



Evaluation de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

Rapport

Marion MARTY

Thierry PAUX

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

2021-003R
Juillet 2021

SYNTHÈSE

[1] Par lettre de mission du 11 septembre 2020, le ministre des solidarités et de la santé a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de conduire au premier semestre 2021 une mission d'« *évaluation de la contractualisation entre les collectivités territoriales et l'Etat dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté* » dans la perspective, notamment, où ce dispositif serait prolongé au-delà de 2022.

[2] La mission a souligné l'intérêt de l'outil contractuel pour mettre en commun l'ensemble des compétences au service de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté, en particulier dans le contexte social lié à la crise sanitaire du COVID-19, et a proposé des évolutions, tant sur le contenu que sur le processus technico-administratif d'élaboration et de suivi de ces contrats, pour concilier les attentes des collectivités territoriales, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

[3] Pour établir ses constats et ses propositions, la mission a mené plus de 70 auditions et rencontré plus de 150 personnes : personnes concernées, associations, collectivités territoriales (départements, métropoles), services de l'Etat au niveau central et déconcentré... Elle a notamment procédé à des déplacements ou des entretiens à distance avec les acteurs de 10 territoires : 6 départements (Seine-Saint-Denis, Charente, Pas-de-Calais, Meurthe-et-Moselle, Gard, Communauté européenne d'Alsace) et 4 métropoles (Lyon, Toulouse, Aix-Marseille, Nancy). Elle a complété cette approche d'une analyse systématique des documents contractuels à sa disposition, des synthèses régionales et de quatre enquêtes en ligne adressée aux services de l'Etat départementaux et régionaux¹, aux départements et aux métropoles.

[4] L'évaluation conduite par la mission s'inscrit en complémentarité des travaux d'évaluation des effets de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) menés par France Stratégie.

[5] Selon l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 9,3 millions de personnes vivaient en 2018 en-dessous du seuil de pauvreté monétaire², fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian, soit 1 063 euros par mois pour une personne seule. Le taux de pauvreté s'établissait ainsi à 14,8 %. Parmi les personnes en situation de pauvreté, les enfants de moins de 18 ans (21 %) et les inactifs non retraités (dont les étudiants) sont surreprésentés (32,7 %).

[6] Dans ce contexte, le Président de la République a présenté, le 13 septembre 2018, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) 2018-2022, à l'issue d'une vaste concertation qui a duré près d'un an. Cette stratégie nationale s'inscrit dans la continuité du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale mis en œuvre entre 2013 et 2017 mais cible certains publics spécifiques. L'ambition affichée par cette stratégie est en effet de lutter contre la reproduction des inégalités dès le plus jeune âge et de favoriser la sortie de la pauvreté et l'autonomie par le retour à l'emploi. La stratégie est dotée d'un budget de 8,5 milliards d'euros pour la période 2019-2022.

¹ Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), directions régionales de l'économie, de l'emploi et des solidarités (DREETS)

² INSEE Références, *France, portrait social*, édition 2020

[7] La mise en œuvre de cette stratégie a été confiée au niveau national à la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) et au niveau régional à des commissaires à la lutte contre la pauvreté (CLP), mis en place spécifiquement à cette fin. Elle devait également reposer sur l'association des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de solidarité, dans le cadre de groupes de travail régionaux.

[8] La déclinaison territoriale de cette stratégie repose sur une contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales, les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE). Ces conventions sont directement inspirées des conventions d'appui aux politiques d'insertion conclues à partir de 2017 entre l'Etat et les départements dans le cadre du fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI), doté de 50 M€ par an. Le budget alloué par l'Etat pour le financement des actions contractualisées s'élève à 735 M€ sur 2019-2022, soit 9 % du budget total de la stratégie, avec un co-financement à hauteur d'au moins 50 % de la part des collectivités.

[9] Des conventions avec les départements, chefs de file en matière d'action sociale dans les territoires, ont ainsi été conclues à l'été 2019. Elles prévoient des objectifs socles, inclus dans toutes les conventions, notamment la prévention des sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance (ASE), la mise en place d'un accueil social inconditionnel de proximité et d'une démarche de référent de parcours, la réduction des délais d'orientation des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et la mise en place d'une garantie d'activité départementale. L'atteinte des objectifs socles est mesuré à l'aide d'indicateurs nationaux. Ces conventions prévoient également que des actions puissent être menées à l'initiative des départements. Le dispositif contractuel a été étendu en 2020 aux régions et aux métropoles mais sans prévoir d'objectifs socles, les actions contractualisées étant exclusivement d'initiative locale.

[10] La mission a constaté le fort taux d'adhésion des collectivités à ces conventions : 99 départements et 21 métropoles en sont signataires. Les collectivités étaient intéressées par les crédits apportés par l'Etat, certes modestes au regard des budgets d'aide et d'action sociales qu'elles supportent mais néanmoins attractifs, ainsi que par la perspective de construire des nouvelles relations partenariales avec l'ensemble des services et opérateurs de l'Etat impliqués dans ces politiques. En revanche, seules cinq régions ont adhéré à la démarche en raison de montants financiers jugés trop faibles au regard d'autres dispositifs existants, notamment les pactes régionaux d'investissement dans les compétences.

[11] La mission relève une ambiguïté dans les ambitions portées par l'Etat : les conventions conclues avec les collectivités territoriales relèvent à la fois d'une logique de contrats de moyens, en soutien aux initiatives locales, et d'une logique de contrats de performance, avec des objectifs et des indicateurs définis nationalement. L'ambiguïté réside également dans la volonté de contractualiser avec l'ensemble des collectivités au nom du principe d'égalité ou de réserver ces contrats aux collectivités les plus volontaires. Ces hésitations ont pesé sur les orientations retenues pour la mise en œuvre de ces contrats, qui concentrent aujourd'hui les critiques. Elles trahissent la difficulté pour l'Etat d'intervenir dans le champ de politiques largement décentralisées.

[12] Le processus administratif et budgétaire mis en place est considéré comme inadapté par la plupart des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités. Parmi les principaux griefs formulés par les collectivités, figurent : le caractère annuel des engagements financiers de l'Etat, la délégation trop tardive des crédits au regard du calendrier budgétaire des collectivités, l'absence de fongibilité des crédits entre les actions contractualisées, ainsi que le nombre élevé et la complexité des indicateurs. Ce processus est jugé, par certaines d'entre elles, excessivement lourd au regard des bénéfices de la contractualisation, et les conduit à s'interroger sur l'intérêt de se réengager dans un tel dispositif au-delà de 2022 si celui-ci était reconduit à l'identique.

[13] En outre, l'insatisfaction porte également sur le pilotage local des contrats par l'Etat. Si l'Etat départemental a eu des difficultés initiales à s'approprier l'outil contractuel compte tenu de ses ressources très limitées, l'intervention de l'échelon régional, incarné par les CLP, n'est pas toujours bien accepté. Enfin la multiplicité des appels à projets (AAP) et des appels à manifestation d'intérêt (AMI) portés par l'Etat sur des thématiques proches de celles faisant l'objet des conventions décourage l'ensemble des acteurs locaux.

[14] La mission a cependant constaté que la contractualisation avait permis de réelles avancées. Dans la plupart des collectivités, la préparation et le suivi des conventions ont produit des changements de pratiques notables, en favorisant notamment une meilleure transversalité entre les services, un suivi plus resserré des actions et la modernisation des systèmes d'information dans le champ de l'insertion. Dans un certain nombre de territoires, la contractualisation a également permis de renforcer les liens existants entre l'Etat et les collectivités au service de projets communs. Ces liens ont été particulièrement utiles pour faire face à l'urgence sociale liée à la crise sanitaire, notamment dans le champ de l'aide alimentaire.

[15] La mission a tenté de dresser un premier bilan de la contractualisation au regard des actions mises en œuvre, de l'effet levier des financements apportés par l'Etat et de l'impact pour les personnes concernées. Cette évaluation est rendue difficile en raison des circonstances de mise en place de ces conventions et du contexte de crise sanitaire qui a pesé sur la deuxième année d'exécution. De surcroît, les conventions ne prévoient pas d'indicateurs d'impact pour les actions retenues. L'évaluation de l'impact de la contractualisation sur les personnes bénéficiaires ne peut être réalisée qu'au travers des indicateurs sociaux recueillis annuellement par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Ces indicateurs sont toutefois trop globaux pour mesurer finement l'effet propre des actions contractualisées. De surcroît, les premiers effets positifs de la contractualisation sont susceptibles d'avoir été neutralisés par ceux, négatifs, résultant de la crise sanitaire et économique.

[16] L'évaluation des actions relevant du socle commun d'objectifs est complexifiée par l'absence de diagnostics locaux et de trajectoires de progrès, la volatilité des indicateurs et les marges d'interprétation que certains référentiels nationaux laissent aux collectivités. Le premier bilan de ces actions est ainsi en demi-teinte. Certains résultats semblent encourageants mais sont à relativiser au regard du faible nombre de départements ayant correctement rempli leurs indicateurs :

- Concernant la prévention de sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance (ASE), 77 % des jeunes devenus majeurs en 2020 ont fait l'objet d'une prise en charge dans le cadre du référentiel de la stratégie pauvreté contre 64 % en 2019 ; ce taux masque toutefois de réelles disparités territoriales ;
- Concernant la démarche d'accueil social inconditionnel de proximité (ASIP), le taux moyen de couverture territoriale – au regard du critère d'accessibilité d'un lieu d'accueil à moins de 30 minutes en transport – s'établit à près de 100 % fin 2020 ;
- Concernant l'orientation des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), plus de la moitié des nouveaux entrants (53 %) sont orientés en moins d'un mois en 2020 contre 46 % en 2019.

[17] Les démarches de référent de parcours, de garantie d'activité départementale ou de formation des travailleurs sociaux sont moins abouties, reflétant la diversité des approches retenues par les départements et des degrés d'appropriation variables des référentiels nationaux.

[18] Enfin, si l'analyse des conventions laisse à penser que de nouvelles actions ont vu le jour tandis que d'autres ont été amplifiées, les témoignages d'acteurs locaux invitent à relativiser ce constat. En effet, de nombreuses collectivités auraient utilisé les crédits de l'Etat pour cofinancer certaines de leurs actions habituelles, soit par pragmatisme, du fait d'un calendrier contraint peu propice à l'émergence de nouveaux projets, soit par opportunisme, dans le souci de réduire leurs dépenses. De fait, l'effet-levier des crédits apportés par l'Etat n'est pas manifeste. Certes, les budgets d'insertion des départements ont, en 2019, selon la DREES, progressé pour la première fois depuis de nombreuses années (+0,2 %) mais le montant de cette augmentation (25 M€) est inférieur aux crédits apportés la même année par l'Etat au titre des actions contractualisées relatives à l'insertion des bénéficiaires du RSA (29 M€).

[19] A l'issue de ses travaux, la mission estime que les difficultés soulevées par la première génération de conventions peuvent être levées et ne remettent pas en cause l'intérêt intrinsèque de l'outil. Ainsi le dispositif doit être à la fois conforté et adapté pour tenir compte de ces difficultés. Elle formule à cet effet 20 recommandations.

[20] Il est urgent de rassurer les acteurs en prolongeant, par avenant, les conventions actuelles au moins jusqu'à la fin de l'année 2022. Cette année de transition doit être mise à profit pour préparer dès à présent la deuxième génération de contrats avec les départements et les métropoles. Les contrats passés avec les régions n'ont pas trouvé leur place et pourraient ne pas être reconduits.

[21] S'agissant du contenu des contrats, la mission estime nécessaire, pour lever certaines des ambiguïtés initiales, de tracer une ligne de partage plus claire entre ce qui relève du socle commun d'objectifs et des actions d'initiative locale. En effet, les deux volets sont légitimes mais obéissent, en théorie, à des logiques distinctes. Les objectifs socles sont un levier pertinent pour assurer une meilleure égalité de traitement sur le territoire dans le respect du principe de libre administration des collectivités. La mission propose que ces objectifs socles soient, à l'avenir, plus résolument centrés sur l'amélioration de la qualité du service rendu (ex. délai d'orientation des bénéficiaires du RSA). Elle recommande également d'inclure des objectifs socles dans les conventions conclues avec les métropoles. Les actions d'initiative locale sont, quant à elles, un outil intéressant pour renforcer l'offre de services au sein d'un territoire (ex. offre d'accompagnement dans le cadre de la garantie d'activité départementale). Autrement dit, les contrats devraient reposer sur deux volets complémentaires, l'un – le socle commun d'objectifs – destiné à améliorer la performance des collectivités et à harmoniser par le haut la qualité de service, en s'appuyant sur des référentiels et des indicateurs définis nationalement ; l'autre - les actions d'initiative locale – destiné à accompagner les collectivités dans la mise en place de solutions adaptées aux besoins du territoire. Dans les conventions avec les départements, enfin, la part respective du socle commun et des actions d'initiative locale mériterait d'être rééquilibrée.

[22] Le périmètre pourra également être révisé pour tenir compte de l'évolution du paysage institutionnel, notamment le déploiement des contrats de prévention et de protection de l'enfance (CPPE) ou du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE). La mission propose que la deuxième génération de CALPAE soit ciblée sur l'insertion, en particulier vers et dans l'emploi, et l'accès aux droits, autour notamment de la refondation de l'accueil social et du travail social. Ces deux axes sont en effet identifiés par de nombreux interlocuteurs de la mission comme des enjeux majeurs pour prévenir et lutter contre la pauvreté. Selon cette approche, les actions relatives à la prévention des sorties sèches de l'ASE auraient vocation à être réintégrées dans les CPPE. Par ailleurs, et par souci de cohérence, les dispositifs relevant actuellement des contrats annuels d'objectifs et de moyens (CAOM) et du SPIE, qui concernent également l'insertion vers et dans l'emploi, auraient toute leur place dans les CALPAE de deuxième génération. En complément de cette rationalisation du paysage contractuel, la mission invite les administrations centrales à créer les conditions qui permettront aux

collectivités qui le souhaitent d'aller vers un contrat social unique en harmonisant à compter de 2023 les calendriers et clauses administratives des différents contrats dans le champ social.

[23] Le processus administratif et financier pourrait être simplifié pour gagner en efficience. La mission invite les pouvoirs publics à se saisir de l'alignement des dates d'échéance des mandats présidentiels et départementaux pour proposer une stratégie quinquennale 2023-2027 permettant de construire des solutions dans la durée. Les futurs contrats gagneraient à s'inspirer des principes suivants : des engagements financiers pluriannuels ; davantage de souplesse dans les possibilités de redéploiements de crédits entre les actions ; un suivi simplifié, en substituant aux rapports annuels d'exécution deux évaluations, l'une à mi-parcours et l'autre à l'échéance des conventions.

[24] La mission propose de diminuer les indicateurs nationaux relatifs au socle commun d'objectifs et de les harmoniser autant que possible avec ceux déjà transmis annuellement par les collectivités aux organismes de statistiques publiques. Elle propose également de compléter l'évaluation des objectifs, centrés sur la qualité de service, par une mesure de la satisfaction des personnes concernées.

[25] La mission estime nécessaire de renforcer le caractère interministériel de cette stratégie et d'améliorer la lisibilité de l'action de l'Etat pour préserver la mobilisation de l'ensemble des acteurs publics et associatifs, très critiques vis-à-vis de la multiplication des appels à projets (AAP) et des appels à manifestation d'intérêt (AMI). La relance d'un travail de concertation large, à l'instar de celui mené en 2018, et du Comité interministériel de lutte contre les exclusions, en en confiant le secrétariat à la DIPLP, pourrait permettre de mieux coordonner et de davantage réguler les nombreuses initiatives de l'Etat, au bénéfice de la cohérence d'ensemble. La place du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) dans ce dispositif devrait être confortée.

[26] Au niveau local, si l'Etat souhaite réinvestir durablement les politiques sociales, il n'aura pas d'autre choix que de renforcer ses services déconcentrés, aujourd'hui trop souvent démunis, et d'impliquer plus nettement les préfets dans la mise en œuvre interministérielle de cette stratégie. L'échelon régional, représenté par les commissaires à la lutte contre la pauvreté, garde toute sa pertinence pour incarner la stratégie, mobiliser les acteurs dans une logique interministérielle et apporter un appui aux territoires, notamment par la diffusion de l'innovation sociale, des bonnes pratiques et des comparaisons interdépartementales.

