembre ou octobre 2014.

Il s'agit en effet de permettre l'inscription de la production d'indicateurs dès le second semestre 2014 au programme de travail des différents organismes compétents.

Au-delà du suivi du PPLPIS (2013-2017), le travail du groupe s'inscrit dans la durée en permettant, au travers des indicateurs proposés, un suivi territorial de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ce tableau de bord reprend la démarche de celui sur le "Développement durable" dans la mesure où les indicateurs retenus visent à accompagner une stratégie nationale à un niveau national et territorial. Il complète et enrichit, par une approche de suivi temporel, les « indicateurs sociaux départementaux » qui dressent, chaque année, un état des lieux des principaux domaines de l'action sociale départementale.

### II. La démarche

Le groupe s'est réuni trois fois entre février et mai 2014 : une réunion de lancement et deux réunions d'analyse des propositions d'indicateurs par paquet de mesures. Des binômes régionaux (DRJSCS-Insee) avaient la responsabilité de proposer des indicateurs territoriaux permettant le suivi de chacun des paquets du plan. Ces indicateurs, en nombre limité, doivent s'appuyer autant que possible sur des indicateurs existants ou rapidement mobilisables, interprétables en évolution, sur lesquels les mesures du plan sont susceptibles d'avoir un impact.



Les indicateurs nationaux, issus d'enquêtes, sont le plus souvent non déclinables en région, même en ayant recours à des méthodes statistiques d'estimations (petits domaines par exemple). Dans ce contexte, le groupe a dû faire appel à des sources administratives exhaustives pour proposer des proxys des indicateurs nationaux.

Pour sélectionner des indicateurs alternatifs, pertinents, facilement calculables, et reposant sur des données disponibles à court ou moyen terme, les binômes DR Insee-DRJSCS ont sollicité des experts nationaux des domaines abordés.

La sélection des indicateurs doit permettre un suivi d'indicateurs monétaires mais aussi non monétaires selon les axes du plan :

- dans un premier temps au niveau départemental (ce sont les conseils généraux qui mettent en œuvre en premier lieu les politiques sociales),
- dans un second temps au niveau infra départemental (zones rurales isolées lorsqu'elles auront été définies, zones des politiques de la ville, zonages à façon...).

### III. Les propositions

Le groupe propose :

- Que les premiers indicateurs facilement mobilisables soient produits aux niveaux régional et départemental au second semestre 2014 dans le cadre du futur investissement relatif à la pauvreté non monétaire (EP42) par le PSAR Emploi-Population. Ils pourraient être diffusés aux SED et aux DRJSCS fin 2014.
- Que l'ensemble des indicateurs soit produit dans le cadre d'un co-investissement de la DREES et des PSAR « Synthèses locales » et « Emploi-population » de l'Insee. Ce co-investissement consistera d'une part à estimer et à expertiser les indicateurs moins rapidement mobilisables, puis à expertiser la déclinaison des indicateurs à un niveau géographique plus fin.

### IV. La liste des indicateurs

Pour chaque paquet de mesures, les indicateurs retenus sont présentés dans les tableaux ci-dessous.

Certains indicateurs nationaux n'ont pu être déclinés localement, essentiellement compte tenu de l'absence de données à un niveau géographique fin. Tous ces indicateurs sont néanmoins présentés dans la partie centrale du rapport. Ils ne figurent en revanche pas dans cette synthèse.

D'autre part, dans trois cas, des indicateurs complémentaires destinés à remplacer les indicateurs retenus si la production de ces derniers devait être plus longue ou plus complexe que prévue, ont été proposés. Ils sont mentionnés dans la partie centrale du rapport.

La colonne « Disponibilité de l'indicateur » permet d'avoir une première estimation des travaux nécessaires à leur mise à disposition.

- **Indicateur disponible** : la DREES ou l'Insee dispose déjà de l'indicateur au niveau départemental.
- **Indicateur facile à calculer** : l'indicateur n'est pas encore estimé, mais la DREES ou l'Insee dispose déjà des agrégats permettant de le calculer au niveau départemental. Il suffit par exemple de faire le ratio entre deux indicateurs disponibles.
- **Indicateur à récupérer auprès d'un partenaire** : un partenaire de la DREES ou de l'Insee dispose déjà de l'indicateur au niveau départemental. Il reste à s'assurer de sa transmission.
- **Indicateur à expertiser** : l'indicateur n'a pas encore été estimé ou sa déclinaison départementale n'a pas encore été expertisée.

Le PSAR Emploi-Population pourrait être en mesure de collecter et de diffuser les deux premiers types d'indicateurs. La mise à disposition de la troisième catégorie dépend de la disponibilité auprès des partenaires.

Paquet INDICATEURS TRANSVERSAUX

Indicateurs nationaux retenus	Proposition d'indicateurs locaux	Disponibilité de l'indicateur
Taux de pauvreté monétaire à 60 % (Source Insee ERFS)	Taux de pauvreté monétaire à 60 % (Source Insee Filosofi)	Indicateur disponible (ISD) Estimé à partir de 2015 via Filosofi.
Taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfants, distinction avant et après impact du système socio-fiscal (Source Insee ERFS)	Taux de pauvreté des personnes vivant dans un ménage avec enfants, distinction avant et après impact du système socio-fiscal (Source Insee Filosofi)	Indicateur à expertiser Estimé à partir de 2015 via Filosofi.
Taux de pauvreté des enfants, distinction avant et après impact du système socio-fiscal	Taux de pauvreté des enfants (moins de 18 ans), distinction avant et après impact du système socio-fiscal (Source Insee Filosofi)	Indicateur à expertiser Estimé à partir de 2015 via Filosofi.

Paquet AMÉLIORATION EFFECTIVE DES DROITS

Indicateurs nationaux retenus	Proposition d'indicateurs locaux	Objectif du plan	Disponibilité de l'indicateur
Intensité de la pauvreté des bénéficiaires de minima sociaux	Intensité de la pauvreté des bénéficiaires de minima sociaux (source Filosofi)	Améliorer le niveau de vie des plus pauvres	Indicateur à expertiser Dans l'attente de la disponibilité de l'indicateur issu de Filosofi, un autre indicateur est proposé : intensité des faibles revenus pour les ménages bénéficiaires de minima sociaux (source CNAF : cf fiche en annexe)
Taux de pauvreté des travailleurs (Sources multiples ERFS, EP...)	Taux de pauvreté des travailleurs (source ERFS petits domaines ou source CAF ou Filosofi)	Améliorer l'effectivité des soutiens financiers aux revenus d'activité des travailleurs modestes	Indicateur à expertiser

**Paquet EMPLOI TRAVAIL**

Indicateurs nationaux retenus	Proposition d'indicateurs locaux	Objectif du plan	Disponibilité de l'indicateur
Taux de chômage (Source Insee EEC)	Taux de chômage localisé (source Insee)	Éviter l'exclusion temporaire ou durable de l'emploi	Indicateur disponible
	Part des demandeurs d'emploi de catégorie A, B, C (DE) dans la population en âge de travailler (source Pôle emploi-DARES + Insee)		Indicateur facile à calculer
	Évolution du nombre de demandeurs d'emploi à un niveau infra départemental (Bassin de vie, zones rurales, ZUS...) (Source Pôle emploi-DARES)		Indicateur disponible
Taux de chômage de très longue durée (Source Insee EEC)	Part des demandeurs d'emploi de catégorie A, B, C (DE) de longue et très longue durées dans la population en âge de travailler (Source Pôle emploi-DARES + Insee)		Indicateur facile à calculer
	Évolution du nombre de demandeur d'emploi de longue durée à un niveau infra départemental (Bassin de vie, zones rurales, ZUS...) (Source Pôle emploi-DARES)		Indicateur disponible
Taux de sortie en emploi durable des bénéficiaires de contrats aidés (Source DARES/Insee Enquêtes Sortants)	Taux de sortie en emploi durable des bénéficiaires de contrats aidés (source DARES)	Favoriser l'insertion durable à l'issue des mesures d'aide à l'emploi	Indicateur à récupérer

Paquet LOGEMENT

Indicateurs nationaux retenus	Proposition d'indicateurs locaux	Objectif du plan	Disponibilité de l'indicateur
Taux d'effort médian en logement par quintile de niveau de vie (Source Insee, SRCV)	Taux d'effort médian pour les allocataires d'une aide au logement (Source CNAF)	Éviter que le coût du logement, facteur de basculement dans la pauvreté, soit trop élevé pour les ménages.	Indicateur disponible (ISD)
	Décisions d'expulsions locatives (Source Ministère de la Justice)	Développer la prévention des expulsions. L'expulsion pour impayé traduit une situation extrême de charge de logement.	Indicateur à récupérer
Taux d'effort en énergie par quartile Pas produit actuellement	Dettes pour impayés d'énergie (Source Banque de France)	Éviter que le coût de l'énergie, facteur de basculement dans la pauvreté, soit trop élevé pour les ménages.	Indicateur à expertiser
Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires DALO et n'ayant pas refusé l'offre (Source InfoDalo)	Taux de relogement sous 6 mois des ménages ayant obtenu une décision favorable (PUL : prioritaire et urgente pour un logement) (Source DHUP)	Remédier à l'effectivité partielle du DALO. Le délai du relogement comme suite à une décision favorable participe de la mesure de l'efficacité globale du dispositif DALO.	Indicateur à récupérer
	Part des requérants passés en commission DALO en moins de 6 mois (Source DHUP)	Remédier à l'effectivité partielle du DALO. Le temps de passage en commission participe de la mesure de l'efficacité globale du dispositif DALO.	Indicateur à récupérer
Taux de sortie vers le logement des personnes hébergées (Source DREES, enquête ES)	Taux régional de sortie vers le logement des personnes hébergées (source DREES)	Cet indicateur est une mesure de performance par rapport à l'objectif de mettre fin à la gestion au thermomètre de l'urgence en hébergement.	Indicateur à expertiser

**Paquet SANTE**

Indicateurs nationaux retenus	Proposition d'indicateurs locaux	Objectif du plan	Disponibilité de l'indicateur
Taux de renoncement aux soins pour motifs financiers (Source DREES ESPS)	Taux de recours aux soins dentaires (source CNAMTS)	Lutter contre les inégalités d'accès aux soins et favoriser les pratiques de prévention	Indicateur à expertiser
Taux de recours à l'ACS et à la CMU-C (Source Insee DREES Ines)	Taux de recours à la CMU-C (source Fonds CMU et Insee Filosofi)	Lutter contre le non-recours aux droits. Indicateur de performance lié à une mesure prioritaire	Indicateur à expertiser

**Paquet FAMILLE ENFANCE**

Indicateurs nationaux retenus	Proposition d'indicateurs locaux	Objectif du plan	Disponibilité de l'indicateur
Part des élèves de CM2 maîtrisant les connaissances de base (Source Depp, enquête nationale)	Taux de retard à l'entrée en 6 <sup>e</sup> (source Depp)	Lutter contre les facteurs de pauvreté et d'exclusion sociale des enfants	Indicateur à récupérer
Part d'enfants ayant un accès aux services de restauration collective Pas produit actuellement	Taux de couverture en restauration en collège (Source Depp, enquête parc immobilier) ou Part d'élèves demi-pensionnaires ou internes	Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non-discrimination	Indicateurs à expertiser
Part d'enfants pauvres accueillis en structure collective Pas produit actuellement	Part d'enfants pauvres de moins de 3 ans dont les parents déclarent une déduction fiscale relative au mode de garde (Source Filosofi)	Améliorer l'accueil en structure collective des enfants de moins de 3 ans issus de familles modestes. Apporter une contribution à l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle et favoriser l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes	Indicateur à expertiser

Paquet INCLUSION BANCAIRE

Indicateurs nationaux retenus	Proposition d'indicateurs locaux	Objectif du plan	Disponibilité de l'indicateur
Nombre de dossiers de surendettement déposés et part des dossiers jugés recevables (Source Banque de France)	Nombre de dossiers de surendettement déposés et part des dossiers jugés recevables (source Banque de France)	Prévenir les difficultés des ménages modestes en luttant contre le surendettement	Indicateur à récupérer

## **PIECE 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.





**Annexe 2**  
**Circulaire du 16 janvier 2014 relative à la mise en place d'actions visant à renforcer l'accès aux droits sociaux**



Ministère des affaires sociales et de la sante

Ministère délégué chargé des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion

Direction générale de la  
cohésion sociale  
Sous-direction de l'inclusion  
sociale, de l'insertion et de la  
lutte contre la pauvreté  
Bureau Accès aux droits  
Personne chargée du dossier : Clara Paoloni  
tél. : 01 40 56 67 56  
fax : 01 40 56 87 23  
mél. : clara.paoloni@social.gouv.fr

La ministre déléguée chargée des personnes  
handicapées et de la lutte contre l'exclusion

à

Madame et messieurs les préfets de région  
Mesdames et messieurs les préfets de département

**CIRCULAIRE N° DGCS/SD1B/2014/14 du 16 janvier 2014 relative à la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux**

Date d'application : immédiate

NOR : AFSA1401416C

Classement thématique : Insertion

**Publiée au BO :**

**Déposée sur le site circulaires.gouv.fr :**

<b>Catégorie : Directives adressées par la ministre aux services chargés de leur application</b>
<b>Résumé :</b> L'accès aux droits sociaux constitue l'une des orientations fortes du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013. Une expérimentation menée sur les départements de Loire-Atlantique et de Seine-et-Marne a permis ainsi d'identifier des leviers d'action susceptibles de lutter contre le non-recours et d'améliorer l'accès aux droits. Le gouvernement souhaite aujourd'hui poursuivre son engagement en accompagnant le déploiement de cette expérimentation sur l'ensemble des territoires, en tenant compte des spécificités propres à chacun d'entre eux et en favorisant la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés.
<b>Mots-clés :</b> accès aux droits – lutte contre le « non-recours » - gouvernance territoriale
<b>Textes de référence :</b> Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 – Circulaire du Premier ministre du 7 juin 2013 relative à la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
<b>Textes abrogés :</b>
<b>Textes modifiés :</b>
<b>Annexes :</b> <b>Annexe 1 : méthodologie sur l'amélioration de l'accès aux droits</b>

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 fait de l'accès aux droits sociaux une action prioritaire du gouvernement pour lutter contre la pauvreté.