[27] Enfin, la participation des associations et personnes concernées au suivi et à l'évaluation de cette politique, érigée en priorité au lancement de la stratégie, s'est rapidement essouffée, le contexte de crise sanitaire ayant porté un coup d'arrêt à certaines initiatives portées en ce sens. La mission propose ainsi différentes modalités permettant de redynamiser la participation des personnes concernées.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Méthode				
1	Prolonger dès à présent, par avenant, les conventions actuelles jusqu'en décembre 2022 pour sécuriser les collectivités et les associations.	1	Préfets/DDETS	2021
2	Porter à cinq ans (2023-2027) la durée des prochains contrats et consacrer l'année 2022 aux travaux et discussions préparatoires.	1	DIPLP/DGCS	2022
3	Garantir que tout ou partie des dépenses engagées par les collectivités au titre de la prochaine génération de contrats seront neutralisées dans l'hypothèse d'un rétablissement de la norme de dépenses.	1	DIPLP/DGCS	2022
Périmètre et contenu des futurs contrats				
4	Réserver la deuxième génération de contrats aux départements et aux métropoles.	2	DIPLP/DGCS	2023
5	Recentrer les conventions sur l'accès aux droits et l'insertion, notamment en transférant l'objectif socle relatif à la prévention des sorties sèches de l'ASE dans les contrats de prévention et de protection de l'enfance et en intégrant les conventions relatives au SPIE et aux CAOM.	1	DIPLP/DGCS/ DGEFP	2022
6	Veiller à l'harmonisation des calendriers et des clauses administratives et financières entre les différents contrats passés entre l'Etat et les collectivités dans le champ social à compter de 2023 pour favoriser l'émergence de contrats uniques dans les territoires qui le souhaitent.	2	DIPLP	2023
7	Recentrer les objectifs socles des conventions sur l'amélioration de la qualité de service rendu par les collectivités et positionner les actions d'initiative locale sur le renforcement de l'offre de services locale.	1	DIPLP	2022
8	Etendre le principe des objectifs socles aux conventions passées avec les métropoles.	2	DIPLP/DGCS	2023
9	Rééquilibrer, sous l'angle des crédits mobilisés, la part consacrée aux objectifs socles et aux actions d'initiative locale.	1	DIPLP/DGCS	2022
Modalités de suivi et d'évaluation				
10	Définir une trajectoire budgétaire quinquennale (2023-2027), avec des engagements fermes de la part de l'Etat sur le montant des crédits pour les trois premières années d'exécution.	1	DIPLP/DGCS	2022
11	Mettre en place un suivi annuel simplifié, en contrepartie de l'organisation de deux évaluations complètes, l'une à mi-parcours et l'autre six mois avant l'échéance de la convention.	1	DGCS	2023
12	Elaborer un cahier des charges national listant les postes de dépenses éligibles, en portant une attention particulière aux dépenses de personnel.	2	DGCS	2022

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
13	Se doter d'outils permettant d'apprécier plus précisément l'effet-levier des crédits engagés par l'Etat au titre de la contractualisation, en particulier dans le champ des dépenses d'insertion.	2	DGCS	2022
14	Enrichir le suivi et l'évaluation des conventions par une mesure de la qualité du service rendu, en lien étroit avec les associations et les instances de participation des personnes concernées.	1	DIPLP	2022
15	Définir les indicateurs de performance en veillant à éviter les redondances avec les indicateurs transmis annuellement aux organismes de statistiques publiques.	1	DIPLP/DREES	2022
16	Introduire dans les CALPAE une clause par laquelle les collectivités s'engagent à ne pas communiquer sur les actions cofinancées sans y associer l'Etat.	2	DGCS	2023
Gouvernance et participation				
17	Relancer le comité interministériel de lutte contre les exclusions et en confier le secrétariat à la DIPLP ; créer les conditions d'une implication de tous les ministères autour des enjeux de prévention et de lutte contre la pauvreté.	1	Premier Ministre	2021
18	Remobiliser les préfets sur les enjeux de prévention et de lutte contre la pauvreté, leur confier la présidence d'un comité de suivi départemental partenarial et multi-niveaux portant sur la SNPLP dans son ensemble.	1	DIPLP	2021
19	Désigner un référent chargé du pilotage et du suivi des conventions au sein des DDETS.	1	DGCS/DGEFP	2022
20	Introduire dans les cahiers des charges des AAP et des AMI une clause stipulant que les projets devront s'appuyer sur l'expérience et l'expertise de personnes concernées.	2	DIPLP	2022

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	9
RAPPORT	13
1 LA STRATEGIE NATIONALE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE REVENDIQUE UNE APPROCHE TERRITORIALISEE, QUI SE MATERIALISE NOTAMMENT DANS LA CONTRACTUALISATION ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.	16
1.1 ADOPTEE DANS UN CONTEXTE DE DEGRADATION TENDANCIELLE DES INDICATEURS DE PAUVRETE, LA NOUVELLE STRATEGIE NATIONALE REPOSE SUR UNE GOUVERNANCE INTERMINISTERIELLE ET TERRITORIALISEE.....	16
1.1.1 <i>Une augmentation du nombre de personnes en situation de pauvreté depuis 2005</i>	16
1.1.2 <i>Une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté dont l'ambition est de lutter contre la reproduction des inégalités</i>	17
1.1.3 <i>Une approche participative et interministérielle depuis la concertation jusqu'à la mise en œuvre</i>	18
1.1.4 <i>Une incarnation interministérielle assurée par la délégation nationale et le réseau territorial des commissaires</i>	19
1.2 MANIERE POUR L'ÉTAT DE REINVESTIR LE CHAMP DES POLITIQUES SOCIALES, LA CONTRACTUALISATION A ETE DECLINEE A DIFFERENTS ECHELONS TERRITORIAUX.	20
1.2.1 <i>Un réengagement financier de l'Etat au service d'une dynamique partenariale locale</i>	20
1.2.2 <i>Une contractualisation d'abord centrée sur les départements, puis étendue aux métropoles et aux régions</i>	24
1.2.3 <i>Le suivi et l'évaluation des contrats.....</i>	26
2 SI LE PRINCIPE DE LA CONTRACTUALISATION APPARAÎT CONSENSUEL, SA MISE EN ŒUVRE FAIT L'OBJET DE CRITIQUES ET LES PERSPECTIVES D'EN REALISER UNE EVALUATION ROBUSTE SONT COMPROMISES A COURT TERME.....	27
2.1 LE PRINCIPE, AINSI QUE LES PRIORITES RETENUES, SONT SALUES PAR UNE MAJORITE D'ACTEURS.	27
2.1.1 <i>Un dispositif jugé pertinent mais une ambition à clarifier.....</i>	27
2.1.2 <i>Des thématiques contractualisées jugées pertinentes mais un équilibre perfectible entre le socle commun et les initiatives territoriales</i>	29
2.2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE SUSCITE DE NOMBREUSES CRITIQUES.....	31
2.2.1 <i>Un processus technico-administratif et financier faisant l'objet de crispations récurrentes</i>	31
2.2.2 <i>Une gouvernance territoriale perfectible</i>	34
2.2.3 <i>Un risque de marginalisation de la contractualisation par les contrats et appels à projets sectoriels</i>	37
2.3 LA CONTRACTUALISATION TELLE QU'ELLE A ETE CONÇUE NE PEUT PAS, A CE STADE, FAIRE L'OBJET D'UNE EVALUATION ROBUSTE.	38
2.3.1 <i>L'absence initiale des indicateurs et l'impossibilité de réaliser des diagnostics locaux rendent difficile l'évaluation de l'impact de cette contractualisation</i>	38
2.3.2 <i>Les engagements demandés aux collectivités ne font pas l'objet d'un mécanisme de vérification.....</i>	41
3 LE BILAN PROVISoire DE LA CONTRACTUALISATION EST EN DEMI-TEINTE : UNE DYNAMIQUE LOCALE RENFORCEE MAIS DES EFFETS ENCORE DIFFICILES A MESURER	42
3.1 LA CONTRACTUALISATION A SUSCITE DES NOUVELLES DYNAMIQUES PARTENARIALES A L'ECHELLE DES TERRITOIRES, SUR FOND D'EVOLUTION DES PRATIQUES ET DES ORGANISATIONS.	43
3.2 SOUS L'ANGLE DES ACTIONS, L'EXISTENCE D'UN EFFET-LEVIER EST STATISTIQUement VERIFIEE MAIS NE DOIT PAS OCCULTER LE CARACTERE HETEROGENE DE LA MISE EN ŒUVRE.	45
3.2.1 <i>Le socle commun : un effet-levier statistiquement vérifié mais différencié selon les actions</i>	46
3.2.2 <i>Les actions d'initiative locale : une dynamique dont témoignent le nombre et la variété des actions mises en œuvre par les départements et les métropoles</i>	51
3.3 L'EFFET-LEVIER FINANCIER N'EST PAS DEMONTRE A CE STADE.....	56
3.4 LES DIFFICULTES D'EVALUATION EMPECHENT, POUR L'HEURE, DE SE PRONONCER SUR L'IMPACT DE LA CONTRACTUALISATION SUR LA SITUATION DES PERSONNES CONCERNEES	58
3.4.1 <i>Des difficultés liées au manque de recul, accentuées par les effets de la crise sanitaire.....</i>	58

3.4.2	<i>Des progrès significatifs à confirmer</i>	59
4	LA CONTRACTUALISATION : UN OUTIL A PROLONGER ET A CONFORTER	61
4.1	SECURISER LE DISPOSITIF EN PROLONGEANT LES CONTRATS ACTUELS ET EN PREPARANT LA PROCHAINE GENERATION DE CONTRATS.	61
4.2	RECENTRER LES CONTRATS, NOTAMMENT SUR L'ACCES AUX DROITS ET L'INSERTION, POUR CONCENTRER L'IMPACT ET REEQUILIBRER L'INITIATIVE ENTRE LES ACTEURS.	63
4.2.1	<i>Recentrer les conventions sur les départements et les métropoles</i>	63
4.2.2	<i>Cibler les contrats sur l'insertion et l'accès aux droits</i>	63
4.2.3	<i>Tracer une ligne de partage plus claire entre les objectifs socles et les actions d'initiative locale</i>	66
4.2.4	<i>Revaloriser les actions d'initiative locale au sein des contrats</i>	68
4.3	REVISER LE PROCESSUS ADMINISTRATIF ET FINANCIER POUR GAGNER EN EFFICACITE.	69
4.4	REAFFIRMER LE CARACTERE INTERMINISTERIEL DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE.	72
4.5	AMELIORER LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ET CREER LES CONDITIONS D'UNE PARTICIPATION ACTIVE	73
4.5.1	<i>La gouvernance territoriale et l'accompagnement des acteurs</i>	73
4.5.2	<i>La participation active des personnes concernées à différentes étapes</i>	76
	LETTRE DE MISSION	77
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	79
	LISTE DES SIGLES UTILISES	89
	LISTE DES ANNEXES	91
	ANNEXE 1 : PRESENTATION COMPAREE DU PLAN PLURIANNUEL CONTRE LA PAUVRETE ET POUR L'INCLUSION SOCIALE 2013-2017 ET DE LA STRATEGIE NATIONALE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE 2018-2022	93
	ANNEXE 2 : PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU SOCLE COMMUN D'OBJECTIFS	95
	ANNEXE 3 : PERCEPTION DE L'OUTIL CONTRACTUEL PAR LES ACTEURS TERRITORIAUX	99
	ANNEXE 4 : TEMOIGNAGES DE MEMBRES DU SEME COLLEGE DU CNLE	115
	ANNEXE 5 : BILAN DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET D'ACCES A L'EMPLOI (CALPAE) ET APPRECIATION DE L'EFFET-LEVIER SOUS L'ANGLE DES ACTIONS MISES EN ŒUVRE	125
	ANNEXE 6 : APPRECIATION DE L'EFFET-LEVIER FINANCIER DE LA CONTRACTUALISATION AU REGARD DES BUDGETS D'AIDE ET D'ACTION SOCIALE DES DEPARTEMENTS	153
	ANNEXE 7 : INCIDENCES SOCIALES DE LA CRISE SANITAIRE	161
	ANNEXE 8 : LISTE DES INDICATEURS SOCIAUX DEPARTEMENTAUX	167

RAPPORT

Introduction

[28] Par lettre de mission du 11 septembre 2020, le ministre des solidarités et de la santé a demandé à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de diligenter une mission relative à l'« *évaluation de la contractualisation entre les collectivités territoriales et l'Etat dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté* ». Cette mission a été confiée le 1^{er} février 2021 à Marion MARTY et Thierry PAUX. Conformément à la commande, la mission a évalué l'intérêt du dispositif contractuel et formule des propositions d'amélioration dans la perspective où celui-ci serait renouvelé au-delà de 2022.

[29] Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) présentée par le président de la République le 13 septembre 2018, des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) ont été conclues entre l'Etat et les départements pour « *[les] inciter à inscrire leur action sociale dans le droit fil des priorités portées par la future stratégie* » en contrepartie d'un financement additionnel de la part de l'Etat. Ce dispositif contractuel a été étendu aux métropoles et à certaines régions à compter de 2020.

[30] Cette contractualisation comporte des objectifs socles, qui ne s'appliquent qu'aux conventions conclues avec les départements, et des actions d'initiative locale, qui concernent, cette fois, l'ensemble des conventions, régionales, départementales et métropolitaines. Le financement de l'Etat (programme budgétaire 304) s'élève à 735 millions d'euros sur quatre ans (2019 à 2022), soit 9 % des 8,5 milliards d'euros alloués à la stratégie dans son ensemble. Il est à noter que l'extension aux métropoles et aux régions, en 2020, s'est faite à enveloppe constante.

[31] La présente mission d'évaluation s'inscrit dans la continuité de rapports consacrés à l'évaluation de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Le précédent plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017 avait fait l'objet de rapports d'évaluation annuels élaborés par l'IGAS. L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) avait également réalisé en 2018 une première évaluation des conventions d'appui aux politiques d'insertion qui ont inspiré en partie les conventions proposées dans le cadre de la SNPLP.

[32] Elle s'inscrit également en complémentarité des travaux d'évaluation de la SNPLP conduits par un conseil scientifique intégré au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et de ceux menés par le comité mis en place au sein de France Stratégie pour assurer un suivi au long cours de l'impact de l'ensemble des mesures sur notre modèle social (évaluation *ex-post*).

[33] Dans ce contexte, le présent rapport n'a pas pour objectif d'évaluer la mise en œuvre de la SNPLP dans son ensemble mais seulement son volet contractuel par une analyse portant sur les aspects suivants :

- L'appropriation de la contractualisation par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat ;
- La pertinence des actions contractualisées et du processus administratif et financier ;

- Les premiers résultats de la contractualisation, à la fois s’agissant des actions menées et de leur éventuel impact pour les personnes concernées ;
- L’effet-levier des crédits apportés par l’Etat, à la fois sous l’angle financier (mobilisation de crédits supplémentaires de la part des collectivités pour lutter contre la pauvreté) et sous l’angle des actions mises en œuvre (mise en œuvre d’actions nouvelles ou renforcement d’actions existantes, par opposition à la reprise à l’identique d’actions mises en œuvre antérieurement) ;
- L’intérêt de prolonger la contractualisation au-delà de 2022 en définissant, le cas échéant, les contours de la prochaine génération des contrats.

[34] Pour ses investigations et ses recommandations, la mission tient compte du déploiement de différentes politiques en lien avec la prévention et la lutte contre la pauvreté, telles que la stratégie nationale de prévention et de protection de l’enfance, le service public de l’insertion et de l’emploi (SPIE) ou encore le plan « Logement d’abord ». Elle étudie également la gouvernance mise en place en interrogeant notamment la pertinence de l’échelon régional en matière d’animation des politiques sociales à l’échelle des territoires et les incidences de la réforme de l’organisation territoriale de l’Etat (OTE)³ sur la mise en œuvre de ces politiques.

[35] Conformément à la demande du ministre, la mission a travaillé en lien avec le comité scientifique du CNLE. Elle a, en outre, tenu à consulter de la manière la plus large possible les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l’Etat, les associations, ainsi que les administrations centrales en charge du pilotage stratégique. Elle a également souhaité rencontrer des personnes concernées, au travers de deux rencontres avec les membres du 5^{ème} collège du CNLE. La mission a ainsi conduit plus de 70 entretiens.

[36] La mission a, dans un premier temps, auditionné les directions d’administration centrale concernées par cette politique, en particulier la délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté (DIPLP), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la délégation générale à l’emploi et la formation professionnelle (DGEFP), ainsi que la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Pôle Emploi et l’assemblée des départements de France (ADF). Elle a également mené en priorité de nombreux entretiens avec les associations pour bien comprendre leurs perceptions de cette politique publique et leurs attentes.

[37] Dans le souci que ses constats et propositions soient les plus représentatifs possible, la mission a ensuite :

- adressé un questionnaire électronique à l’ensemble des départements et des métropoles, mais également aux services déconcentrés de l’Etat compétents : les taux de réponse s’établissent à 43 % pour les départements ; 25 % pour les métropoles ; 28 % pour les directions départementales de l’emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et 32 % pour les directions régionales de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités (DREETS).
- échangé avec l’ensemble des commissaires à la lutte contre la pauvreté (CLP) lors d’un séminaire organisé par la DIPLP ;

³ Depuis le 1er avril 2021, les DREETS et les DDETS se substituent, d’une part, aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et aux directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), dont elles reprennent les compétences en matière de cohésion sociale, et, d’autre part, aux directions régionales de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités (DIRECCTE) et à leurs unités départementales (UD-DIRECCTE), dont elles reprennent les compétences en matière de travail et d’emploi.

- analysé toutes les conventions signées en 2019 entre les départements et l'Etat, les rapports d'exécution correspondants et les indicateurs de résultats disponibles, dans une approche systématique.
- exploité le recensement des actions d'initiative départementale et métropolitaine réalisé au premier semestre 2021 par un prestataire de la DIPLP.

[38] Enfin, la mission a procédé à des investigations plus approfondies dans 6 départements (Seine-Saint-Denis, Charente, Pas-de-Calais, Meurthe-et-Moselle, Gard, Communauté européenne d'Alsace) et 4 métropoles (Lyon, Toulouse, Aix-Marseille, Nancy) afin de rencontrer les acteurs de terrain et de prendre la mesure de la diversité des situations selon les territoires. Compte tenu des consignes sanitaires en vigueur, la mission a été contrainte de substituer des entretiens à distance à certains des déplacements initialement envisagés.