Cette nouvelle approche repose sur plusieurs principes qui vous ont été rappelés dans la circulaire du 7 juin 2013, signée par le Premier ministre :

- Principe du juste droit.
- Principe de participation et d'écoute des personnes en difficulté.
- Principe de décloisonnement des politiques sociales et de leur coordination locale.

Cette circulaire du 7 juin 2013 avait précisément rappelé votre responsabilité dans la démarche de l'amélioration de l'accès aux droits. À cet égard, vous devez identifier les obstacles empêchant le recours aux droits, et y apporter des réponses concertées et innovantes. A cette fin, vous devez développer des synergies entre les différents acteurs locaux de l'action sociale.

Un an après son lancement, je souhaite porter à votre connaissance les résultats d'une recherche action menée dans 2 départements (la Loire Atlantique et la Seine et Marne). Cette démarche, et son appropriation par l'ensemble des acteurs locaux de l'insertion sociale, vous aidera dans cette mission essentielle pour réduire les inégalités et prévenir les ruptures dans la vie des personnes qui connaissent des difficultés.

Je porte une attention toute particulière aux actions qui pourront être menées dans ce domaine. Car ces actions renouvellent le regard que nous devons porter sur l'accès aux droits sociaux. Il est essentiel d'équilibrer les actions fermes de lutte contre la fraude et celles facilitant l'accès au juste droit. Il est tout à fait crucial que le corps préfectoral se mobilise et mobilise autour de cet objectif prioritaire de recours aux justes droits des personnes.

### **1/ La recherche action menée pendant près d'un an dans 2 départements a été riche d'enseignements aux plans national et local**

*Le non recours est aujourd'hui un phénomène qui menace l'efficacité des politiques de solidarité*

Actuellement, l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) estime que les prestations en général font l'objet d'un taux de non recours moyen de près de 33%. Certaines prestations connaissent des taux de non recours très forts : 68% des personnes éligibles au revenu de solidarité active (RSA) activité ne le demandent pas et 73% des personnes ayant droit à l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS) ne la sollicitent pas. Trois causes de non recours peuvent être identifiées : la méconnaissance des aides, la complexité des démarches et des freins psychologiques (peur de la stigmatisation, refus de l'assistanat...).

*L'expérimentation dans deux départements (Loire Atlantique et Seine et Marne) visait à tester de manière opérationnelle et partenariale des solutions pour remédier aux difficultés d'accès aux droits*

Afin de montrer qu'il est possible de mener des actions en matière de lutte contre le non recours, j'ai souhaité lancer des expérimentations au plus près des territoires et avec l'ensemble des partenaires de l'action sociale. Ces expérimentations dans les départements de Loire-Atlantique et de Seine-et-Marne ont montré leur utilité et leur efficacité.

Elles ont d'abord reposé sur un *diagnostic de terrain* notamment à partir des parcours d'usagers afin d'identifier les obstacles au recours de différents droits sociaux : absence d'information, complexité administrative, méfiance à l'égard de l'institution, perte de la conviction d'avoir des droits.

Plusieurs solutions ont pu être travaillées et mises en œuvre :

- actions d'information/détection comme l'envoi d'un courrier d'information sur le RSA socle aux demandeurs d'emploi ayant de faibles indemnités journalières ;
- actions d'orientation comme la mise en place de rendez-vous des droits dans les CAF/CPAM ;
- actions de simplification comme l'ouverture automatique du droit à l'ACS aux bénéficiaires d'un minimum vieillesse, sans demande de leur part ni exigence de pièces justificatives.

Parallèlement, un processus d'évaluation a été mis en place, afin de mesurer l'efficacité de ces actions.

*En parallèle des actions engagées dans les 2 territoires, le gouvernement poursuit son engagement au niveau national.*

Lors du Comité interministériel de modernisation de l'action publique du 18 décembre dernier le gouvernement s'est engagé à mettre en place un chantier stratégique de simplification autour de l'expérimentation d'un dossier de demande simplifiée. Ce dossier de demande simplifié de plusieurs prestations sociales (revenu de solidarité active (RSA), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), CMU-c, aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS), aides au logement) sera testé en Seine-et-Marne et en Loire-Atlantique dès le premier semestre de 2014.

Par ailleurs, différentes mesures visant à favoriser l'accès aux droits ont été mises en œuvre à l'instar des dispositions adoptées dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion entre l'Etat et la CNAF pour la mise en place de « rendez vous des droits ». Ce rendez-vous est un temps prolongé d'échange entre le conseiller de la CAF et la personne pour identifier et ouvrir les droits auxquels elle est éligible. C'est la démarche qu' a déjà entamée la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) dans son réseau.

Enfin, le gouvernement, en partenariat avec l'Assemblée des départements de France et les parties prenantes des politiques d'insertion, s'est engagé depuis près d'un an sur un diagnostic de la gouvernance locale des actions de lutte contre l'exclusion avec 4 départements pilotes. Des propositions de mise en œuvre d'actions concrètes pour simplifier les démarches des usagers et décloisonner l'action de chacun des intervenants du champ social seront menées en 2014.

L'ensemble de ces démarches concrétisent la volonté du gouvernement de faire évoluer les politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion afin de simplifier le recours aux aides sociales par des personnes parfois en grande difficulté.

## **2/ le déploiement des mesures identifiées dans le cadre de l'expérimentation constitue un levier essentiel dans l'amélioration de l'accès aux droits**

*Un enjeu qui rejoint une préoccupation partagée avec les élus, les associatifs, les personnes concernées et les services de l'Etat*

Le gouvernement a fait du déploiement territorial du plan pluriannuel un élément clé de son appropriation par les acteurs et de son efficacité dans la lutte contre la pauvreté. L'enjeu de cette circulaire est de faire bénéficier à l'ensemble des départements les enseignements issus de la recherche action sur le non recours menée en Loire Atlantique et en Seine et Marne, en 2013.

A cette fin j'ai souhaité mettre à votre disposition un document méthodologique (figurant en annexe 1) facilitant la mise en œuvre de la démarche éprouvée dans les deux territoires.

Ce document s'articule autour des 3 temps forts de la démarche :

- Impulser une mobilisation locale
- Mettre en œuvre les actions
- Mesurer l'impact de ces mesures et les pérenniser

*Je souhaite attirer votre attention sur deux points qui m'apparaissent essentiels pour la réussite de cette démarche*

✓ *L'adaptation aux spécificités locales de la démarche*

La démarche présentée est indicative, elle sera à adapter et à dimensionner selon chaque territoire. En effet, il est essentiel que chaque territoire détermine les priorités dans les actions à réaliser, identifie de manière concertée les acteurs porteurs de chacune des actions et s'assure du suivi et de l'évaluation de ces actions. L'identification des difficultés de recours aux droits sociaux sur le territoire devra être menée à cet effet ou s'appuyer sur des démarches antérieures menées par les différents acteurs.

L'objectif est d'apporter des réponses adaptées à chaque territoire aux difficultés d'accès aux droits sociaux qui auront été identifiées.

Enfin, il conviendra de procéder à un bilan et une évaluation rigoureuse de la mise en place de ces actions. A cet effet des outils plus approfondis seront mis à disposition dans les prochains mois pour les territoires qui le souhaitent.

✓ *Le partenariat autour de cette démarche*

La mise en œuvre des actions d'information/détection et d'orientation requiert une mobilisation et une coordination de l'ensemble des acteurs dans le cadre d'une dynamique partenariale. Dans cette perspective je vous invite à constituer un groupe de travail, ou à ajouter cette thématique à une instance préexistante. Il s'agira de rassembler les services de l'Etat compétents, les collectivités territoriales (Conseil général, communes), les différents organismes de sécurité sociale (CAF, CPAM, CARSAT, MSA...), Pôle emploi, Cap emploi, les associations caritatives, les partenaires sociaux, mais aussi des bénéficiaires qui doivent prendre toute leur part dans la mise en œuvre et le suivi des actions.

A l'instar des CODAF créés après une phase d'expérimentation, ce groupe de travail pourrait préfigurer à terme son institutionnalisation éventuellement au sein des CODAF existants, et rebaptisés. Ainsi, les deux principes de la nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté qui sont l'objectivité des actions et la non-stigmatisation des personnes en difficultés seraient effectivement mis en œuvre.

Vous porterez une attention particulière à intégrer cette démarche aux différentes initiatives engagées dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance territoriale des politiques de lutte contre l'exclusion. Dans cette perspective, je vous engage à vous rapprocher étroitement du Conseil Général, chef de file de l'action sociale, qui pourra co-piloter cette démarche s'il le souhaite.

**3/ La démarche sera suivie au niveau national et bénéficiera d'outils méthodologiques approfondis**

*Des nouveaux outils seront déployés au 1<sup>er</sup> trimestre par un extranet.*

Un extranet sera mis à disposition des territoires. Il s'agira

- de mettre à disposition des supports méthodologiques plus précis (méthode de diagnostic approfondi, évaluation et bilan)
- de fournir l'information disponible et de répondre à l'ensemble des questions.

- de mettre à disposition l'ensemble des expériences menées dans les différents départements afin que les services puissent échanger sur les bonnes pratiques.

*Par ailleurs deux instances nationales permettront d'échanger sur les différentes initiatives prises au niveau local :*

- Le groupe de « référents accès aux droits » issus des caisses de sécurité sociale, du Pôle emploi, du fonds CMU et des administrations (direction générale de la cohésion sociale, direction de la sécurité sociale, secrétariat général à la modernisation de l'action publique) ;
- Le club des expérimentateurs issus de l'évaluation des politiques publiques sur la gouvernance territoriale des politiques de lutte contre l'exclusion.

Nous tirerons ensemble les enseignements des différentes actions et de la dynamique partenariale engagée sur la base d'un bilan à mi-parcours à la fin du 1er semestre 2014. Un tableau de bord que nous construirons avec vous servira de support au suivi des actions dans le courant du 1<sup>er</sup> trimestre 2014.

Puis nous engagerons un premier bilan global à la fin de l'année 2014. Cela me permettra au plan national de mettre à profit la richesse des enseignements que nous tirerons de votre engagement et celui de vos partenaires sur cet enjeu d'amélioration de l'accès aux droits essentiel dans la mise en œuvre de nos politiques de solidarité.

La ministre déléguée chargée des  
personnes handicapées et de la lutte  
contre l'exclusion

Marie-Arlette CARLOTTI



Ministère des affaires sociales et de la santé

Direction Générale de la Cohésion Sociale  
Sous-direction de l'inclusion sociale, de  
l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Bureau de l'accès aux droits, de l'insertion  
et de l'économie sociale et solidaire

Personne chargée du dossier : Clara Paoloni  
tél. : 01 40 56 67 56  
fax : 01 40 56 87 23  
mél. : [clara.paoloni@social.gouv.fr](mailto:clara.paoloni@social.gouv.fr)

La ministre des affaires sociales et de la santé  
La secrétaire d'Etat aux personnes handicapées et  
à la lutte contre les exclusions

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région  
Mesdames et Messieurs les préfets de département

Copie :

- Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- Mesdames et Messieurs les directeurs de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale outre-mer
- Monsieur le directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement d'Ile de France
- Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale
- Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale et de la protection des populations

**CIRCULAIRE N° DGCS/SD1B/2014/224 du 16 juillet 2014** relative aux modalités de gouvernance et de suivi territorial du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Date d'application : immédiate  
NOR : AFSA1417552C  
Classement thématique : Exclusion

**Examinée par le COMEX, le 17 juillet 2014**

**Publiée au BO : oui**

**Déposée sur le site circulaires.gouv.fr : oui**

<b>Catégorie : Directives adressées par la ministre aux services chargés de leur application</b>
<p><b>Résumé :</b> Le Gouvernement a adopté le 21 janvier 2013, un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, porteur d'une approche renouvelée des politiques de solidarité. La première année de mise en œuvre du plan a été marquée par la réalisation de plusieurs avancées significatives ainsi que par une mobilisation importante de l'ensemble des parties-prenantes concernées, comme l'a souligné le rapport d'évaluation réalisé par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).</p> <p>Le dispositif global de suivi du plan doit désormais être fondé sur une articulation entre plusieurs niveaux de pilotage, afin de bénéficier d'une visibilité sur l'état d'avancement des actions déployées à différentes échelles territoriales et de valoriser les innovations locales.</p> <p>Les modalités de suivi territorial du plan définies en 2014 seront ainsi déterminantes à différents égards. Il s'agira en effet de consolider la dynamique partenariale qui a été initiée afin de répondre encore plus précisément aux besoins des publics, tout en renforçant l'efficacité du plan en confortant son ancrage territorial.</p>
<b>Mots-clés :</b> gouvernance territoriale, plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
<b>Textes de référence :</b> Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 – Circulaire du Premier ministre du 7 juin 2013 relative à la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale – Plan pluriannuel – bilan 2013 et feuille de route 2014
<b>Circulaires abrogées : Non</b>
<b>Circulaires modifiées : Non</b>
<b>Annexes :</b> <b>Annexe 1 : Tableau de reporting des mesures au niveau territorial</b> <b>Annexe 2 : Proposition de trame pour la Synthèse régionale</b>

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, constitue le résultat d'un travail partenarial mené avec l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité.