[39] Après avoir rappelé que la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales matérialise l'approche territorialisée revendiquée par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (1^{ère} partie), la mission dresse, au terme de ses travaux, les trois constats suivants :

- Si le principe de la contractualisation apparaît consensuel, sa mise en œuvre fait l'objet de critiques et les perspectives d'en réaliser une évaluation robuste sont compromises à court terme (2^{ème} partie) ;
- Le bilan provisoire de la contractualisation est en demi-teinte : d'une part, elle a produit des dynamiques locales fécondes, suscité des changements de pratiques et permis le déploiement de nombreuses actions, avec un effet-levier statistiquement démontré, quoique probablement surestimé, s'agissant des actions mises en œuvre ; d'autre part, l'effet-levier sous l'angle financier est, en revanche, beaucoup plus incertain et l'impact sur les populations n'est pas (encore) mesurable, faute d'un recul suffisant et compte tenu de l'impact négatif de la crise sanitaire (3^{ème} partie) ;
- La mission estime que la contractualisation est un outil à prolonger au-delà de 2022 et à conforter par le recentrage du contenu des contrats, la simplification du processus administratif et financier et l'amélioration de l'accompagnement des acteurs et des personnes concernées (4^{ème} partie).

[40] En conclusion, la mission formule 20 recommandations pour préparer dès à présent la nouvelle génération des contrats et faciliter l'adhésion des acteurs de terrain à cet outil.

1 La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté revendique une approche territorialisée, qui se matérialise notamment dans la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

1.1 Adoptée dans un contexte de dégradation tendancielle des indicateurs de pauvreté, la nouvelle stratégie nationale repose sur une gouvernance interministérielle et territorialisée.

1.1.1 Une augmentation du nombre de personnes en situation de pauvreté depuis 2005

[41] En septembre 2018, 9,3 millions de personnes vivaient en-dessous du seuil de pauvreté monétaire⁴, fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian, soit à 1 063 euros par mois. Ainsi, au moment du lancement de la SNPLP, le taux de pauvreté s'établissait à 14,8 % selon l'INSEE.

[42] Au cours de ces vingt dernières années, le taux de pauvreté a atteint son minimum en 2004, à 12,7 %. Il est ensuite remonté entre 2005 et 2007, puis plus fortement après la crise économique de 2008. Après une baisse en 2012 et 2013, il a peu varié entre 2014 et 2017, avant de connaître une nouvelle augmentation entre 2017 et 2018 (+ 0,7 point⁵) qui s'explique principalement par la baisse des allocations logement.

Tableau 1 : Evolution du taux de pauvreté entre 1997 et 2018

	1997	2001	2005	2009	2013	2017	2018
Taux de pauvreté (en %)	14,3	13,5	13,2	13,6	13,8	14,1	14,8

Source : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospolés 1997-2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005-2018i

[43] Parmi les personnes en situation de pauvreté, les enfants de moins de 18 ans (21 %) et les inactifs non retraités (dont les étudiants) sont surreprésentés (32,7 %).

[44] Au-delà des disparités selon l'activité, il existe de fortes disparités territoriales. En France métropolitaine, le taux de pauvreté atteint par exemple 27,9 % en Seine-Saint-Denis et il est supérieur à la moyenne dans la plupart des départements du pourtour méditerranéen, en Corse et le long de la frontière belge. À l'inverse, il est relativement plus faible dans les départements de l'ouest, de l'ancienne région Franche-Comté et du nord des Alpes. Enfin, il est inférieur à 10 % en Vendée, en Savoie, Haute-Savoie et dans les Yvelines. Dans les territoires d'outre-mer, le taux de pauvreté monétaire est deux à cinq fois plus élevé qu'en métropole.

⁴ INSEE Références, France, portrait social, édition 2020

⁵ Selon une estimation de l'INSEE, la hausse du taux de pauvreté entre 2017 et 2018 serait seulement de 0,3 point en neutralisant la baisse des allocations logement induite par la réforme de la réduction du loyer de solidarité.

[45] Dans des travaux récents⁶, l'INSEE a également cherché à évaluer la grande pauvreté, définie comme la combinaison de faibles revenus et de privations matérielles et sociales sévères⁷. Environ deux millions de personnes étaient ainsi en situation de grande pauvreté en 2018 regroupant :

- 1,6 million de personnes vivant en logement ordinaire ;
- 194 000 habitants mahorais ;
- 153 000 personnes vivant sans domicile ou dans une habitation mobile ;
- 165 000 personnes vivant dans un établissement sanitaire ou social, en cité universitaire ou en foyer ayant des revenus particulièrement faibles.

[46] Ces personnes touchent en moyenne moins de 930 euros par mois, soit un niveau de vie équivalent à 43 % de celui du reste de la population. Elles déclarent sept fois plus de privations matérielles et sociales que les personnes non pauvres. Plus d'un adulte sur trois en situation de grande pauvreté est au chômage, et un sur cinq est inactif sans être retraité ou étudiant. Cependant, un tiers est en emploi, dont une grande part d'ouvriers et de personnes travaillant à temps partiel ou de manière discontinue dans l'année. La grande pauvreté est souvent durable. Sur huit personnes en situation de grande pauvreté, seule une ne subit plus ni pauvreté monétaire, ni privation matérielle et sociale trois ans plus tard, cinq subissent l'une ou l'autre et deux demeurent en situation de grande pauvreté.

1.1.2 Une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté dont l'ambition est de lutter contre la reproduction des inégalités

[47] Le 13 septembre 2018, le Président de la République, a présenté la SNPLP à l'issue d'une concertation qui a duré près d'un an. Cette stratégie, d'une durée de quatre ans, s'articule autour de cinq engagements :

- L'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté ;
- Garantir au quotidien les droits fondamentaux de tous les enfants ;
- Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ;
- Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité ;
- Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi.

[48] L'ambition affichée par cette stratégie est de lutter contre la reproduction des inégalités et de favoriser la sortie de la pauvreté et l'autonomie par le retour à l'emploi. Aussi cette stratégie vise-t-elle principalement les enfants, à travers notamment le développement des services à la petite enfance, et les jeunes, à travers notamment l'obligation de formation des 16-18 ans. Le renforcement de l'offre de l'accompagnement vers l'emploi, notamment pour les bénéficiaires du RSA, constitue la

⁶ INSEE références, Dossiers, *Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018*, Edition 2021

⁷ Le revenu est inférieur à 50 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population Les privations matérielles et sociales mesurées sont au nombre de 13 et sont relatives au logement, à l'habillement, aux loisirs... (ex. ne pas pouvoir maintenir son logement à bonne température, ne pas avoir un repas contenant des protéines au moins une fois tous les deux jours...).

seconde priorité. La stratégie est dotée sur la durée d'un budget de 8,5 milliards d'euros, dont 3,9 milliards pour la revalorisation de la prime d'activité.

[49] Si la stratégie nationale revendique un changement d'approche par rapport aux politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre jusqu'alors, elle comporte toutefois certaines analogies avec le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPPIS) mis en œuvre entre 2013 et 2017. Une analyse comparée de ces deux dispositifs est présentée en annexe 1.

[50] Dans les deux cas, il est reconnu à la fois l'ambition première de lutter contre la pauvreté par le retour à l'emploi et la nécessité de lever les freins sociaux permettant ce retour à l'emploi, mais également la volonté de refonder le travail social et de mieux associer les personnes concernées à la conception, le suivi et la mise en œuvre des politiques publiques. Une approche interministérielle de la lutte contre la pauvreté est également reconnue comme indispensable dans les deux cas. Enfin certaines mesures sont reprises, voire amplifiées, comme l'offre d'accueil pour la petite enfance, les points conseil budget, la garantie jeunes, d'autres s'inscrivant dans la continuité (accès aux droits, accès aux soins...).

[51] Le plan pluriannuel 2013-2017 et la SNPLP affichent toutefois de vraies différences d'approches :

- L'approche centrée sur l'égalité des chances dès le plus jeune âge pour la SNPLP a conduit à identifier les enfants et les jeunes comme public cible prioritaire, alors que le plan pluriannuel 2013-2017 revendiquait une approche plus universelle (enfants, jeunes, familles, retraités, gens du voyage...);
- La stratégie nationale ne prévoit pas de revalorisation des allocations (à l'exception de la prime d'activité créée par le plan pluriannuel) et privilégie des mesures d'accompagnement vers l'emploi;
- Le volet logement a été disjoint de la stratégie nationale pour faire l'objet d'un plan dédié, le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 (le plan « Logement d'abord »);
- La mise en œuvre territoriale de la SNPLP a été envisagée d'emblée pour tenir compte des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du plan pluriannuel 2013-2017, notamment celles pointées par l'IGAS⁸.

1.1.3 Une approche participative et interministérielle depuis la concertation jusqu'à la mise en œuvre

1.1.3.1 Une large participation souhaitée pour la conception de la stratégie nationale et sa mise en œuvre

[52] La stratégie a été définie au terme d'une démarche participative et territorialisée lancée le 17 octobre 2017. Cette démarche de concertation a été saluée par les acteurs, notamment associatifs, rencontrés par la mission. Le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale a été principalement confié à deux instances, avec l'ambition affichée d'y associer les personnes concernées :

⁸ François Chérèque, Christine Abrossimov, Mustapha Khennouf, membres de l'Inspection générale des affaires sociales, *Evaluation de la 2^{ème} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, janvier 2015

- le CNLE⁹, qui comprend désormais un collège des personnes concernées, intitulé le 5^{ème} collège ;
- 15 groupes de travail régionaux associant les différents acteurs impliqués (services de l'Etat, collectivités territoriales, Pôle emploi et caisses de sécurité sociale, associations, personnes concernées...).

1.1.4 Une incarnation interministérielle assurée par la délégation nationale et le réseau territorial des commissaires

[53] Le Gouvernement a souhaité que le caractère interministériel de la stratégie se traduise par la création, au niveau central, d'une délégation interministérielle, la DIPLP, ex DILPEJ¹⁰, et, au niveau territorial, d'un réseau de commissaires, les CLP.

[54] La DIPLP a été mise en place par le décret n° 2017-1488 du 23 octobre 2017 pour assurer la préparation de la stratégie nationale, l'organisation de la concertation associée et le suivi de sa mise en œuvre. Comparativement à d'autres délégations interministérielles, la DIPLP est de taille modeste (10 ETP). Elle est placée auprès du ministre des solidarités et de la santé.

[55] Elle peut solliciter les services des ministères concernés, notamment ceux en charge des solidarités, de la santé, du travail, de l'éducation nationale, de l'économie sociale et solidaire, du logement, de la politique de la ville et du budget. Le délégué interministériel est nommé par décret.

[56] La DIPLP s'appuie sur un réseau de commissaires à la lutte contre la pauvreté (CLP) installés dans chaque région auprès des préfets de régions. Ce réseau a été prévu pour résoudre les difficultés liées à la déclinaison territoriale du précédent plan pluriannuel contre la pauvreté.

[57] Les CLP ont pris leurs fonctions à partir de septembre 2019, soit un an après le lancement de la SNPLP et quelques mois après la signature des conventions initiales. L'installation des commissaires ne s'est pas faite sans heurts. Il avait, un temps, été envisagé que ces « *cadres de haut niveau* » placés auprès des préfets de région soient eux-mêmes membres du corps préfectoral mais cette option a finalement été écartée en raison des réticences exprimées par le ministère de l'Intérieur. Cette incarnation de la SNPLP dans les régions est assurée en France métropolitaine et en Corse par des personnes qui s'y consacrent à temps plein et, dans les territoires ultra-marins, soit par les sous-préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse (en Guadeloupe, Martinique et Guyane et à la Réunion), soit par le secrétaire général adjoint de la préfecture (à Mayotte).

[58] Sous l'autorité des préfets de région, les CLP assurent la coordination régionale et le pilotage interministériel de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté, en mobilisant l'ensemble des administrations concernées par les politiques publiques qui y concourent (petite enfance, hébergement, logement, économie, emploi, formation, éducation, jeunesse, santé et médico-social) et en étant les interlocuteurs privilégiés des acteurs engagés sur le terrain (collectivités territoriales,

⁹ L'ONPES a été intégré au CNLE le 1^{er} janvier 2020

¹⁰ A l'origine, la SNPLP était pilotée par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes (DILPEJ), dont l'appellation avait vocation à refléter la priorité accordée par le Gouvernement à l'éradication de la pauvreté dès le plus jeune âge et à la lutte contre la reproduction des inégalités. L'élargissement des publics prioritaires aux bénéficiaires du RSA, décidé à l'issue de la concertation nationale, ainsi que la nomination en janvier 2019 d'un secrétaire d'Etat en charge de l'Enfance et des Familles, ont conduit à changer l'appellation de la DILPEJ, devenue DIPLP, en janvier 2020.

personnes concernées, associations, opérateurs publics et organismes de sécurité sociale), en particulier autour des dimensions suivantes :

- La coordination des groupes de travail régionaux, notamment pour finaliser et mettre en œuvre des feuilles de route ;
- Le suivi de la contractualisation avec l'ensemble des départements ;
- Le suivi de la mise en œuvre des mesures de la stratégie pauvreté (les petits déjeuners dans les écoles, la tarification sociale des cantines, les points conseils budget...) ;
- Le soutien aux initiatives et expérimentations locales ;
- Le déploiement sur le territoire du SPIE.

[59] Les CLP participent notamment aux comités de l'administration régionale (CAR) mais ne disposent pas d'équipe dédiée. Ils s'appuient pour l'exercice de leurs missions sur des stagiaires, des chargés de mission partagés au sein de la préfecture de région et sur un réseau de correspondants, notamment au sein des DDETS et des DREETS. Ils peuvent également travailler avec les agences régionales de santé (ARS) et les rectorats. Ils disposent en revanche d'une enveloppe financière pour soutenir les initiatives et expérimentations locales. Cette enveloppe nationale s'établissait à 4 millions d'euros en 2019.

1.2 Manière pour l'Etat de réinvestir le champ des politiques sociales, la contractualisation a été déclinée à différents échelons territoriaux.

1.2.1 Un réengagement financier de l'Etat au service d'une dynamique partenariale locale

[60] La contractualisation entre l'Etat et les collectivités (départements, métropoles, régions) est, avec la mise en place des commissaires à la lutte contre la pauvreté et les groupes de travail régionaux, le troisième pilier de la mise en œuvre de la SNPLP dans les territoires.

[61] Selon ses promoteurs, la contractualisation est née du constat que les leviers permettant d'agir sur les causes profondes de la pauvreté relèvent également des collectivités territoriales (ex. protection de l'enfance, insertion...). Dès lors, l'Etat a réfléchi à la manière d'infléchir les politiques sociales décentralisées concourant à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, constatant notamment que les politiques sociales d'accompagnement tendaient à être délaissées au profit des dépenses d'allocation. A titre d'exemples :

- Dans le champ de l'insertion, la DREES a montré que, fin 2016, seules 57,2 % des personnes entrées depuis moins de 6 mois dans le RSA étaient orientées¹¹. Par ailleurs, près de la moitié des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs orientés vers un organisme autre que Pôle emploi n'avaient pas un contrat d'engagements réciproques en cours de validité à fin 2016.
- En matière de protection de l'enfance, l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) a montré, dans son rapport au Gouvernement et au Parlement de décembre 2017¹²,

¹¹ DREES, Aurélien D'Isanto, L'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA en 2016, Document de travail n° 204, février 2018

¹² ONPE, Douzième rapport au Gouvernement et au Parlement, décembre 2017

que 9 % des 18-21 ans étaient concernés par une mesure de prise en charge en décembre 2016, soit un recul de 0,5 point par rapport à 2013. Or l'étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés (ELAP) de l'INED montre que les jeunes qui bénéficient d'un contrat jeune majeur sortent mieux armés pour aborder les différentes étapes du passage à l'autonomie (meilleur niveau d'étude, meilleure situation d'activité, meilleures conditions de vie). De fait, l'INSEE estime, dans l'enquête Sans-Domicile 2012 (SD2012)¹³, que 23 % des utilisateurs des services d'aide (hébergement temporaire et restauration gratuite) nés en France étaient des personnes ayant fait l'objet d'une mesure de placement, alors que celles-ci ne représentent 2 à 3 % de la population générale.

[62] La contractualisation s'est ainsi imposée au moment de la préparation de la stratégie nationale pour « inciter les départements à inscrire leur action sociale dans le droit fil des priorités portées par la future stratégie » en contrepartie d'un financement additionnel de la part de l'Etat¹⁴. La contractualisation « consisterait aussi non seulement un instrument incitatif mais également un instrument d'engagement des départements et d'évaluation sur l'atteinte des résultats en matière de lutte contre la pauvreté »¹⁵, afin de développer une culture de la performance jugée insuffisante au sein des collectivités.

Tableau 2 : Principales compétences en lien avec l'aide et l'action sociale des collectivités territoriales et de l'Etat

Bloc communal / Métropole ¹⁶	Département	Région	Etat
Logement Accueil social Lutte contre les exclusions Soutien aux personnes fragiles	Protection de l'enfance Autonomie (personnes handicapées, personnes âgées) Insertion	Développement économique Formation professionnelle Mobilité	Education Santé Emploi Besoins essentiels (hébergement d'urgence, aide alimentaire) Minimas sociaux

[63] Les conventions conclues entre l'Etat et les collectivités territoriales visent ainsi à réconcilier l'exigence d'équité territoriale et le principe de libre administration des collectivités territoriales. Elles reposent sur une participation financière et un dialogue équilibrés entre les deux parties pour concevoir des actions sur des objectifs partagés.