Le plan repose sur plusieurs principes qui vous ont été rappelés dans la circulaire du 7 juin 2013 signée par le Premier ministre :

- un principe de « juste droit », afin de garantir un équilibre entre la lutte contre la fraude et le renforcement de l'accès aux droits sociaux ;
- un principe d'objectivité ;
- un principe de participation et d'écoute des personnes en difficulté ;
- un principe de décloisonnement des politiques sociales et de mise en synergie des acteurs locaux ;
- un principe de non-stigmatisation.



La première année de mise en œuvre du plan, dont les 61 mesures ont fait l'objet, conformément à l'engagement souscrit, d'un état d'avancement le 24 janvier 2014, a été marquée par la réalisation de plusieurs avancées significatives, telle que la revalorisation du RSA socle ou le lancement de la « garantie jeunes ». Elle a également permis une mobilisation importante de l'ensemble des parties-prenantes concernées, comme l'a souligné le rapport d'évaluation réalisé par M. François CHEREQUE, Inspecteur général des affaires sociales (IGAS), à qui avait été confié une mission de suivi et de territorialisation du plan pluriannuel. Ces avancées majeures témoignent de l'exigence de justice sociale qui est au cœur du Pacte de responsabilité et de solidarité, proposé par le Président de la République.

Comme le mentionne le rapport de l'IGAS précité<sup>1</sup> *« l'un des défis de l'année 2014 sera d'entretenir la mobilisation de l'ensemble des parties-prenantes autour de la mise en œuvre du plan sur les territoires. A cet égard, le fait que certains services de l'Etat aient d'ores et déjà esquissé des modalités de pilotage pour les mois à venir est un élément très positif qui doit être souligné »*.

Le pilotage du plan doit intégrer à la fois une approche de cadrage national définissant les priorités à mettre en œuvre, et une approche ascendante, permettant l'adaptation aux territoires et l'innovation sociale. Il doit également faciliter la mise en synergie des différents acteurs impliqués localement dans sa mise en œuvre.

L'année 2013 a été caractérisée par la mise en place d'un appui méthodologique important au niveau national afin de faciliter le déploiement des mesures du plan à l'échelle locale. Le projet Améliorer la Gouvernance et développer l'Initiative Locale pour mieux Lutter contre l'Exclusion (AGILLE), qui découle directement de l'évaluation de politique publique de la gouvernance territoriale des politiques de lutte contre les exclusions, permet ainsi d'offrir aujourd'hui un cadre de gouvernance renouvelé pour l'ensemble des territoires, tout en étant alimenté par les dynamiques initiées au niveau local.

S'agissant du déploiement des différentes mesures, nous appelons plus particulièrement votre attention sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de certaines d'entre elles, au regard des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation. Il conviendra ainsi de veiller à :

- la mobilisation de l'ensemble des acteurs autour d'objectifs communs, et notamment de la participation réelle des associations et des bénéficiaires des politiques de solidarité ;
- la montée en charge des rendez-vous des droits dans les Caisses d'allocations familiales ;
- l'amplification des efforts engagés en vue d'une sortie de la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence ;
- la bonne réalisation et la valorisation des diagnostics « à 360° » en tant qu'élément-clé de la politique du logement et de l'hébergement ;
- le développement des actions visant à limiter le non recours aux droits, et notamment de celles mettant en œuvre des collaborations entre les administrations, et entre ces dernières et les organismes de recherche.

---

<sup>1</sup> F CHEREQUE , S VANACKERE, *Evaluation de la 1<sup>ère</sup> année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, rapport de l'IGAS,2013-024R, janvier 2014

Par conséquent, je vous demande de construire la gouvernance et le suivi du plan au niveau territorial sur les axes suivants :

## **I. Souplesse et coordination afin de créer les conditions d'une démarche partagée**

### **1. L'articulation entre les niveaux régional et départemental**

Le pilotage du plan pluriannuel a donné lieu à différentes architectures au cours de sa première année de mise en œuvre, résultant des partenariats et du mode de collaboration préexistants entre les différents acteurs mobilisés sur un même territoire.

Cette diversité des architectures est positive et ne doit pas être remise en cause. Dans ce cadre, vous vous assurerez de l'articulation entre les niveaux régional et départemental, ce, afin de garantir une cohérence d'ensemble entre le pilotage stratégique du plan et sa mise en œuvre opérationnelle. En effet, si le niveau régional ne s'impose pas d'emblée en matière de politiques sociales, les rencontres territoriales organisées en 2013 par François CHEREQUE ont démontré que ce niveau était pertinent pour favoriser le partage de bonnes pratiques et l'échange entre les acteurs. Ces rencontres ont également illustré le fait que l'échelon régional constituait un cadre propice à l'élaboration d'une stratégie globale et partenariale.

Le niveau départemental constitue quant à lui naturellement l'échelon dédié à la mise en œuvre opérationnelle du plan, en pleine cohérence avec le rôle de chef de file reconnu aux conseils généraux en matière d'action sociale depuis la loi du 13 août 2004. Il s'agit du niveau pertinent pour partager, analyser et débattre de problématiques concrètes et faciliter la structuration de relations essentielles à l'amélioration de la gouvernance locale des politiques de solidarité, entre le conseil général, les communes et intercommunalités ainsi que les partenaires associatifs.

### **2. La formalisation d'un plan régional porteur d'une ambition commune en matière de lutte contre la pauvreté garante de sa dimension interministérielle**

Plusieurs territoires ont d'ores et déjà formalisé un plan régional de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ou sont engagés dans une démarche de cette nature. En effet, la formalisation d'un plan régional est un levier susceptible de favoriser le décloisonnement des politiques sociales au niveau local, en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés (collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations, usagers) autour d'une démarche commune.

Cette démarche constitue en outre un vecteur propice à une convergence de l'ensemble des politiques publiques autour de la lutte contre la pauvreté, en cohérence avec la dimension interministérielle qui caractérise le plan pluriannuel.

L'élaboration de ce document, dont la forme est laissée à votre appréciation, doit permettre de valoriser les spécificités locales, de déterminer les orientations prioritaires et de promouvoir les expériences menées sur le territoire, pouvant faire l'objet d'une duplication à une échelle plus large.

### **3. Une mise en cohérence, voire une intégration, avec les autres plans gouvernementaux déclinés au niveau local**

D'autres plans gouvernementaux font également l'objet d'une déclinaison locale, dans les domaines de la jeunesse (« plan priorité jeunesse »), de la politique de la ville ou de la santé. Ces plans intègrent d'ores et déjà des actions de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, porteuses d'enjeux partagés avec le plan pluriannuel.

Il vous est demandé de vous assurer de la cohérence dans la mise en œuvre de ces différents plans. Cette coordination peut aller, si vous le souhaitez, jusqu'à l'intégration dans un plan régional unique, rendant compte de la mise en œuvre territoriale de plusieurs plans gouvernementaux.

## **II. Suivi territorial précis afin de bénéficier d'une bonne visibilité de la mise en œuvre du plan**

### **1. Une concertation avec l'ensemble des services mobilisés**

Les enseignements issus de l'évaluation de la première année de mise en œuvre du plan ont démontré la nécessité d'organiser des temps d'échanges réguliers avec les différents services, afin de favoriser la remontée d'informations et de partager les difficultés rencontrées.