[64] Pour faciliter l'adhésion des collectivités aux conventions, les dépenses correspondant à la part financée par l'Etat ont été neutralisées dans le calcul de la norme d'évolution de dépenses instituée

¹³ INSEE, Isabelle Frechon et Maryse Marpsat, Économie et Statistique n° 488-489, « Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement », septembre 2016

¹⁴ Joëlle Martinaux et Mathieu Klein, Propositions du groupe de travail n° 6 « Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires », 15 mars 2018

¹⁵ Ibid

¹⁶ Les métropoles peuvent également exercer des compétences qui leur ont été transférées ou déléguées par les départements ou les régions.

par les contrats de Cahors¹⁷ à la différence des dépenses inscrites par les collectivités en contrepartie de ce financement.

[65] Par ce biais, l'Etat espérait ainsi établir un effet-levier, en incitant les collectivités soit à apporter des financements nouveaux à l'action sociale (« *effet-levier financier* »), soit à développer des actions nouvelles (« *effet-levier sous l'angle des actions* ») en contrepartie des crédits additionnels de l'Etat. L'esprit de cette contractualisation est directement inspiré des conventions d'appui aux politiques d'insertion conclues dans le cadre du fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI).

Le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI)

L'article 89 de la loi de finances initiale pour 2017 a créé un fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI), doté de 50 M€ par an qui visait à apporter un soutien financier aux départements qui s'engageaient à renforcer leurs politiques d'insertion dans le cadre d'une convention conclue avec l'État selon 3 axes dont le contenu est défini localement :

- Un socle commun d'objectifs au titre des obligations légales du département en matière d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA (délai d'orientation, signature de contrats d'engagements réciproques, signature d'un pacte territorial pour l'insertion, signature d'une convention annuelle d'objectifs et de moyens sur les contrats aidés et sur les contrats à durée déterminée d'insertion du secteur de l'insertion par l'activité économique...);
- Au moins deux actions visant à renforcer les coopérations entre les acteurs mobilisés en faveur de l'insertion sociale et professionnelle sur le territoire départemental ;
- Des actions supplémentaires répondant à des priorités nationales ou à des priorités locales.

90 départements ont souscrit une convention triennale à l'issue de l'appel à manifestation d'intérêt lancé par l'Etat. Les conventions ont fait l'objet d'une évaluation dans un rapport de l'ONPES avec l'appui de l'IGAS en octobre 2018¹⁸.

[66] La volonté de repositionnement de l'Etat s'est ainsi traduite par un engagement financier pluriannuel. Un budget de 735 millions d'euros sur quatre ans (2019-2022), soit 9 % du budget total de la stratégie globale, a ainsi été affecté à cette contractualisation, avec une hausse régulière du montant des crédits pour accompagner la montée en charge progressive du dispositif.

[67] Le financement des actions relevant de la contractualisation entre l'Etat et les départements est imputé sur l'action n° 19, créée en loi de finances initiale (LFI) pour 2019, du programme budgétaire 304 de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances. Cette ligne budgétaire alimente le fonds d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (FALPAE) qui a notamment intégré les crédits du FAPI, au 1^{er} janvier 2020¹⁹.

[68] La contractualisation s'appuie également sur le principe de fongibilité asymétrique : les crédits dédiés aux projets d'initiative locale peuvent être redéployés vers les actions relevant du socle commun d'objectifs alors que l'inverse n'est pas possible.

¹⁷ Les contrats de Cahors résultent d'un accord conclu lors de la Conférence nationale des territoires du 14 décembre 2017 fixant les principes de la contractualisation pour encadrer la dépense locale : en contrepartie d'un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales de 1,2 % par an et d'une réduction de leur besoin de financement de 2,6 Md€ par an pendant 5 ans, l'Etat s'engageait à mettre un terme à la baisse des dotations de l'Etat engagée sous la précédente législature.

¹⁸ ONPES avec le concours de Mmes Mireille Gaüzère et Véronique Guillermo, membres de l'Inspection générale des affaires sociales, *Première évaluation des conventions d'appui aux politiques d'insertion*, octobre 2018.

¹⁹ En 2019, deux instruments de contractualisation coexistaient, dans la mesure où les nouvelles conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté, financées par le P304, s'ajoutaient aux conventions d'appui aux politiques d'insertion conclues en 2017 et 2018 et financées par le FAPI.

Tableau 3 : Trajectoire budgétaire prévue au lancement de la contractualisation

Echelon	Thématique	2019	2020 (post-reventilation du FAPI)	2021	2022
Départements	Appui processus d'orientation	15 M€	15 M€	-	-
	Appel d'offre garantie d'activité	15 M€	45 M€	90 M€	100 M€
	Total Insertion	30 M€	60 M€	90 M€	100 M€
	Formation des travailleurs sociaux	-	7 M€	7 M€	7 M€
	1 ^{er} accueil social inconditionnel de proximité	9,67 M€	10 M€	10 M€	10 M€
	Référent de parcours	6,31 M€	6 M€	6 M€	6 M€
	Prévention spécialisée	3 M€	3 M€	3 M€	3 M€
	Maraudes mixtes	2 M€	2 M€	2 M€	2 M€
	Prévention sortie sèche ASE	12 M€	10 M€	12 M€	12 M€
	Initiatives locales	16,3 M€	48,3 M€	50 M€	50 M€
	FAPI (à reventiler en 2020)	48,3 M€	-	-	-
	Démonstrateurs	-	6 M€	2,1 M€	3,1 M€
	Total contractualisation CD	127,78 M€	152,3 M€	182,1 M€	193,1 M€
Métropoles	Métropoles	2 M€	10 M€	10 M€	10 M€
Outre-mer	Outre-mer	2 M€	2 M€	2 M€	2 M€
Régions	Régions	-	2 M€	2 M€	2 M€
Divers	Bassin minier	0,5 M€	1 M€	1 M€	1 M€
	Prévention spécialisée CIPDR	1,5 M€	2 M€	2 M€	2 M€
	Total contractualisation	133,78 M€	169,3 M€	199,1 M€	210,1 M€

Source : Ministère des solidarités et de la santé

1.2.2 Une contractualisation d'abord centrée sur les départements, puis étendue aux métropoles et aux régions

[69] En premier lieu, la contractualisation a concerné les départements, chefs de file de l'action sociale. Les CALPAE départementales comprennent un socle commun d'objectifs et un volet consacré aux actions d'initiatives locales.

[70] Le socle commun d'objectifs, obligatoire, vise des actions prioritaires relevant de la stratégie (l'annexe 2 présente les principales caractéristiques de ces objectifs) :

- La **prévention des « sorties sèches » du dispositif de l'aide sociale à l'enfance (ASE)**, en renforçant l'accompagnement des jeunes majeurs par la préservation d'un lien de référence et la mobilisation des dispositifs relevant des départements pour accompagner ces jeunes vers l'autonomie (logement, accès aux droits, insertion professionnelle) ;
- **L'insertion socio-professionnelle des bénéficiaires du revenu de solidarité activité (RSA)** grâce à une réduction à 30 jours des *délais d'orientation* des nouveaux bénéficiaires et au développement de la *garantie d'activité*, via une offre d'accompagnement intégrée et intensive des bénéficiaires du RSA vers l'emploi ;
- La refondation du travail social à travers la généralisation des démarches de :
 - **Premier accueil social inconditionnel de proximité** (à moins de 30 minutes de transport), pour garantir à toute personne rencontrant des difficultés ou souhaitant exprimer une demande d'ordre social, une écoute attentionnée de la globalité de ses besoins et préoccupations et lui proposer le plus tôt possible des conseils et une orientation adaptée ;
 - **Référent de parcours**, pour assurer la continuité du parcours d'insertion de la personne accompagnée et la cohérence des interventions qui lui sont proposées.
- Dans 17 départements sélectionnés sur le fondement de diagnostics territoriaux, la création ou le renforcement de **maraudes mixtes** associant les compétences logement, hébergement et scolarisation de l'Etat et les compétences d'action sociale et de protection de l'enfance des départements²⁰ ;
- Dans les quartiers prioritaires des politiques de la ville et les territoires qui présentent un nombre important de jeunes en errance, le renforcement ou la création d'actions de **prévention spécialisée** pour soutenir des projets en direction de jeunes en difficulté de 18 à 25 ans.

[71] Les objectifs et les référentiels des actions socles ont été co-construits avec les départements et approuvés formellement par l'Assemblée des départements de France (ADF), les départements disposant du choix des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs retenus.

[72] Enfin, des actions d'initiative locale portées par les départements s'inscrivant dans la SNPLP peuvent également être financées. Celles-ci « *s'inscrivent dans les orientations de la stratégie de lutte contre la pauvreté, sans être redondants avec les actions portées au titre du socle des engagements (par exemple actions en direction des PMI, au titre de la mixité sociale dans les établissements, en matière de*

²⁰ Cette action, qui s'inscrit également dans le plan quinquennal pour le Logement d'abord, est suivie plus spécifiquement par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).

prévention spécialisée, ...) »²¹. A compter de 2020, l'essentiel des crédits du FAPI est venu abonder le financement de ces actions.

[73] La contractualisation a été engagée dès la fin de l'année 2018 dans 10 territoires « *démonstrateurs* » : 6 départements (Bas-Rhin, Meurthe-et-Moselle, Gard, Indre-et-Loire, La Réunion et Seine-Saint-Denis), 3 métropoles (Lyon, Toulouse et Nantes) et 1 bassin de vie (le bassin minier du Nord Pas-de-Calais). Les conventions ont été directement négociées par la DIPLP avec les exécutifs locaux, avant d'être signées, au nom de l'Etat, par le ministre ou le délégué interministériel et le préfet de départements.

[74] Le processus de contractualisation s'est ensuite généralisé en 2019, sans recul suffisant pour permettre un réel retour d'expérience des territoires démonstrateurs. Une instruction²² a défini en février 2019 les critères de répartition des crédits de la contractualisation, le processus d'élaboration des CALPAE et de délégation des crédits et les modalités de suivi et d'évaluation des conventions, en fixant un objectif de conclusion des conventions avant le 30 juin 2019. En 2020, la contractualisation avec les départements a été élargie pour intégrer de nouveaux objectifs (ex. appui renforcé au profit des bénéficiaires du RSA, plan de formation des travailleurs sociaux et des travailleurs de la petite enfance). En 2021, un nouveau volet a été ajouté à la contractualisation en matière de mobilités solidaires afin de lever les freins à la mobilité des personnes éloignées de l'emploi.

[75] En 2020, la contractualisation a également été étendue aux métropoles et aux régions mais avec des objectifs moins affirmés en l'absence de socle commun d'objectifs :

- La contractualisation avec les métropoles est une contractualisation à géométrie variable, tenant compte de la disparité des compétences qu'elles exercent. Parmi les actions susceptibles d'être contractualisées figuraient notamment : l'accompagnement à l'hébergement des personnes en difficulté, l'accompagnement à l'insertion des jeunes ou encore la prévention spécialisée.
- La contractualisation avec les régions visait à favoriser les synergies entre la garantie d'activité départementale et l'obligation de formation des 16-18 ans portée par les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC).

[76] Ainsi, le processus de contractualisation concerne désormais :

- 99 départements (seuls ceux des Yvelines et des Hauts-de-Seine n'ont pas contractualisé) ;
- L'ensemble des 21 métropoles, ainsi que les villes d'Amiens et de Perpignan ;
- 5 régions (Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine).

²¹ Annexe B de la convention-type.

²² Instruction n° DGCS/SD1/2019/24 du 4 février 2019 relative à la mise en œuvre territoriale de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son volet « Contractualisation entre l'État et les départements d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ».

Tableau 4 : Principales caractéristiques des CALPAE selon l'échelon territorial

	Département	Métropole	Région
Durée	2019-2021	2020-2022	2020-2022
Taux de collectivités signataires	98%	100%	38% (France métropolitaine)
Socle commun d'objectifs	Oui	Non	Non
Indicateurs nationaux	Oui	Non	Non
Engagement des collectivités	Financement 50/50 Maintien des dépenses d'insertion	Financement 50/50	Financement 50/50
Suivi de la convention	Rapport d'exécution au 31 mars année N+1	Rapport d'exécution au 30 juin année N+1	Rapport d'exécution au 30 juin année N+1
Avenant annuel	Oui	Oui	Oui
Budget prévisionnel 2020	145 M€ (socle et AIL)	10,9 M€	2,6 M€
Budget exécuté 2020	136 M€ (socle et AIL)	11,0 M€	2,2 M€

Source : Mission, DGCS (pour les budgets prévisionnel et exécuté 2020)

1.2.3 Le suivi et l'évaluation des contrats

[77] Le suivi et l'évaluation de l'exécution des conventions sont réalisés conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat, à partir notamment des rapports annuels d'exécution remis par les collectivités territoriales au plus tard le 31 mars de l'année N+1²³. L'atteinte des objectifs est ainsi mesurée en confrontant :

- l'état d'avancement des actions financées, les modalités d'utilisation des crédits et les résultats obtenus, tels qu'ils ressortent des rapports annuels d'exécution ;
- les objectifs fixés mesurés à partir d'indicateurs définis soit nationalement (indicateurs du socle commun d'objectifs, définis en lien avec l'ADF), soit localement (indicateurs des actions d'initiative locales, définis en lien avec le préfet), selon la trajectoire de progrès censée figurer dans les conventions initiales.

²³ L'instruction n° DGCS/SD1B/DIPLP/2020/181 du 20 octobre 2020 modificative relative aux avenants 2020 a ouvert la possibilité d'un report au 30 juin 2021 du délai d'exécution physique et financière des actions conventionnées en 2020 pour tenir compte de l'impact de la crise sanitaire sur la mise en œuvre des actions.

[78] Ce suivi et cette évaluation conditionnent le montant des crédits alloués annuellement. En effet, si le budget prévisionnel alloué à la contractualisation a été définie sur une base pluriannuelle (P304), les collectivités ne connaissent le montant de crédits qui leur sera alloué par l'Etat qu'en cours d'année. L'État détermine le montant réel de sa participation financière aux mesures mises en œuvre dans le cadre de la stratégie par l'intermédiaire d'avenants annuels négociés au second trimestre sur la base des rapports d'exécution transmis par les collectivités²⁴. Des réfections de crédits – par rapport aux montants pré-notifiés – peuvent ainsi intervenir :

- Soit à la demande des collectivités ou d'un commun accord avec l'Etat lorsqu'elles n'ont pas intégralement consommé les crédits N-1 et estiment ne pas être en mesure de pouvoir rattraper le retard au cours de l'année N : les crédits non consommés ne sont alors pas reportés mais déduits du montant octroyé en année N ;
- Soit à la demande des services de l'Etat lorsque les crédits de l'année N-1 ont été consommés mais que les objectifs n'ont pas été atteints : les services de l'Etat prononcent alors une baisse du montant octroyé en année N.

[79] Les crédits non délégués au titre de ces opérations viennent, dans la limite de 60 % du montant total, abonder l'enveloppe budgétaire à la main des CLP pour leur permettre de soutenir des initiatives ou expérimentations locales visant à prévenir ou à lutter contre la pauvreté.

2 Si le principe de la contractualisation apparaît consensuel, sa mise en œuvre fait l'objet de critiques et les perspectives d'en réaliser une évaluation robuste sont compromises à court terme.

[80] Les constats présentés dans cette partie reflètent les opinions et le ressenti des acteurs impliqués dans la contractualisation. Ils sont notamment étayés par les résultats d'une enquête menée auprès des collectivités territoriales (départements, métropoles) et des services déconcentrés de l'Etat (DDETS et DREETS) dont les principaux résultats sont présentés en annexe 3. Pour mémoire, les taux de réponse s'établissent à 43 % pour les départements ; 25 % pour les métropoles ; 28 % pour les DDETS et 32 % pour les DREETS. La mission prend appui sur ces constats pour formuler ses propres recommandations, qui font l'objet de la quatrième partie du présent rapport.

2.1 Le principe, ainsi que les priorités retenues, sont salués par une majorité d'acteurs.

2.1.1 Un dispositif jugé pertinent mais une ambition à clarifier

2.1.1.1 Un consensus initial sur l'intérêt de l'outil

[81] La contractualisation est apparue comme un dispositif pertinent, chacune des parties y trouvant un intérêt. Le FAPI, souvent présenté comme une réussite, aurait contribué à convaincre les acteurs publics du bien-fondé et de l'intérêt de ce nouveau mode d'action publique. La majorité des interlocuteurs rencontrés par la mission, tant du côté de l'Etat que du côté des collectivités

²⁴ L'instruction du 4 février 2019 précise que l'envoi de ce rapport d'exécution, ainsi que la mise en œuvre des actions contractualisées – appréciée à l'aide de ce document et du dialogue de gestion –, conditionnent l'octroi des crédits annuels par rapport aux montants prévus à la convention initiale.

territoriales, s'est ainsi déclarée favorable au principe d'une contractualisation dans le champ de la prévention et de la lutte contre la pauvreté.

[82] Du côté des services de l'Etat, la contractualisation a d'abord été appréhendée comme un moyen de réinvestir le champ de politiques décentralisées dans un contexte où les outils traditionnels – qu'il s'agisse de l'édiction de normes ou de l'exercice d'un pouvoir de contrôle – avaient montré leurs limites. A titre d'exemple, l'obligation faite aux départements d'organiser un entretien avec chaque mineur confié à l'ASE un an avant sa majorité « *pour faire un bilan de son parcours et envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie* »²⁵, qui concourt à la prévention des sorties sèches de l'ASE, est encore très inégalement mise en œuvre plusieurs années après l'entrée en vigueur de la loi du 14 mars 2016. Les enquêtes en ligne adressées aux DREETS²⁶ et aux DDETS²⁷ témoignent de l'adhésion des services de l'Etat au dispositif, plus des deux-tiers des répondants se déclarant « *plutôt volontaires* » ou « *très volontaires* » vis-à-vis de la contractualisation.

[83] Les collectivités territoriales étaient ouvertes à la démarche. Parmi les départements, il existait un relatif consensus sur la nécessité de trouver des « *marges de manœuvre pour le financement des dépenses d'insertion* », les dépenses de RSA ayant « *continûment progressé au cours du précédent quinquennat* ». Aussi étaient-ils, dans l'ensemble, plutôt parties prenantes du dispositif tout en étant très attentifs aux engagements qui seraient pris par l'Etat, en particulier sur le plan budgétaire (pluriannualité avec une trajectoire haussière). Plus de la moitié des départements ayant répondu à l'enquête en ligne²⁸ se sont déclarés « *plutôt volontaires* » ou « *très volontaires* » à l'égard de la contractualisation.

[84] Les associations et fédérations nationales sont dans l'ensemble convaincues de l'intérêt de la contractualisation. Celle-ci est perçue comme un moyen « *de lutter contre l'effondrement qualitatif des politiques d'insertion depuis plusieurs années* » tout en respectant le principe de libre administration des collectivités.

2.1.1.2 Des réserves apparues progressivement

[85] L'adhésion des parties s'est érodée au fil du temps. Certains acteurs spontanément acquis au principe – notamment parmi les collectivités territoriales – ont revu leur jugement après avoir pris la mesure des implications pratiques de la contractualisation, à la fois pour mettre en œuvre certaines actions, notamment celles impliquant des évolutions de pratiques professionnelles et d'organisation, et pour satisfaire aux exigences en matière de suivi et d'évaluation. Le suivi des indicateurs, en particulier, est rapidement devenu un sujet de crispation majeur alors qu'il n'avait pas été identifié comme un point de difficulté particulier au stade des concertations. Les exigences à satisfaire en contrepartie des crédits apportés par l'Etat sont assimilées par certaines collectivités à des velléités « *de mise sous tutelle* ». Du côté des services déconcentrés de l'Etat, une « *fatigue de la contractualisation* » est parfois observée, en raison de la multiplication des dispositifs sectoriels et d'un manque évident de moyens pour en assurer un suivi efficace.

[86] Les associations se sont senties marginalisées aux différentes étapes de la contractualisation (élaboration et signature des conventions, négociation des avenants, etc.). Aux dires des acteurs, la dynamique de co-construction qui avait prévalu à l'échelon national n'a pas été reproduite localement. Les associations n'ont été associées ni à l'élaboration ni au suivi des actions

²⁵ Article L222-5-1 du code de l'action sociale et des familles, créé par l'article 15 de la loi n°2016-297 du 14 mars 2016.

²⁶ 6 DREETS ont répondu à l'enquête en ligne, soit un taux de retour de 32 %.

²⁷ 26 DDETS ont répondu à l'enquête en ligne, soit un taux de retour de 28 %.

²⁸ 41 départements ont répondu à l'enquête en ligne, soit un taux de retour de 43 %.

contractualisées, qui « *sont restées largement le monopole des départements et des services de l'Etat* ». Elles se plaignent ainsi de manquer de visibilité sur les résultats tangibles de la contractualisation. La gouvernance multi-partenariale de la stratégie « *ne s'étant pas concrétisée dans les faits* », les associations ont parfois le sentiment d'être considérées comme des opérateurs plutôt que comme des partenaires.

2.1.1.3 Des objectifs et des logiques multiples

[87] L'ambition portée par l'Etat au travers de la contractualisation reste ambiguë et traduit probablement les difficultés de positionnement de l'Etat dans des champs de compétences décentralisées. La mission a ainsi relevé plusieurs conflits de logiques dans les discours d'acteurs directement impliqués dans l'élaboration ou le pilotage de ces conventions. Il est probable que ces ambiguïtés ont nui à la bonne appropriation du dispositif par les acteurs territoriaux chargés de le mettre en œuvre.

[88] Pour les uns, la contractualisation visait à harmoniser par le haut les pratiques dans le cadre de contrats de performance conclus avec le plus grand nombre de collectivités possible. L'Etat entendait, en effet, orienter l'exercice des compétences des collectivités pour « *obtenir des résultats probants et comparables sur des politiques décentralisées* ». Le socle commun d'objectifs des CALPAE départementales relève pleinement de cette ambition. Définis nationalement, les indicateurs et les valeurs-cibles sont destinés, d'une part, à permettre les comparaisons interdépartementales et, d'autre part, à améliorer la qualité du service rendu aux usagers, dans une logique de performance. Certains y voient le « *moyen d'éclairer le jeu* » en obligeant les départements à rendre des comptes. Dans cette approche, la légitimité de l'intervention de l'Etat est pensée au prisme de l'exigence d'équité territoriale et le taux élevé de couverture territoriale est, en soi, un critère de réussite même si des comportements opportunistes ont pu être observés de la part de certaines collectivités.

[89] Pour les autres, la contractualisation visait à accompagner les collectivités locales volontaires pour les aider « *à faire plus ou faire mieux* » grâce aux crédits additionnels de l'Etat. La logique est ici d'avantage celle de contrats de moyens « *refusant définitivement la déclinaison par l'Etat d'un plan unilatéral*²⁹ », et se fondant, au contraire, sur les priorités et les besoins identifiés localement. Cette approche, qui s'accommode de disparités territoriales, correspond d'avantage au volet B des CALPAE départementales, qui porte sur les actions d'initiative locale, mais également aux CALPAE métropolitaines et régionales, qui ne comportent que des actions libres. De fait, toutes ces actions reposent sur des indicateurs et des objectifs définis localement, auxquelles l'Etat est, dans l'ensemble, peu attentif.

2.1.2 Des thématiques contractualisées jugées pertinentes mais un équilibre perfectible entre le socle commun et les initiatives territoriales

2.1.2.1 Les objectifs « socle » des CALPAE départementales

[90] Les actions du socle commun ont été définies de façon concertée. De nombreux acteurs nationaux ont souligné le caractère collégial de la définition des actions du socle commun, en tenant compte du degré de maturité des départements et des crédits disponibles. A titre d'exemple, la généralisation du premier accueil social inconditionnel de proximité est apparue pertinente car elle

²⁹ Ministère des Solidarités et de la Santé, DIPLP, Dossier de presse, *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté - Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous*, octobre 2018

était à la fois « *mûre sur le plan administratif* »³⁰, cohérente avec les orientations portées dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASaP) et compatible avec l'enveloppe budgétaire allouée à la contractualisation. De leur côté, plus de 40 % des départements ayant répondu à l'enquête en ligne font figurer « *le choix des actions* » comme un motif de satisfaction s'agissant des modalités de mise en œuvre de la contractualisation.

[91] Dans l'ensemble, les actions du socle commun sont jugées pertinentes au regard des enjeux territoriaux. En effet, plus des deux-tiers des départements et près des trois-quarts des DDETS ayant répondu à l'enquête en ligne considèrent que les actions du socle commun sont « *adaptées aux besoins* ».

[92] Les trois actions visant à lutter contre la pauvreté des enfants et des jeunes apparaissent cependant moins consensuelles. Certains regrettent que ces enjeux – qui figuraient au cœur des priorités de la SNPLP – ne soient pas davantage pris en compte au sein du socle d'objectifs communs. D'autres, au contraire, émettent des réserves concernant la pertinence des actions à destination des enfants et des jeunes.

- L'action relative à la prévention des sorties sèches de l'ASE fait l'objet d'appréciations contrastées. Si les collectivités territoriales conviennent volontiers de la nécessité de prévenir les ruptures de parcours, elles considèrent que l'Etat n'est pas nécessairement fondé à « *dicter aux collectivités la manière dont elles doivent exercer les compétences qui leur ont été confiées* » dans la mesure où il ne s'agit pas d'un champ de compétences partagé. Certaines DDETS partagent ce sentiment d'une moindre légitimité de l'Etat à « *se mêler de l'ASE* », faute de compétence et d'expertise. Rétrospectivement, cette action est parfois jugée redondante avec l'axe 4 de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance visant à « *mettre fin aux sorties de l'ASE sans solution* ».
- Les maraudes mixtes ne suscitent pas l'adhésion des départements concernés, certains estimant que le nombre limité de familles avec enfants à la rue ne justifie pas la mise en œuvre d'une organisation spécifique.
- L'action visant à renforcer la politique de prévention spécialisée ne suscite pas davantage l'adhésion des départements concernés, plusieurs d'entre eux regrettant le défaut d'articulation avec la politique de la ville.

[93] Le socle commun d'objectifs a été progressivement étendu à de nouvelles actions sans qu'il soit encore possible d'en mesurer le degré d'appropriation. Des actions de formation à destination, d'une part, des travailleurs sociaux et, d'autre part, des professionnels de la petite enfance ont été intégrées au socle commun par l'instruction du 12 février 2020³¹.

2.1.2.2 Les actions libres sont minoritaires dans les conventions

[94] Les départements entendus par la mission considèrent que les actions d'initiative locale sont une contrepartie nécessaire du socle commun.

³⁰ Ministère des Affaires sociales et de la Santé, Secrétariat d'État chargé des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'Exclusion, *Guide d'appui à la structuration du premier accueil social inconditionnel de proximité*, décembre 2016 et Bénédicte Jacquy-Vasquez, Rapport IGAS N°2017-105K, *L'accompagnement social*, septembre 2018.

³¹ Instruction N° DGCS/SD1B/DIPLP/DGEFP/SD PAE/2020/28 du 12 février 2020 relative à la poursuite de la mise en œuvre territoriale de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté notamment dans son volet contractualisation d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi.

[95] A une courte majorité ils se déclarent favorables à un rééquilibrage budgétaire entre les actions du socle commun et les actions d’initiative locale. En 2019, les crédits correspondant aux actions d’initiative locale (16,1 M€) ne représentaient que 21 % des crédits délégués (75,4 M€) hors FAPI. En 2020, cette part s’élevait à 34 % (+ 13 points), avec 47 M€ consacrés aux actions d’initiative locale sur un montant total de crédits délégués de 136 M€³². Cette augmentation est liée à l’intégration de la majeure partie des crédits du FAPI.

[96] Certains départements regrettent par ailleurs que l’attention des services de l’Etat soit très largement focalisée sur le socle commun, au détriment des actions d’initiative locale. En l’absence de référentiels et d’indicateurs définis nationalement, il semble en effet que les services de l’Etat aient plus de mal à s’approprier les actions d’initiative locale, qui ne constituent dès lors pas le cœur des priorités du suivi.

2.2 La mise en œuvre de la stratégie suscite de nombreuses critiques.

[97] A l’échelon national, de nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné que le « *souffle* » initial avait laissé la place à une « *gestion très administrative* ».

[98] Les collectivités territoriales expriment une réelle insatisfaction à l’égard des modalités de mise en œuvre des CALPAE. Ainsi, plus de la moitié des départements et l’intégralité des métropoles s’étant prononcés sur le sujet se déclarent « *réservés* », voire « *très réservés* » à cet égard.

2.2.1 Un processus technico-administratif et financier faisant l’objet de crispations récurrentes

[99] Les principales réserves portent sur le processus administratif et budgétaire. Interrogés au sujet de leurs motifs de satisfaction ou de réserve, plus des trois-quarts des métropoles et plus d’un-tiers des départements ont identifié le « *processus administratif et budgétaire* » comme un point faible de la mise en œuvre des CALPAE.

2.2.1.1 Le suivi et l’évaluation

[100] Le suivi et l’évaluation de l’exécution des CALPAE sont effectués de façon conjointe par le département et l’Etat « *à une périodicité au moins annuelle*³³ ».

[101] Au démarrage des conventions, les indicateurs étaient, aux dires des acteurs de terrain, « *excessivement nombreux et complexes* ». L’instruction du 4 février 2019³⁴, listait un total de 38 indicateurs, dont certains particulièrement difficiles à appréhender. A titre d’exemple, les prérequis permettant le renseignement des indicateurs relatifs à l’action « Orientation et parcours des bénéficiaires du RSA » étaient détaillés dans une annexe de 33 pages. De nombreux départements ont rapidement alerté la DIPLP ou la DGCS sur les défauts intrinsèques de certains indicateurs, ainsi que sur les difficultés techniques auxquelles ils se heurtaient pour les renseigner. Ces difficultés sont largement imputables à la vétusté des système d’information des départements.

³² Chiffres issus des données budgétaires transmises par la DGCS.

³³ Circulaire N° DIPLP/2018/254 du 18 novembre 2018 relative à la mise en œuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté et instruction N° DGCS/SD1/2019/24 du 04 février 2019.

³⁴ Instruction N° DGCS/SD1/2019/24 du 04 février 2019 relative à la mise en œuvre territoriale de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son volet « Contractualisation entre l’Etat et les départements d’appui à la lutte contre la pauvreté et d’accès à l’emploi ».

[102] Au-delà des difficultés techniques, le principe même de l'exigence de rendu compte est parfois contesté : « *Parfois, la contractualisation est perçue comme un peu tatillonne sur le reporting* ». De surcroît, les départements n'avaient, semble-t-il, pas été suffisamment associés *ab initio* à la conception des indicateurs : « *c'était trop vertical, trop descendant. Sur ces questions, il faut plutôt partir du terrain et avoir des itérations avec l'échelon national. La manière dont les indicateurs sont conçus et appréhendés est essentielle. Cela permet de lever les réflexes de méfiance, de surmonter les résistances.* ».

[103] Les débats relatifs aux indicateurs ont donc largement parasité les débuts de la contractualisation. De façon significative, plus des deux-tiers des départements ayant répondu à l'enquête considèrent que les indicateurs restent « *non pertinents* » et la quasi-totalité d'entre eux considèrent qu'ils sont difficiles à remplir. Les difficultés principales signalées concernent, dans l'ordre, la disponibilité des données, le coût de production des données et les délais imposés.

[104] Au demeurant, certains départements trouvent des bénéfices secondaires à cette contrainte externe, soit que celle-ci leur ait permis de faire évoluer leurs pratiques dans le sens de plus d'efficacité, soit qu'elle leur fournisse des arguments supplémentaires pour porter des projets qui ne font pas consensus au sein de l'organe délibérant. Ainsi, aux dires de l'un des interlocuteurs de la mission, les départements sont, en réalité « *plutôt favorables à la contractualisation, qui les challenge et leur ajoute une contrainte externe dont ils s'accommodent plutôt bien* ».

2.2.1.2 La procédure budgétaire

[105] L'immense majorité des acteurs locaux juge la procédure budgétaire inadaptée. C'est particulièrement vrai au sein des collectivités territoriales puisque l'intégralité des métropoles ayant répondu à l'enquête en ligne et l'immense majorité des départements la qualifient de « *problématique* ». Du côté des services déconcentrés de l'Etat, les trois-quarts des DDETS estiment que le processus n'est pas efficient, contre la moitié des DREETS. Les entretiens menés par la mission ont permis de conforter et d'étayer cette perception.

[106] Si les collectivités territoriales s'étaient félicitées que le Gouvernement se soit engagé sur la période 2019-2021, avec une trajectoire haussière des crédits, elles estiment, avec le recul, qu'il s'agit d'une pluriannualité en trompe-l'œil. Le FALPAE – qui doit atteindre « *au moins 210 M€ par an à l'horizon du quinquennat*³⁵ » – et les conventions sont certes pluriannuels mais les financements sont, en revanche, annuels, les montants attribués à chaque département étant définis par voie d'avenant au regard des justifications produites au titre de l'année précédente.

[107] Les notifications et les délégations de crédits interviennent trop tardivement au regard du calendrier budgétaire des collectivités territoriales. En 2019, la majorité des conventions initiales ayant été signées au mois de juillet 2019, soit plusieurs mois après le vote du budget primitif par les départements, les délégations sont intervenues au dernier trimestre. En 2020, les avenants ont, pour la plupart, été signés en septembre 2020, si bien que les délégations sont, pour l'essentiel, intervenues au mois de novembre.

³⁵ Circulaire N° DIPLP/2018/254 du 18 novembre 2018.