Ainsi, vous veillerez à faire organiser par les DRJSCS des réunions périodiques afin de vérifier à l'occasion de ces rencontres, les avancées réalisées dans la mise en œuvre du plan ainsi que le niveau de mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux. Vous vous assurerez notamment d'une articulation étroite avec les services de l'Education nationale, responsables de la mise en œuvre de plusieurs mesures du plan.

La Direction générale de la cohésion sociale organisera en outre régulièrement des réunions de suivi avec les DRJSCS et le DDCS(PP) et elle facilitera la concertation et l'échange autour de la mise en œuvre du plan suivant différentes modalités : conférences téléphoniques, visioconférences, déplacements des administrations centrales à votre demande, mise en place d'un outil de valorisation et de partage de pratiques inspirantes<sup>2</sup>.

### **2. Un format de restitution simple et précis, afin de bénéficier d'une bonne visibilité de la mise en œuvre du plan facilitant la valorisation de l'innovation locale**

Si la gouvernance locale du plan est souple afin que vous puissiez l'adapter au mieux à chacun de vos territoires, nous vous demandons de vous assurer que les remontées d'informations sont précises et respectent la structure présentée ci-dessous :

- un **tableau de bord** (annexe 1), dans lequel vous préciserez les modalités de mise en œuvre des mesures du plan au niveau local et les résultats obtenus, au regard d'indicateurs de mobilisation que vous aurez définis, qu'il s'agisse d'indicateurs de résultats et/ou de moyens. Ce tableau de bord sera accessible sur l'extranet dédié au suivi du plan pluriannuel. Cet espace collaboratif a vocation à favoriser la mutualisation de ressources et le partage d'informations afin de faciliter le suivi du plan. Une notice technique, précisant les modalités opérationnelles

---

<sup>2</sup> la DGCS s'appuiera sur le travail déjà engagé de cartographie des expérimentations et innovations sociales et diffusera cet outil.

d'usage de ce site et d'incrémentation du tableau de bord sera prochainement diffusée auprès de vos services.

- une **synthèse rédigée**, dont l'objectif est de vous permettre de présenter les axes prioritaires retenus localement sur la base d'un diagnostic et de promouvoir, le cas échéant, des initiatives innovantes menées sur votre territoire en matière de lutte contre la pauvreté, qu'elles relèvent du plan pluriannuel, ou pas. Une trame vous est proposée à titre indicatif à l'annexe 2.

Nous vous demandons de nous faire parvenir ces deux documents le 31 octobre 2014. Ces documents auront vocation à être actualisés annuellement, et feront l'objet de discussions dans le cadre des dialogues de gestion.

Nous vous remercions de votre implication personnelle dans cette démarche de pilotage et de suivi.

Marisol TOURAINE

*signé*

Ségolène NEUVILLE

*signé*

## Annexe 1 : Tableau de reporting des mesures au niveau territorial

Axe 1. Réduire les inégalités et prévenir les ruptures								
Mesures	Ministère et direction chef de file	Niveau de mise en œuvre			Indicateurs			Initiatives locales
		National	Local (préciser le niveau de mise en œuvre opérationnelle)	Expérimentation	National	Local	Expérimentation	
1. Accès aux droits								
2- Etudier les difficultés d'accès aux droits, à l'information et à l'emploi liées aux situations de cumul de handicap et de pauvreté								
3- Assurer aux allocataires de la CAF et de la MSA une meilleure lisibilité et une plus grande régularité des aides perçues								

## Annexe 2

### Proposition de trame pour la Synthèse régionale

#### 1. La gouvernance du Plan

Création ex nihilo d'un comité de pilotage ☐

Intégration au sein d'une entité préexistante ☐

Typologie des partenaires associés :

#### 2. Les axes stratégiques prioritaires définis

*Au niveau régional*

*Au niveau départemental*

#### 3. Les initiatives menées sur le territoire en matière de lutte contre la pauvreté, en dehors du plan pluriannuel

*Initiative n°1 : xxxxxxxxxx*

**Identification du besoin**

**Publics-ciblés**

**Cohérence avec les axes stratégiques prioritaires définis localement**

## **Gouvernance**

**Structure porteuse de l'initiative**

**Partenaires associés**

**Modalités de gouvernance**

## **Modalités de mise en œuvre de l'initiative**

**Déclinaison opérationnelle**

**Financement**

## **Éléments de bilan**

**Principaux résultats obtenus**





**PIECE JOINTE N°8**  
**LISTE DES GUIDES ET DES SITES D'APPLICATION**  
**DU PLAN CONTRE LA PAUVRETE ET POUR**  
**L'INCLUSION SOCIALE**



## **PIECE JOINTE N° 8**

### **LISTE DES GUIDES ET DES SITES D'APPLICATION DU PLAN CONTRE LA PAUVRETE ET POUR L'INCLUSION**

- Guide méthodologique pour la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux, DGCS, juillet 2014
- Guide méthodologique d'accompagnement pour l'élaboration d'un schéma départemental de domiciliation, DGCS, juillet 2014
- Instruction du gouvernement DGCS/DHUP/DIHAL/2014/227 du 18 août 2014 relative à l'élaboration des diagnostics partagés à 360° et kit méthodologique
- Sites internet
  - ✓ <https://www.demande-logement-social.gouv.fr/>
  - ✓ <https://www.banque-france.fr/la-banque-de-france/missions/protection-du-consommateur/droit-au-compte.html>



## **PIECE JOINTE N°9**

### **LETTRRES 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.





*Ministère de l'éducation nationale,  
de l'enseignement supérieur et de la recherche*

*Le ministre*

*Paris, le 16 JUIL. 2014*

Monsieur l'Inspecteur général,

Toute mon action et toutes nos forces sont concentrées vers cet objectif : lutter contre les déterminismes sociaux en tant que déterminants de l'échec scolaire pour faire en sorte que la France ne soit plus le pays dans lequel l'origine sociale pèse le plus sur les destins scolaires. La refondation de l'école est au service de cet enjeu.

Or, les dernières évaluations internationales comme les études de la DEPP montrent que les écarts de réussite se sont creusés de façon insupportable au sein de l'école française. En témoigne le fait que les enfants d'inactifs, d'employés de service et d'ouvriers non qualifiés qui étaient en sixième en 1995 ont vu leur espoir de devenir bachelier généraux diminuer par rapport à ceux qui étaient en sixième en 1989.

Le Président du Conseil économique, social et environnemental m'a fait part de sa volonté de faire conduire par le CESE un travail d'analyse des initiatives partenariales qui permettent la réussite de tous et favorisent l'émergence d'une école pleinement inclusive.

Connaissant votre intérêt constant pour ce sujet, je vous confie une mission « grande pauvreté et réussite scolaire » qui consistera à stimuler et à maintenir la mobilisation de notre système éducatif et de ses partenaires autour de cette problématique, qui concerne les zones urbaines comme les zones rurales. Vous veillerez également à assister le CESE afin que les deux démarches puissent s'enrichir mutuellement.