Le calendrier budgétaire des départements

Pour rappel, en application de l'article L3312-1 du code général des collectivités territoriales, plusieurs étapes obligatoires structurent la phase de préparation et d'adoption du budget départemental :

- Dans un délai de 2 mois (soit en octobre de l'année N-1) avant l'examen du budget (à compter de décembre de l'année N-1) : organisation du débat d'orientation budgétaire, à l'occasion duquel « le président du conseil départemental présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette ».
- Dans un délai de 12 jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen du budget : communication du projet de budget aux membres du conseil départemental avec les rapports correspondants.
- 15 avril de l'année N : Date limite de vote du budget primitif de l'année N. En théorie, le vote du budget devrait en principe intervenir au plus tard le 1er janvier de l'exercice. Toutefois, le contenu des budgets locaux est tributaire de données transmises par les services de l'Etat. La date limite de vote des budgets locaux a donc été fixée au 15 avril de l'exercice. L'année de renouvellement des organes délibérants cette date limite est reportée au 30 avril.

[108] Ainsi, les collectivités territoriales se retrouvent dans la position inconfortable :

- D'adopter leur budget avant de connaître l'enveloppe qui leur sera allouée par l'Etat au titre de la CALPAE : en pratique, des crédits du budget de la collectivité sont sanctuarisés pour respecter l'exigence de co-financement fixée par la convention alors que le montant de la « part Etat » n'est pas encore connu. Cette situation est jugée très inconfortable par les services administratifs et vivement contestée par les élus départementaux.
- Et d'avancer les crédits, les délégations intervenant, le plus souvent, au dernier trimestre pour l'exercice en cours.

[109] De surcroît, des écarts significatifs peuvent exister entre le montant des crédits pré-notifiés et le montant des crédits effectivement délégués, ce qui nuit à la prévisibilité. Pour les 99 départements signataires de conventions, l'écart moyen entre le montant des crédits délégués et celui des crédits pré-notifiés s'élevait à 186,88 k€ en 2020, soit une diminution moyenne de 12 %, la plus forte baisse étant enregistrée dans le département du Nord (- 25 %). Ces écarts sont imputables aux réflexions de crédits opérées à l'issue de l'examen du bilan de l'année N-1 d'exécution. Ils apparaissent ainsi justifiés du point de vue de la bonne utilisation des crédits, d'autant que certaines collectivités avaient sollicité le report de crédits non consommés de l'exercice 2019, mais nuisent à la prévisibilité budgétaire à laquelle sont attachées les collectivités territoriales.

[110] Enfin, les départements se plaignent de règles de fongibilités jugées trop strictes. Entre les actions du socle commun, les crédits ne sont, « *sauf exceptions* », pas fongibles, ainsi que le rappellent les instructions de février 2019 et février 2020. Les propositions d'attribution de crédits doivent être formulées « *en fonction des résultats par objectifs* », action par action. Des assouplissements à cette règle ont cependant, depuis, été apportés. L'instruction du 19 mars 2021³⁶ précise qu'« *une partie des crédits dédiés à l'accueil social inconditionnel pourra être, à la demande du conseil départemental, redéployée vers les actions-socles des conventions en matière d'insertion, dès lors que les cibles initialement fixées sont atteintes* » et « *au regard notamment du déploiement des maisons France services* ». Entre les actions du socle commun et les actions d'initiative départementale, la fongibilité

³⁶ Instruction N°DIPLP/DGCS/SD1B/DGEFP/SDPAE/DPE/2021/23 du 19 mars 2021 modificative relative aux avenants aux conventions départementales d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi pour 2021.

est asymétrique puisque « *les crédits dédiés aux projets d'initiative départementale [peuvent] être redéployés vers les actions-socles³⁷* » mais l'inverse n'est pas possible.

2.2.2 Une gouvernance territoriale perfectible

[111] Le schéma de gouvernance territoriale de la SNPLP ne s'est pas imposé d'emblée. Les instructions successives portent la trace des hésitations qui ont pesé, d'une part, sur la définition de l'échelon territorial pertinent pour la préparation, le suivi et l'évaluation des CALPAE et, d'autre part, sur les modalités d'incarnation et d'animation de la stratégie. Il avait, dans un premier temps, été envisagé que les préfets de région « *coordonne[nt] la contractualisation avec les départements* » et soient également chargés « *de suivre et d'évaluer les conventions³⁸* ». Il leur incombait dès lors d'engager sans délai les échanges avec les présidents de conseils départementaux, d'apporter leur soutien à l'élaboration du contrat et de garantir la mobilisation des services de l'Etat, des opérateurs et organismes de protection sociale. Une telle rédaction laisse à penser que les conventions avaient vocation à être signées, pour l'Etat, par le préfet de région. Ce choix était motivé par la conviction que « *les services de l'Etat au niveau départemental ne dispos[ai]ent ni des moyens ni des capacités – voire de la volonté – permettant de challenger les collectivités* » et que l'échelon régional était le mieux à même « *de permettre les comparaisons interdépartementales* » et, ainsi, « *de favoriser l'harmonisation recherchée des pratiques* ».

[112] Quelques mois plus tard, l'instruction du 4 février 2019 n'évoque plus un pilotage par les préfets de région mais par « *des cadres de haut niveau* » nommés auprès des préfets de région. Par ailleurs, c'est au préfet de département, et non plus au préfet de région, qu'il appartient désormais de « *proposer l'engagement d'une négociation visant à définir le contenu de la convention au regard du diagnostic économique et social local et des actions déjà mises en œuvre, en particulier [de celles] financées dans le cadre du fonds d'appui aux politiques d'insertion* ». Ces instructions successives témoignent des « *changements de pied* » intervenus dans les débuts de la SNPLP concernant le niveau pertinent pour l'animation et la mise en œuvre de sa déclinaison territoriale. C'est le principe d'un pilotage de la contractualisation par les préfets de département et d'une animation régionale confiée à des commissaires placés auprès des préfets de région qui a finalement été retenu.

[113] Le pilotage local des CALPAE porte la trace des hésitations initiales en matière de gouvernance territoriale.

[114] Du côté de l'Etat départemental, l'outil contractuel n'est pas encore pleinement approprié. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour l'expliquer :

- Le sentiment que les CALPAE relèvent d'abord et surtout de la compétence du réseau DIPLP/CLP : ce sentiment a été accrédité dans les territoires démonstrateurs par la forte influence exercée par la DIPLP au stade des négociations, En effet, les conventions conclues avec les territoires démonstrateurs ont été pilotées directement par la DIPLP, sans que les services de l'Etat y soient étroitement associés. Cette situation a souvent rendu difficile le repositionnement de l'Etat local aux étapes ultérieures de la contractualisation.
- Le déficit de moyens et d'expertise des DDETS, hérité des directions départementales de la cohésion sociale, et auquel la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat n'a pas remédié ;

³⁷ Instruction N°DIPLP/DGCS/SD1B/DGEFP/SDPAE/DPE/2021/23 du 19 mars 2021.

³⁸ Circulaire N° DIPLP/2018/254 du 18 novembre 2018.

- Le défaut d'information des préfets de département, peu mobilisés par la SNPLP au sens large et par les CALPAE en particulier, sinon sur des objectifs de court terme (mises à l'abri, aide alimentaire) : de surcroît, les préfets de départements sont parfois décrits comme soucieux de préserver de bonnes relations avec les élus de leur territoire, ce qui vient parfois contrarier les efforts de la DIPLP qui entend promouvoir un « *dialogue de gestion exigeant* » avec les collectivités territoriales, susceptible de conduire à des réfections de crédits sur proposition des CLP.

[115] S'agissant des CLP, les personnes entendues par la mission considèrent, dans l'ensemble, que leurs missions, fixées par le décret portant création des commissaires à la lutte contre la pauvreté³⁹, sont particulièrement utiles et nécessaires. Il est largement admis que les commissaires ont bien investi et incarné cette fonction et sont devenus des interlocuteurs pertinents, capables à la fois de tenir compte des préoccupations des acteurs de terrain et d'assurer la cohérence des orientations locales avec les priorités nationales. Leur rôle de proximité est particulièrement apprécié par les associations de lutte contre la pauvreté qui n'avaient pas toujours, au sein de l'Etat, de point de contact bien identifié ou suffisamment disponible. L'outil contractuel, et les discussions relatives à l'attribution des crédits, sont très investis par les CLP, notamment du fait du manque d'appropriation de cet outil par l'Etat départemental.

[116] Les principales réserves émises à l'égard du réseau des CLP tiennent à un positionnement encore incertain, sur fond de récente réforme de l'organisation territoriale de l'Etat et de crise sanitaire.

- Selon certains, la création des DREETS et des DDETS, compétentes sur l'essentiel des champs de la contractualisation, induit un risque de double administration. En effet, deux réseaux coexistent avec, chacun, leur logique et leur temporalité propres : celui de la DIPLP et des CLP, d'une part, et celui des administrations centrales (DGCS, DGEFP), des préfets, et des services déconcentrés d'autre part. Il arrive ainsi que les informations parviennent aux CLP avant qu'elles ne soient parvenues aux services déconcentrés de l'Etat. En conséquence, les directions régionales et départementales peuvent avoir le sentiment d'être dépossédées d'une partie de leurs attributions en matière de cohésion sociale, d'insertion et d'emploi au profit des CLP. Certains regrettent ainsi que les CLP se substituent parfois aux services déconcentrés, créant ainsi des « *courts-circuits* » préjudiciables à la lisibilité de l'action de l'Etat.
- En outre la capacité des CLP à mobiliser les services déconcentrés de l'Etat moins directement concernés par la SNPLP, tels que ceux du ministère de l'Education nationale, ou encore les ARS, reste sujette à caution. La capacité d'animation des acteurs est également jugée très « *commissaire dépendante* ».
- La dynamique des groupes de travail thématiques régionaux, que les CLP étaient chargés de piloter, s'est essoufflée. Initialement au nombre de 15, ils avaient vocation à donner corps à l'échelon régional d'animation de la SNPLP. Toutefois, de nombreux acteurs entendus par la mission portent un regard critique sur le fonctionnement de ces instances. Les groupes de travail sont, tour à tour, jugés « *inutiles* », « *trop institutionnels* » ou « *trop éloignés du terrain* » en raison de leur positionnement à l'échelon régional. Il semble que les participants peinent à en percevoir l'utilité pratique. Théoriquement, les priorités identifiées dans les différents

³⁹ Décret n° 2020-42 du 24 janvier 2020, article 1 : « *Dans chaque région, un commissaire à la lutte contre la pauvreté assure, sous l'autorité du préfet de région, la coordination régionale et le pilotage interministériel de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté, en mobilisant l'ensemble des administrations concernées par les politiques publiques qui y concourent.* »

groupes de travail avaient vocation à orienter l'utilisation des crédits « libres d'emploi », qu'il s'agisse des dotations gérées en propre par les CLP ou des crédits alloués au financement des actions d'initiative locale dans le cadre des CALPAE. Toutefois, cette ambition ne semble pas s'être traduite dans les faits. De nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission ont ainsi souligné que les groupes de travail « *manqu[ai]ent de grain à moudre* », que les objectifs opérationnels étaient « *peu clairs* » et que « *la plupart des sujets [étaient] en réalité gérés ailleurs, soit directement par les services de l'Etat, soit dans une relation bilatérale entre l'Etat et la collectivité* ». Le sentiment qui domine est celui d'une organisation « *chronophage pour l'ensemble des acteurs mobilisés sans que les résultats ne soient à la hauteur de leur investissement* ». Les mesures sanitaires prises en 2020 (restriction des déplacements, forte incitation au télétravail et règles de distanciation sociale) n'ont, de fait, pas permis la tenue de réunions régulières. La DIPLP a d'ailleurs autorisé les commissaires à revoir les modalités d'organisation de ces groupes de travail. Des groupes de travail ont ainsi été abandonnés, parfois faute d'animateurs ou de participants, tandis que d'autres ont été fusionnés. La DIPLP ne dispose cependant pas d'une vue précise, région par région, sur le nombre de groupes de travail qui continuent d'être réunis régulièrement.

[117] Enfin, les conditions du « choc de participation » que le Gouvernement appelait de ses vœux ne sont pas encore réunies. En dépit du volontarisme déployé par certains CLP⁴⁰, les associations s'accordent globalement à considérer que « *l'élan est rapidement retombé* ». Les membres du 5^{ème} collège du CNLE, que la mission a rencontrés à deux reprises (voir annexe 4), et les acteurs associatifs identifient plusieurs obstacles à une participation effective :

- Des objectifs et des attentes qui souffrent d'un manque de clarté : d'une part, il existe une ambiguïté s'agissant du contenu de ce « choc de participation ». Certains estiment que l'expression renvoie à la participation directe de personnes en situation de pauvreté tandis que d'autres considèrent que la présence d'associations engagées dans la lutte contre la pauvreté suffit à remplir le critère de participation des personnes concernées. Par ailleurs, de l'avis général, leur rôle ne saurait être réduit à la simple fonction de « témoignage ».
- Une représentation déséquilibrée : la composition des instances accorde, bien souvent, une large place aux représentants institutionnels (« *L'Etat parle à l'Etat* »), avec le risque que les personnes concernées se sentent isolées et n'osent pas prendre la parole. « *La parole institutionnelle l'emporte sur celles de personnes concernées* ».
- Des conditions matérielles d'organisation qui ne sont pas toujours adaptées : il arrive que les personnes concernées doivent avancer les frais occasionnés par leur participation à ce type d'instances (transports, hébergement, repas).
- Une formation insuffisante aux enjeux de la participation des personnes en situation de pauvreté : cette formation est nécessaire non seulement pour permettre aux personnes concernées de porter une parole qui dépasse leur histoire singulière mais aussi, et peut-être surtout, pour que les animateurs et les participants institutionnels adoptent une posture plus propice à des échanges constructifs, respectueux de la dignité de chacun.

⁴⁰ En Occitanie, une charte d'engagements réciproques a été signée et une fiche de bonnes pratiques pour accompagner l'action du référent « participation » a été élaborée en lien avec le CLP.

2.2.3 Un risque de marginalisation de la contractualisation par les contrats et appels à projets sectoriels

[118] La multiplication de dispositifs sectoriels tend à relativiser la dimension structurante et transversale des CALPAE. Dans le champ social, les conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales ont eu tendance à se multiplier au cours de la période récente. Une tendance à la « *reministérialisation*⁴¹ » de certains sujets est ainsi observée. Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a recensé les dispositifs suivants présentant des intersections évidentes avec les CALPAE :

- Les contrats départementaux de prévention et de protection de l'enfance, dans le cadre du déploiement de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance lancée le 14 octobre 2019 : 30 départements volontaires en 2020 et 40 départements supplémentaires en 2021 ;
- Les contrats de ville, déclinaisons territoriales de la politique de la ville, et les protocoles d'engagements renforcés et réciproques conclus au titre de la feuille de route adoptée le 18 juillet 2019 en faveur de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers ;
- Les deux appels à manifestation d'intérêt, dans le cadre du Plan pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme lancés en septembre 2017 : 46 territoires sélectionnés ;
- Les espaces labellisés dans le cadre de France Services : 1 300 au 15 avril 2021, avec l'objectif d'un espace France Services par canton d'ici 2022 ;
- L'appel à projet (expérimentation) et les deux appels à manifestation d'intérêt (déploiement) dans le cadre du SPIE : 14 territoires sélectionnés en 2020 ; 30 territoires en mars 2021 et 35 supplémentaires prévus d'ici 2022 ;
- Les contrats annuels d'objectifs et de moyens (CAOM) conclus entre l'Etat et les départements pour soutenir l'emploi aidé.

[119] A l'origine, la délégation interministérielle aurait volontiers intégré d'autres démarches de contractualisation, dans une logique de « maison commune ». Elle avait notamment plaidé, lorsque la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance a été lancée, pour une contractualisation « chapeau » unique couvrant l'ensemble du champ social, éventuellement avec des maîtres d'ouvrage distincts selon les thématiques, qui conserveraient la responsabilité du suivi – voire du financement – de leurs projets. La DGCS a également réfléchi à la manière de fusionner les différents contrats au sein d'un contrat unique au périmètre étendu puisqu'il était notamment question d'y inclure le champ de l'autonomie.

[120] Ces ambitions ne s'étant pas concrétisées, les instructions relatives à la mise en œuvre de la stratégie nationale confient aux services de l'Etat et commissaires le soin de veiller à la cohérence d'ensemble. Ainsi, par exemple, l'instruction du 12 février 2020 précise que les CLP « *assurent [...] l'articulation entre les contractualisations protection de l'enfance et pauvreté selon les modalités retenues dans chaque région* ». De la même façon, « *le SPIE se déploie en cohérence avec les actions des CALPAE* » et les services de l'Etat doivent veiller à ce qu'un même objet de dépenses ne bénéficie pas d'un double financement de la part de l'Etat.

[121] Cette multiplicité des initiatives nuit à l'efficacité et à la lisibilité de l'action de l'Etat : « *sur un territoire, c'est sept ou huit personnes qui agissent de façon non coordonnée* » et « *dans un même champ,*

⁴¹ France Stratégie, Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, Rapport 2021

on se retrouve avec plusieurs contrats ». Les CLP sont plutôt favorables à une rationalisation du paysage contractuel. Pour autant, une telle perspective est jugée illusoire : à défaut de « jardin à la française », il conviendrait, *a minima*, de mieux distinguer ce qui relève de la profusion utile et ce qui produit de la confusion préjudiciable. Pour les services déconcentrés, cette multiplicité représente une charge de travail très significative, difficilement soutenable compte tenu de leurs ressources limitées. Quelques DDETS ont indiqué à la mission qu'elles s'étaient récemment réorganisées pour créer un pôle ou dédier un agent de catégorie A au pilotage et au suivi des sujets faisant l'objet de conventions avec les collectivités territoriales.

[122] Les collectivités territoriales sont celles qui s'accommodent le mieux de cette diffraction de l'action publique. En effet, plusieurs interlocuteurs ont souligné que les collectivités y étaient « *relativement accoutumées* » et que certaines, loin d'appréhender cette multiplicité comme une contrainte, pouvaient, au contraire, y trouver de l'intérêt. D'une part, ces initiatives multiples constituent autant d'occasions de « *capter des crédits nouveaux* » pour déployer ou amplifier certaines actions. D'autre part, l'existence de stratégies sectorielles contribue à donner de la visibilité à certaines politiques publiques. Enfin, ce cloisonnement coïncide parfois, peu ou prou, avec l'organisation de leurs services.

[123] Les associations sont très critiques vis-à-vis de la multiplication des appels à projets et des appels à manifestation d'intérêt. Elles soulignent que ce mode de financement occasionne plusieurs effets pervers :

- Un risque de déstabilisation de leur modèle économique : dans la mesure où les AAP et les AMI favorisent les « *professionnels de la recherche de subventions* », les associations locales sont contraintes de se doter de compétences d'ingénierie, le cas échéant en procédant à des recrutements *ad hoc*, pour émarger à ces enveloppes et satisfaire aux exigences de rendu compte. Les AAP et les AMI créent ainsi des besoins en fonctionnement alors que les financements obtenus dans ce cadre ne sont pas pérennes.
- Un risque de remise en cause de l'autonomie du projet associatif : si ce mode de financement venait à se substituer progressivement aux subventions, les associations craignent que le souci de se conformer au cahier des charges et de proposer des projets innovants ne prennent le pas sur le souci de répondre efficacement, fût-ce avec des solutions éprouvées, aux besoins locaux.

2.3 La contractualisation telle qu'elle a été conçue ne peut pas, à ce stade, faire l'objet d'une évaluation robuste.

2.3.1 L'absence initiale des indicateurs et l'impossibilité de réaliser des diagnostics locaux rendent difficile l'évaluation de l'impact de cette contractualisation

[124] Le déploiement de la contractualisation a été précipité. Alors que conventions entre l'Etat et les territoires démonstrateurs ont été signées entre le mois de décembre 2018 et le début de l'année 2019, les conventions avec les autres départements avait vocation à être conclues d'ici le 30 juin 2019. En pratique, la plupart ont été signées en juillet 2019, soit environ six mois seulement après les premières CALPAE.

[125] Ainsi, le dispositif a été généralisé avant qu'il ne soit procédé à l'évaluation des conventions conclues avec les territoires démonstrateurs. La mise en œuvre des premières conventions n'a pas été conçue comme une phase d'expérimentation, assortie d'une évaluation dont les résultats auraient conditionné une éventuelle généralisation du dispositif. Les territoires semblent avoir été retenus en

raison de leur volontarisme dans le champ social plutôt que sur des critères de représentativité. Le recours à l'appellation de « territoires démonstrateurs » plutôt qu'à celle de « territoires expérimentateurs » accrédite l'idée qu'il s'agissait davantage d'une vitrine que d'un laboratoire. L'objectif était de créer un effet d'entraînement pour inciter le maximum de collectivités à s'engager dans la démarche.

[126] Les délais n'ont pas permis de mener de véritables diagnostics ni de définir des trajectoires de progrès. Les collectivités territoriales reconnaissent volontiers que, faute de temps, leurs diagnostics territoriaux ont essentiellement consisté en une compilation des données disponibles, issues des divers schémas existants.

[127] Les indicateurs retenus pour l'évaluation du socle commun d'action ont été stabilisés tardivement. Les rapports d'exécution au titre de l'exercice 2019 et les indicateurs remontés par ailleurs, d'abord via l'ENT puis via un éditeur de formulaires en ligne, témoignent des réticences et des difficultés suscitées par la première génération d'indicateurs, les données renseignées étant lacunaires et disparates. Aussi la DIPLP a-t-elle dû rapidement mener un travail de simplification dans le cadre d'un groupe de travail associant des départements référents, afin de réduire leur nombre et de limiter la marge d'interprétation. Une nouvelle matrice des indicateurs de la contractualisation figurait ainsi en annexe 2 de l'instruction du 25 septembre 2019⁴². La dernière version des indicateurs a été diffusée au 1^{er} trimestre 2021. Le nombre des indicateurs est ainsi passé de 38 en 2019 à 27 en 2021 et les modalités de calcul d'un certain nombre d'entre eux ont été revues ou précisées. S'il semble que cette nouvelle génération d'indicateurs soit mieux acceptée, le caractère évolutif des indicateurs est préjudiciable aux comparaisons inter-temporelles.

Tableau 5 : Evolution des indicateurs relatifs à l'accueil social inconditionnel de proximité

	Indicateurs d'activité		Indicateurs de performance	
	Instruction du 4 février 2019	Guide des indicateurs 2021	Instruction du 4 février 2019	Guide des indicateurs 2021
Premier accueil social inconditionnel de proximité	Niveau de réalisation du SDAASaP			
	Mise en place d'outils favorisant le travail en réseau et le partage des pratiques professionnelles entre les différents acteurs du premier accueil social inconditionnel			
	Nombre et nature des structures qui se sont engagées dans la démarche du premier accueil (dont nombre de services polyvalents du conseil départemental engagés dans la démarche)	Nombre de structures départementales engagées dans la démarche Nombre de structures (hors dispositif du département) ou lieux qui sont engagés dans la démarche	Taux de couverture de premier accueil social inconditionnel accessible à moins de 30 minutes en transport Cible : progression à personnaliser par département pour atteindre 100 % au plus tard en 3 ans	
	Nombre de structures ayant mis en place une mesure de la satisfaction des personnes accueillies	Nombre de personnes reçues par les structures départementales de premier ASIP Nombre de personnes reçues au sein des autres structures de premier ASIP		
	Nombre d'audits de structures de premier accueil réalisés (sous réserve de conventionnement entre le conseil départemental et lesdites structures)			

Source : Instruction N° DGCS/SD1/2019/24 du 04 février 2019 et guide 2021 des indicateurs

⁴² Instruction N° DGCS/SD1B/2019/196 du 25 septembre 2019 relative à la mise en œuvre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi

Tableau 6 : Nombre d'indicateurs, par catégories et par actions – Evolution 2019/2021

	Jeunes sortant de l'ASE		Maraudes mixtes		Premier ASIP		Référénts de parcours		Orientation et parcours des BRSA		GAD		TOTAL	
	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021
Indicateurs de contexte	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Indicateurs d'activité	3	0	4	5	5	4	3	2	1	0	3	3	19	14
Indicateurs de performance	5	5	0	0	1	1	4	0	6	5	1	0	17	11
Indicateurs d'impact	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0
TOUS INDICATEURS	9	6	4	5	6	5	8	2	7	6	4	3	38	27

Source : Instruction N° DGCS/SD1/2019/24 du 04 février 2019 et guide 2021 des indicateurs ; classification et calculs mission

[128] De surcroît, selon la classification réalisée par la mission, les indicateurs d'impact sont inexistant, l'essentiel des indicateurs étant soit des indicateurs d'activité (52 %), soit des indicateurs de performance (41 %). La mission retient comme indicateurs de performance les indicateurs qui, pris isolément ou rapportés à des indicateurs de contexte disponibles, permettent d'apprécier l'effort déployé par la collectivité en lien direct avec l'objectif poursuivi. Les indicateurs d'impact permettent, quant à eux, de mesurer le résultat direct d'une action sur la situation des personnes concernées. Enfin, les indicateurs d'activité sont ceux qui se bornent à mesurer les moyens mis en œuvre, sans les mettre en relation ni avec l'objectif de l'action ni avec les effets attendus sur les bénéficiaires.

[129] Sont ainsi considérés comme des indicateurs de performance les indicateurs relatifs, d'une part, à la prévention des sorties sèches de l'ASE et, d'autre part, ceux relatifs à l'orientation et au parcours des nouveaux entrants dans le dispositif du RSA dans la mesure où, dans les deux cas, les indicateurs de contexte qu'il est demandé aux départements de renseigner (nombre de jeunes confiés à l'ASE devenus majeurs dans l'année et nombre de nouveaux entrants dans le dispositif RSA) permettent d'apprécier la performance de la collectivité.

[130] Enfin, les décalages d'exécution nuisent au « chaînage vertueux » entre, d'une part, le suivi et l'évaluation des conventions et, d'autre part, la négociation des avenants. En 2020, la délégation interministérielle avait autorisé les départements qui le souhaitaient à prolonger la période d'exécution jusqu'au 31 mars de l'année 2021 (au lieu, habituellement, du 31 décembre de l'exercice) pour tenir compte des circonstances exceptionnelles liées à la crise sanitaire. La majorité des départements (78 %) se sont saisis de cette faculté. Cette souplesse présentait l'intérêt de réduire le risque (ou la proportion) de sous-consommation des crédits et celui, associé, d'une réfaction importante du montant des crédits alloués par l'Etat au titre de l'année 2021. Cependant, elle présente également deux inconvénients notables :

- Celui d'accentuer le désajustement entre le calendrier des CALPAE et le calendrier budgétaire des collectivités.
- Celui de mettre à mal le « dialogue de gestion exigeant » fondé sur « une analyse stricte de l'exécution physico-financière des conventions » :

- D'une part, il était en effet demandé aux services de l'Etat et aux collectivités territoriales d'engager « *un dialogue de performance [...] dès le mois d'avril [...] sur les résultats et l'atteinte des cibles fixées* » ;
- D'autre part, les départements ayant opté pour le régime de l'année glissante (du 1er janvier 2020 au 31 mars 2021) étaient autorisés à remettre leur rapport d'exécution jusqu'au 30 juin 2021 et à renseigner leurs indicateurs entre le 15 et le 30 juin 2021, soit postérieurement à l'engagement du dialogue de performance.

Tableau 7 : Calendrier de la contractualisation pour 2020/2021

		Régime de l'année civile	Régime de l'année glissante
Rapport d'exécution 2020	Date de remise des rapports d'exécution	31/03/2021	30/06/2021
	Date de prise en compte des indicateurs	Du 1/01/2020 au 31/12/2020	Du 1/01/2020 au 31/05/2021
Avenants 2021	Date-limite d'adoption de l'avenant	15/05/2021	30/09/2021
	Période d'exercice	Année civile	Année glissante, divisée en deux périodes avant et après le 31/12/2021
	Remontée d'indicateurs	31/12/2021	31/12/2021 et 30/06/2022

Source : Instruction N°DIPLP/DGCS/SD1B/DGEFP/SDPAE/DPE/2021/23 du 19 mars 2021

2.3.2 Les engagements demandés aux collectivités ne font pas l'objet d'un mécanisme de vérification

[131] La rédaction des conventions est source de contradictions :

- Si l'article 1 stipule que « *le département mettra en œuvre des actions nouvelles ou renforcera des actions existantes* », l'article 2.3.1 indique que « *le cofinancement (par l'Etat) peut résulter d'une dépense nouvelle ou de la valorisation d'une dépense existante* ». Ainsi, une dépense peut être valorisée non seulement sur la part financée par le département mais également sur celle financée par l'Etat. Autrement dit, l'Etat peut être amené à cofinancer des actions existantes, sans effort supplémentaire de la collectivité.
- Si l'article 2.3.2 s'intitule « *Maintien des dépenses départementales en matière d'insertion et parité des financements* », son contenu ne porte, en réalité, que sur l'exigence de parité des financements (lesquels intègrent, potentiellement, des actions simplement valorisées), ce qui prive de tout contenu l'ambition d'un maintien des dépenses départementales en matière d'insertion.

[132] De surcroît, les critères permettant d'apprécier le respect de l'exigence de co-financement paritaire n'ont pas été clairement définis. L'instruction du 4 février 2019⁴³ demande aux préfets de s'assurer « *que les crédits liés à la contractualisation ne se substituent pas aux dépenses de la collectivité qui intervient en cofinancement à hauteur de 50 % a minima sur chacune des actions de la convention* ». Toutefois, cette possibilité de valorisation n'a fait l'objet d'aucune précision concernant la nature des dépenses éligibles. Ainsi, de nombreuses collectivités ont comptabilisé, dans la « part collectivité », des dépenses de personnel (ex. 1 ETP d'un agent de catégorie A pour piloter la démarche, 4 ETP de travailleurs sociaux pour organiser des actions de formation, etc.). En outre, les tableaux budgétaires « type » figurant dans le modèle de rapport d'exécution n'imposent pas aux collectivités de distinguer les crédits « nouveaux » et les crédits correspondant à des dépenses valorisées. Dès lors, il apparaît particulièrement difficile de mesurer l'effet-levier financier des crédits apportés par l'Etat au titre des conventions.

[133] La possibilité de valoriser des actions ou des dépenses au titre du co-financement visait probablement à favoriser l'adhésion des collectivités territoriales. En effet, les dépenses engagées par les collectivités au titre des CALPAE sont, à la différence de la part « Etat », prises en compte dans le calcul de la norme de limitation de l'évolution des dépenses introduites par les contrats de Cahors, source de crispations récurrentes. Cette restriction du périmètre d'exonération à la seule part « Etat » n'a de toute évidence pas favorisé la mobilisation de crédits nouveaux de la part des collectivités.

[134] Au total, l'autorisation de valoriser des actions ou des dépenses préexistantes limite la portée de l'effet-levier recherché tandis que l'absence de clauses spécifiques prévoyant le maintien des dépenses d'insertion rend possible une diminution du reste à charge des départements.

3 Le bilan provisoire de la contractualisation est en demi-teinte : une dynamique locale renforcée mais des effets encore difficiles à mesurer

[135] La mission a procédé à l'analyse des conventions initiales passées entre l'Etat et les départements et les métropoles, les rapports d'exécutions et s'agissant des conventions passées avec les départements les indicateurs des objectifs socles transmis en 2019 et 2020. Elle s'est également appuyée sur le recensement des actions d'initiative locale mené par un prestataire mandaté par la DIPLP. L'ensemble des résultats de cette analyse figure en annexe 5. Au-delà des difficultés méthodologiques déjà évoquées, l'appréciation des effets de la contractualisation se heurte à un manque évident de recul :

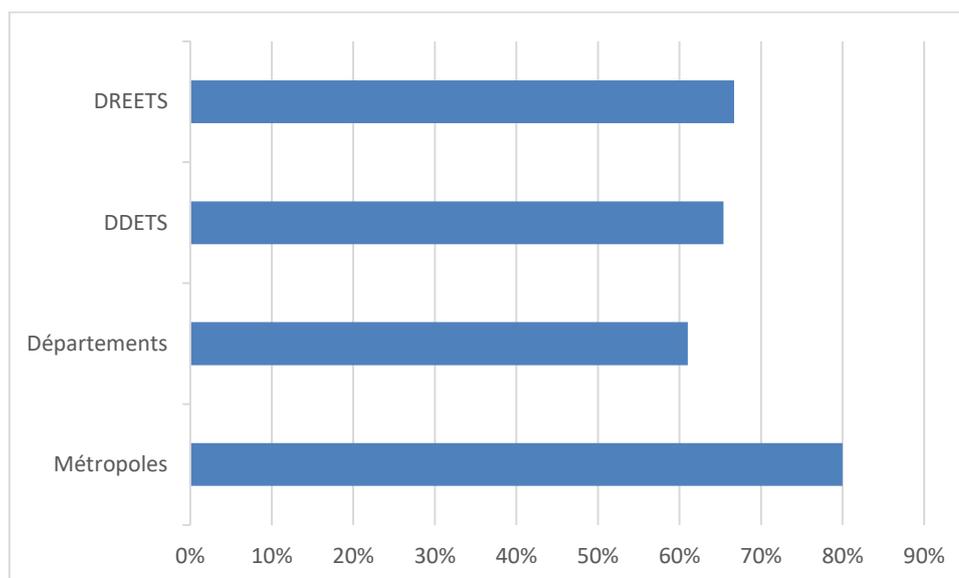
- D'une part, la contractualisation est récente, l'essentiel des CALPAE départementales ayant été signées au mois de juillet 2019 et les CALPAE métropolitaines et régionales à partir de l'été 2020.
- D'autre part, le déploiement de la contractualisation s'est inscrit dans un calendrier peu propice marqué, en 2020, par la crise sanitaire et les mesures de freinage adoptées pour limiter la circulation virale et, en 2021, par le renouvellement des organes délibérants et de certains exécutifs départementaux.
- Enfin, jusqu'en mai 2021, en raison du prolongement de la période d'exécution pour l'année 2020, seuls les rapports d'exécution au titre de l'année 2019 étaient disponibles.

⁴³ Instruction N° DGCS/SD1/2019/24 du 04 février 2019.

3.1 La contractualisation a suscité des nouvelles dynamiques partenariales à l'échelle des territoires, sur fond d'évolution des pratiques et des organisations.

[136] Les CALPAE posent les jalons de relations de travail renouvelées entre l'Etat et les collectivités. Les répondants à l'enquête ont tous très majoritairement considéré que les conventions avaient fait évoluer les relations partenariales.