.../...

Monsieur Jean-Paul DELAHAYE  
Inspecteur général de l'éducation nationale  
Carré Suffren  
31-35, rue de la Fédération  
75015 PARIS

Sans que cela soit exclusif d'autres thématiques, je fixe trois points d'attention à votre mission.

En premier lieu, je souhaite que la précarité de vie des familles en grande difficulté, souvent peu connue, soit mieux prise en compte au sein de l'école. On observe aujourd'hui par exemple combien la question des fournitures scolaires, celle des matériels nécessaires pour certaines formations, le coût des sorties, etc. sont sensibles pour beaucoup de familles. Dans le second degré, il faut à cet égard accorder une attention accrue à la bonne utilisation des fonds sociaux.

Le deuxième point d'attention concerne les relations entre les familles pauvres et l'école. L'article 2 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école l'énonce avec force : « Pour garantir la réussite de tous, l'école se construit avec la participation des parents, quelle que soit leur origine sociale ». Or, les parents en situation de grande pauvreté ont souvent peur de l'école, ne comprennent pas toujours ce qui s'y fait et, souvent, n'y viennent pas. Et c'est bien à tort qu'on les qualifie parfois de « parents démissionnaires ». Pour peu qu'on leur prête toute l'attention qu'ils méritent, les parents qui ont des conditions de vie difficile peuvent apporter leur propre réflexion sur l'école, une autre perception de leurs enfants et enrichir l'école par leur présence. Il faut changer de regard à l'endroit de ces familles et, dans un respect mutuel, les aider à prendre toute leur part dans la scolarisation de leurs enfants et à mieux comprendre les exigences de l'école. En liaison notamment avec le mouvement associatif et les fédérations de parents d'élèves, il y a là un travail d'impulsion et d'accompagnement que je vous demande d'aider à coordonner.

Enfin, notre marge de progression en matière pédagogique est importante dans un pays qui a longtemps demandé à son système éducatif de trier et de sélectionner les élèves mais qui a pris conscience récemment qu'il est devenu le plus injuste des systèmes éducatifs des pays développés.

La refondation pédagogique de notre école aura réussi si nous trouvons les moyens pédagogiques d'assurer la réussite de tous pour rendre l'école de la république pleinement inclusive, ce qui n'est nullement à opposer avec la nécessité de former des élites.

Toute notre politique de refondation doit être tournée vers cet objectif : démocratiser la réussite scolaire. Notre école sera vraiment une école de la réussite de tous si elle se concentre sur ceux qui en sont les plus exclus et si elle sait mettre en place de nouvelles approches pédagogiques, en particulier pour réduire le nombre des sorties sans qualification touchant massivement les jeunes issus des milieux populaires.

La qualité de la formation des personnels pour notamment améliorer leur connaissance de la vie des familles en situation difficile, la scolarisation précoce en maternelle, le dispositif plus de maîtres que de classes, la refondation de l'éducation prioritaire, la lutte contre le décrochage dans tous ses aspects (prévention, remédiation), la réforme à venir du collège, la rénovation des contenus du socle commun de connaissances, de compétences et de culture et des programmes, pour ne prendre que ces exemples, en sont les leviers essentiels.

Mais, au-delà des différents dispositifs mis en place, les pratiques pédagogiques doivent également être interrogées car elles n'ont pas toutes la même efficacité pour réduire les inégalités de réussite. C'est pourquoi, je souhaite que vous puissiez prendre appui sur les résultats de la recherche qui identifient des pratiques pédagogiques permettant la réussite de tous les élèves, pour permettre aux écoles supérieures du professorat et de l'éducation d'en favoriser la diffusion.

.../...

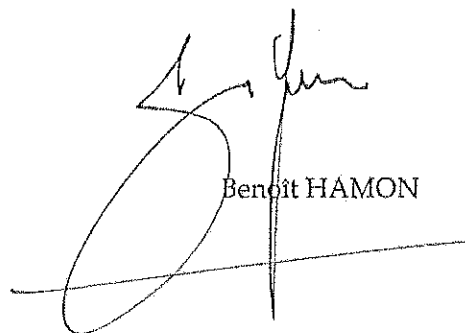


Je vous demande tout particulièrement de proposer des axes de formation initiale et continue des personnels d'enseignement et d'éducation qui intègrent ces différentes questions au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation et, s'agissant des personnels d'encadrement, au sein de l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Pour conduire votre mission, vous constituerez un groupe de soutien et d'expertise et vous bénéficierez en tant que de besoin de l'appui des directions de l'administration centrale et des services académiques. Votre charge de travail sera aménagée en conséquence par le doyen de l'inspection générale de l'éducation nationale que j'informe de votre mission.

Je vous remercie de me rendre compte de l'état d'avancement de votre mission avant la fin de l'année civile 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur l'Inspecteur général, en l'assurance de notre considération distinguée.



Benoit HAMON

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

*Le Préfet,  
Secrétaire général*

Paris, le 12 NOV. 2014

Réf. :

Monsieur le Préfet,

La question de la cohésion sociale est aujourd'hui un enjeu majeur de la société française. Dans la tradition française, l'Etat a toujours été garant du vivre ensemble. L'attente reste forte pour nos concitoyens que l'Etat conserve ce rôle en dernier ressort.

Depuis la première décentralisation de 1983 et les transferts de 2004, la création de nombreuses agences et la RGPP ont affecté la capacité du préfet d'assurer et de garantir la cohésion sociale dans les territoires.

Le Gouvernement a engagé un nouvel acte de décentralisation, qui va profondément modifier le rôle et les missions de l'Etat dans les territoires. Le ministère de l'intérieur sera en première ligne dans la conception et la mise en œuvre de cette réforme.

Dans ce cadre, le pilotage des politiques sociales par les préfets ne saurait se résumer à la somme d'interventions sectorielles. Outre qu'elles mobilisent toujours plus de moyens budgétaires, elles manquent de vision de moyen et long terme. C'est bien sûr le cas des politiques d'hébergement d'urgence de droit commun ou des demandeurs d'asile, mais aussi de la gestion du DALO et du concours de la force publique en cas d'expulsions locatives, alors que pas moins de 2 milliards d'euros y sont consacrés.

Par ailleurs, ces politiques de lutte contre l'exclusion ne peuvent se mener sans articulation avec les autres politiques sociales conduites par les collectivités locales, notamment en matière d'insertion, et d'accès à l'emploi. Les travaux préparatoires à la conférence de lutte contre l'exclusion et pour l'inclusion sociale de 2012 ont clairement montré les besoins de gouvernance de ces politiques dans les territoires.

*Monsieur Alain REGNIER  
Préfet hors cadre*

Il convient enfin, pour l'ensemble de ces politiques, de porter une attention spécifique aux personnes dont la précarité est aggravée par des discriminations, qui peuvent être multiples (sexe, race, origine...). Vous veillerez à la prise en compte systématique de la condition des femmes, population particulièrement fragile, qui souvent cumulent charges de famille, isolement, difficultés d'accès à l'emploi, exposition aux violences.

Compte-tenu de votre expérience, je souhaite que vous établissiez un diagnostic de la situation actuelle à la veille de décisions importantes du Gouvernement sur l'évolution des missions de l'Etat. A partir de ce diagnostic, vous proposerez les différents scénarii que le ministère de l'intérieur peut porter dans les discussions interministérielles.

Pour cette mission, vous veillerez à recueillir l'avis et les attentes des préfets et des services de l'Etat mais aussi des autres acteurs publics, des associations et de représentants de la société civile.

Vous travaillerez sous mon autorité et vous pourrez faire appel à l'appui de la DMAT pour la conduite de votre mission.

Vous me remettrez pour la fin de l'année une note de cadrage sur vos premiers constats et vos premières propositions.

Michel LALANDE

---



**PIECE JOINTE N°10**  
**RECOMMANDATIONS DE LA MISSION**  
**D’EVALUATION DE LA PREMIERE ANNEE DE**  
**MISE EN ŒUVRE DU PLAN PLURIANNUEL**  
**CONTRE LA PAUVRETE ET POUR**  
**L’INCLUSION SOCIALE, JANVIER 2014**



<b>Recommandations de la mission d'évaluation de la première année du plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, janvier 2014</b>		<b>Mesure associée</b>	
N°		2013	2014
<b>Paquet Accès aux droits</b>			
5	En matière d'information des personnes sur l'accès aux droits, définir une stratégie qui maximise l'effet utile des campagnes engagées, le cas échéant en se concentrant sur les campagnes ciblées	111	1
6	Envisager de fixer, dès 2014, des cibles chiffrées de réduction du non-recours, lorsque cela est possible	111	1
7*	Prendre position sur la réforme du RSA activité, définir un calendrier d'action précis ainsi que les moyens nécessaires à une réforme efficace	213	25
8*	Apporter une attention particulière au déploiement de la COG, et notamment à la montée en charge des « rendez-vous des droits »	111	1
9*	Statuer effectivement sur le devenir de l'APRE et prévoir un financement adéquat de ce dispositif	212	24
30*	Pour les personnes bénéficiaires de l'ASPA, automatiser l'accès à l'ACS		
31	Examiner les possibilités d'automatisation pour d'autres prestations		
32	Faire évoluer le RNCPS en vue de la détection de cas de non-recours	111	1
33	Encourager le développement de la recherche sur l'accès aux droits et développer les liens entre l'administration et les chercheurs	111	1
37*	Procéder en régime de croisière à l'évaluation du recours aux principales prestations (RSA ; CMU-C ; etc.)	111	1
38	Pour les prestations souffrant d'un non-recours important, engager des recherches-actions permettant d'identifier les causes de ce non-recours	111	1
<b>Paquet Emploi</b>			
10	Poursuivre la mise en œuvre de la « garantie jeunes » et associer le plus en amont possible les 10 territoires de la 2 <sup>ème</sup> étape de la phase-pilote	223	35
-	La réforme de l'insertion par l'économie – à évaluer en 2014		
<b>Paquet Logement</b>			
11*	Amplifier les efforts engagés en vue d'une sortie de la « gestion au thermomètre » de l'hébergement d'urgence	233	41
12*	Desserrer la contrainte de l'urgence sur la politique d'hébergement en apportant des réponses structurelles à la question de la demande d'asile	233	41
13	Mettre en place une instance de coordination interministérielle ad hoc, réunie de façon régulière au niveau national, afin de développer une vision globale des problématiques d'hébergement, tous publics confondus	233	41
14*	Faire des diagnostics à 360° un élément-clé de la mise en œuvre du plan en 2014 pour la thématique « hébergement-logement »	233	41
15*	Faire de la mesure prévoyant de « remédier à l'effectivité partielle du DALO » l'une des priorités d'action pour 2014	232	40
16	Continuer de veiller à une application pleine et entière de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites	236	44
17	Permettre une plus grande souplesse dans l'utilisation des fonds dédiés pour éviter une trop grande rigidité de la gestion des projets		

18	Faire émerger progressivement un cadre d'action pluriannuel permettant la contractualisation avec les associations partenaires et la fixation d'objectifs de long terme		
<b>Paquet santé</b>			
19	Rendre les arbitrages concernant les paniers de soins optiques et audioprothèse ; s'assurer que la revalorisation du panier de soins dentaires pourra intervenir sans encombre dans le calendrier revu		
34	En cohérence avec la stratégie nationale de santé, travailler sur le lien entre troubles mentaux et précarité		49
35*	En 2014, engager une réflexion structurelle sur l'organisation de l'aide alimentaire afin de garantir l'efficacité de celle-ci, notamment dans l'objectif de fluidifier les parcours sociaux	322	60
<b>Paquet Enfance-famille</b>			
20*	Dresser un état des lieux qualitatif et quantitatif de la question des discriminations sociales en matière d'accès à la restauration scolaire	152	13
21	Engager des travaux complémentaires sur la mesure prévoyant la création d'un statut de centre parental	251	50
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 sur les mineurs isolés étrangers		
<b>Paquet Inclusion bancaire</b>			
-	Mention sur les points conseils budget – à évaluer en 2014		
<b>Paquet gouvernance</b>			
23*	Faire des Etats Généraux du travail social l'un des temps forts de l'année 2014	351	66
24	Aux niveaux national et territorial, continuer à mobiliser les services de l'Etat en interministériel pour la mise en œuvre du plan	311	58
25	En 2014, avoir une attention particulière à la poursuite des travaux sur le thème de la gouvernance des politiques de solidarité	311	58
26*	Distinguer un pilotage stratégique (à l'échelon régional), d'un pilotage opérationnel (à l'échelon départemental)	321	59
27*	En ce qui concerne l'Etat : mobiliser le préfet de région, les préfets de département, et garantir la cohérence de l'action d'ensemble des services de l'Etat au travers du comité d'administration régionale	321	59
28*	Assurer le co-portage du plan entre l'Etat et les conseils généraux, tant au niveau régional que dans les départements	321	59
29*	Veiller à l'association de l'ensemble des parties prenantes, notamment des associations et des bénéficiaires	341	65
36	Faire du sujet de la fluidité des parcours et de la coordination des acteurs un chantier prioritaire au sein du « club des expérimentateurs » en 2014	311	28
39 et 40	Améliorer le processus de prise de décision publique en organisant la territorialisation de certaines statistiques / (40) Mobiliser les plateformes régionales d'observation sanitaire et sociale à cet effet	361	67
41	Développer, grâce aux CGSS, une information statistique propre à l'Outre-mer	361	67
42*	Engager une réflexion, en 2014, sur les implications pratiques, y compris les moyens financiers, d'une généralisation du principe de participation	341	65
43	Engager une réflexion générale pour une meilleure prise en compte des « zones rurales isolées » dans les politiques de solidarité		

Avec une \* : les recommandations prioritaires