Graphique 1 : Existence d'un effet des CALPAE sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales



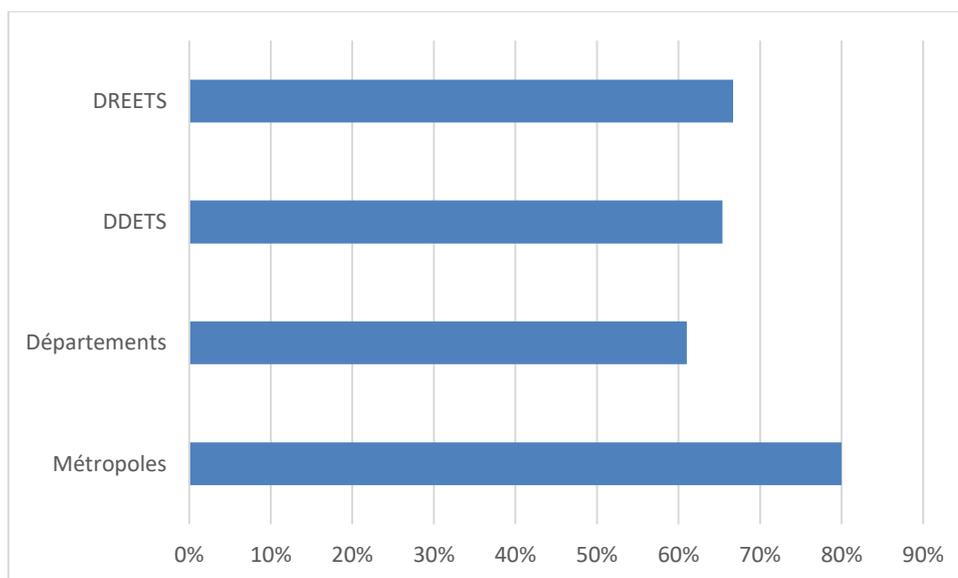
Source : Réponses aux questionnaires numériques adressés par l'IGAS, traitement mission

[137] Si l'effet des CALPAE sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales est avéré, il n'est cependant pas uniforme. Dans certains territoires, les relations entre Etat et collectivités se sont intensifiées et structurées à travers des « rencontres partenariales régulières permettant d'affiner les enjeux et objectifs communs » ou « un cadre d'action partagé [...], qui dépasse les seules relations ponctuelles ». Certaines DDETS estiment par exemple que les coopérations mises en place avec les collectivités dans le cadre de la contractualisation ont permis une réponse plus coordonnée et plus efficace aux conséquences sociales de la crise sanitaire, notamment dans le cadre de l'aide alimentaire, du renforcement du réseau des CCAS et de la lutte contre la fracture numérique. Les représentants des collectivités entendus par la mission expriment régulièrement des attentes vis-à-vis de du rôle d'ensemblier de l'Etat : sa capacité à « mettre autour de la table un grand nombre d'acteurs, y compris l'ARS, l'Education nationale, la Justice, Pôle emploi, la CAF, les organismes de sécurité sociale et les associations » est recherchée – et appréciée lorsqu'elle se traduit dans les faits.

[138] Dans d'autres territoires, au contraire, les CALPAE ont contribué à tendre les relations. C'est le cas, en particulier, lorsque l'Etat est perçu comme adoptant une posture surplombante (« seul Paris décide »), de contrôle (« Etat tatillon », « rôle de contrôleur privilégié ») ou lorsqu'il se présente « en ordre dispersé », sans que la collectivité partenaire réussisse à savoir « qui fait quoi entre la DDCSPP, le commissaire, ... ».

[139] Les conventions ont contribué à faire évoluer les pratiques des collectivités territoriales. Plus de 60 % des départements et 80 % des métropoles estiment que la contractualisation a eu des effets sur leurs modalités d'organisation. Ce constat est partagé par les deux-tiers des services de l'Etat.

Graphique 2 : Existence d'un effet des CALPAE sur les pratiques des collectivités



Source : Réponses aux questionnaires numériques adressés par l'IGAS, traitement mission

[140] Les changements opérés portent principalement sur 4 axes :

- Les relations partenariales : les collectivités, en particulier les métropoles, estiment avoir développé des liens plus étroits avec les acteurs sociaux du territoire à la faveur de la contractualisation.
- Les relations interservices : la logique transversale des conventions aurait favorisé le « décloisonnement », par exemple entre les directions en charge de la cohésion sociale et celles en charge de l'enfance et de la famille.
- Les pratiques professionnelles : les orientations portées par les CALPAE ont contribué à promouvoir des approches novatrices, telles que l'aller-vers, la référence de parcours, la meilleure association des personnes en situation de pauvreté aux décisions qui les concernent, etc.
- La culture de l'évaluation et de la performance : les modalités de suivi des conventions ont incité, sinon contraint, les collectivités à s'organiser pour pouvoir renseigner les indicateurs, en investissant dans des développements informatiques, en renforçant les partages de données voire en dédiant des ressources à la collecte des données utiles.

[141] Le regard porté par les collectivités sur les évolutions induites par les CALPAE est ambivalent. Il varie selon les collectivités et selon le champ considéré. Certaines collectivités entendues par la mission estiment que la contractualisation leur a permis d'opérer certains changements plus rapidement et plus efficacement, notamment dans le champ du travail social. D'autres portent un regard plus critique sur les adaptations qu'ont nécessitées les conventions, en particulier pour satisfaire aux exigences de *reporting*. Au total, la contractualisation est tantôt perçue comme un aiguillon utile, tantôt comme une contrainte externe pesante.

[142] Les CALPAE ont contribué à mettre au jour certaines faiblesses de l'Etat local. Dans la majorité des DDETS, les ressources consacrées à la mise en œuvre et au suivi de la contractualisation sont limitées. Ainsi, pour les 18 d'entre elles ayant répondu à cette question, la moyenne s'établit à 0,6

ETP. Elle est un peu plus élevée dans les DREETS (0,8 ETP à partir des 4 réponses obtenues). Certaines collectivités le regrettent, constatant que l'investissement de l'Etat est :

- Discontinu, ne permettant pas un accompagnement des actions menées dans le cadre de la contractualisation, et concentré sur les échéances clés de la contractualisation ;
- Différencié selon les thématiques, avec une tendance nette à privilégier les actions « socle » sur les actions d'initiative locale et, parmi les actions « socle », celles relatives à l'orientation et au parcours des bénéficiaires du RSA.

3.2 Sous l'angle des actions, l'existence d'un effet-levier est statistiquement vérifiée mais ne doit pas occulter le caractère hétérogène de la mise en œuvre.

[143] L'une des attentes exprimées à l'égard de la mission consistait à déterminer, si possible, la part de l'effet-levier et celle de l'effet d'aubaine (« recyclage à l'identique d'actions existantes ») au prisme des actions mises en œuvre.

[144] L'existence de biais d'analyse invite à faire preuve de prudence quant aux résultats obtenus. Les outils d'analyse mobilisés par la mission reposent, en effet, largement sur les déclarations des collectivités :

- Pour les actions du socle commun, la mission a procédé à l'examen systématique de l'ensemble des documents contractuels disponibles⁴⁴ et à l'exploitation des enquêtes en ligne adressées aux services de l'Etat et aux départements.
- Pour les actions d'initiative locale, la mission s'est fondée sur les enquêtes en ligne adressées aux services de l'Etat, aux départements et aux métropoles, ainsi que sur le recensement réalisé par un prestataire de la DIPLP⁴⁵.

[145] Or, le recensement des actions – qu'il s'agisse de celui réalisé en propre par la mission ou de celui réalisé par le prestataire de la DIPLP – repose, très largement, sur les informations fournies par les collectivités, en particulier dans les fiches « action » et les rapports d'exécution. De même, les réponses des collectivités territoriales aux enquêtes en ligne sont essentiellement déclaratives et celles des services de l'Etat sont largement tributaires des données qui leur sont communiquées par les collectivités.

[146] Au total, faute de pouvoir contre expertiser, ou au moins interroger, la présentation faite par les collectivités – en rencontrant, notamment, l'ensemble des porteurs de projet –, la part des actions nouvelles ou renforcées est probablement surestimée.

⁴⁴ La mission a analysé 97 conventions départementales (dont 42 dans leur version « projet » faute de disposer de la version définitive signée), 68 avenants (dont 40 dans leur version « projet »), 94 rapports d'exécution au titre de l'année 2019 – les rapports 2020 n'étant disponibles que pour une minorité de territoires –, et les synthèses régionales élaborées par les commissaires à la lutte contre la pauvreté.

⁴⁵ Le prestataire a établi une base de données des actions mises en œuvre par 96 départements, 21 métropoles de droit commun, la métropole de Lyon, Perpignan Méditerranée Métropole et Amiens-Métropole, ainsi que celles financées par les crédits confiés aux commissaires à la lutte contre la pauvreté.

3.2.1 Le socle commun : un effet-levier statistiquement vérifié mais différencié selon les actions

[147] Le montant des crédits effectivement délégués par l'Etat au titre du socle commun s'élève à 59,3 M€ en 2019 et 89,4 M€ en 2020.

[148] Pour apprécier l'existence d'un effet-levier sur le socle commun (qui fait l'objet de l'annexe 5), la mission a distingué trois catégories d'action :

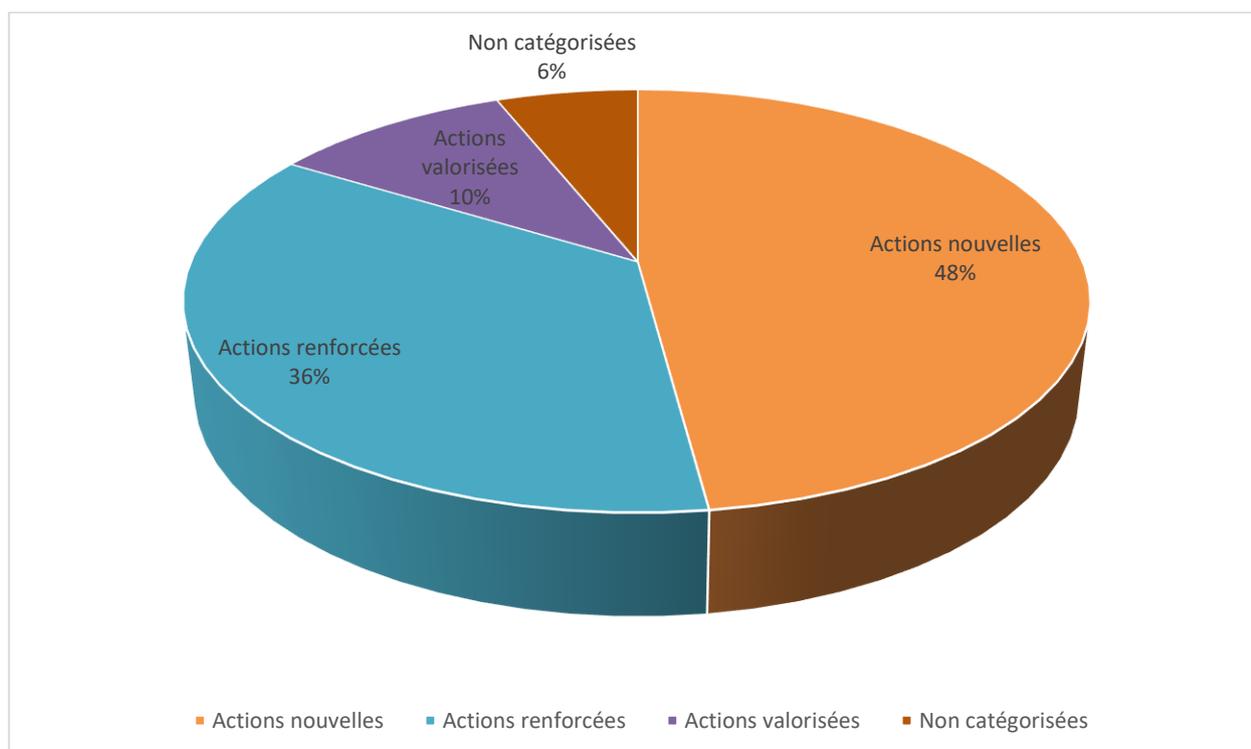
- Les actions nouvelles ;
- Les actions renforcées : il s'agit d'actions mises en œuvre antérieurement à la contractualisation mais que les crédits de l'Etat ont permis de développer ou d'intensifier.
- Les actions valorisées : il s'agit d'actions mises en œuvre antérieurement à la contractualisation et qui ont été poursuivies à l'identique dans le cadre des CALPAE.

[149] Le classement des actions a été opéré en s'appuyant sur les données renseignées par les collectivités elles-mêmes dans les fiches « action » et les rapports d'exécution ou, à défaut, sur un faisceau d'indices (date de début de l'action, état d'avancement, etc.).

[150] Il a été considéré que l'existence d'un effet-levier pouvait résulter soit du lancement de nouvelles actions et soit du renforcement d'actions existantes.

[151] La grande majorité des actions « socle » attestent *a priori* de l'existence d'un effet-levier. Il ressort de l'analyse des documents contractuels à laquelle a procédé la mission que 84 % des actions mises en œuvre sont soit des actions nouvelles (48 % du total), soit des actions renforcées (36 %).

Graphique 3 : Mesure de l'effet-levier au prisme des actions mises en œuvre



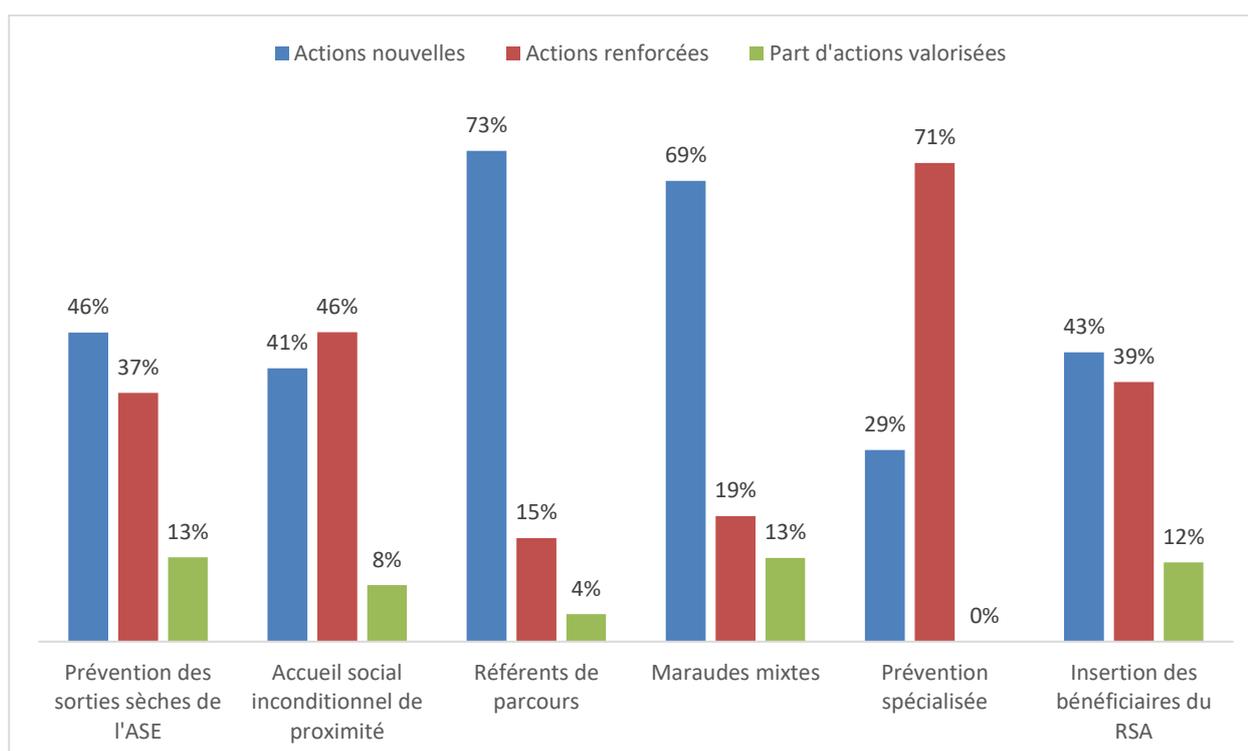
Source : Recensement et calculs mission

[152] Cette analyse est relativement convergente avec l'appréciation portée par les services déconcentrés de l'Etat ayant répondu à l'enquête en ligne : les DDETS s'étant prononcées sur ce point considèrent, en effet, que la contractualisation a permis, dans un-tiers des cas, d'initier de nouvelles actions et, dans près de la moitié des cas, de renforcer des actions existantes. Sous les réserves méthodologiques déjà énoncées, l'effet d'aubaine serait ainsi relativement limité : seules 15 à 20 % des actions mises en œuvres consisteraient en la reprise à l'identique d'actions antérieures.

[153] L'effet-levier est différencié selon l'action « socle » considérée.

[154] Selon l'analyse réalisée par la mission, la part des actions nouvelles est élevée – de l'ordre de 70 % – pour les actions consistant à la mise en place, respectivement, d'une démarche de référent de parcours et de maraudes mixtes : cette proportion apparaît cohérente avec l'approche renouvelée des référentiels proposés. Cette part est, en revanche, plus modeste (29 %) pour les actions dans le champ de la prévention spécialisée, la part des actions renforcées étant ici élevée (71 %). La répartition entre les actions nouvelles et les actions renforcées est relativement équilibrée s'agissant des actions concernant la prévention des sorties sèches de l'ASE, l'accueil social inconditionnel de proximité et l'insertion des bénéficiaires du RSA.

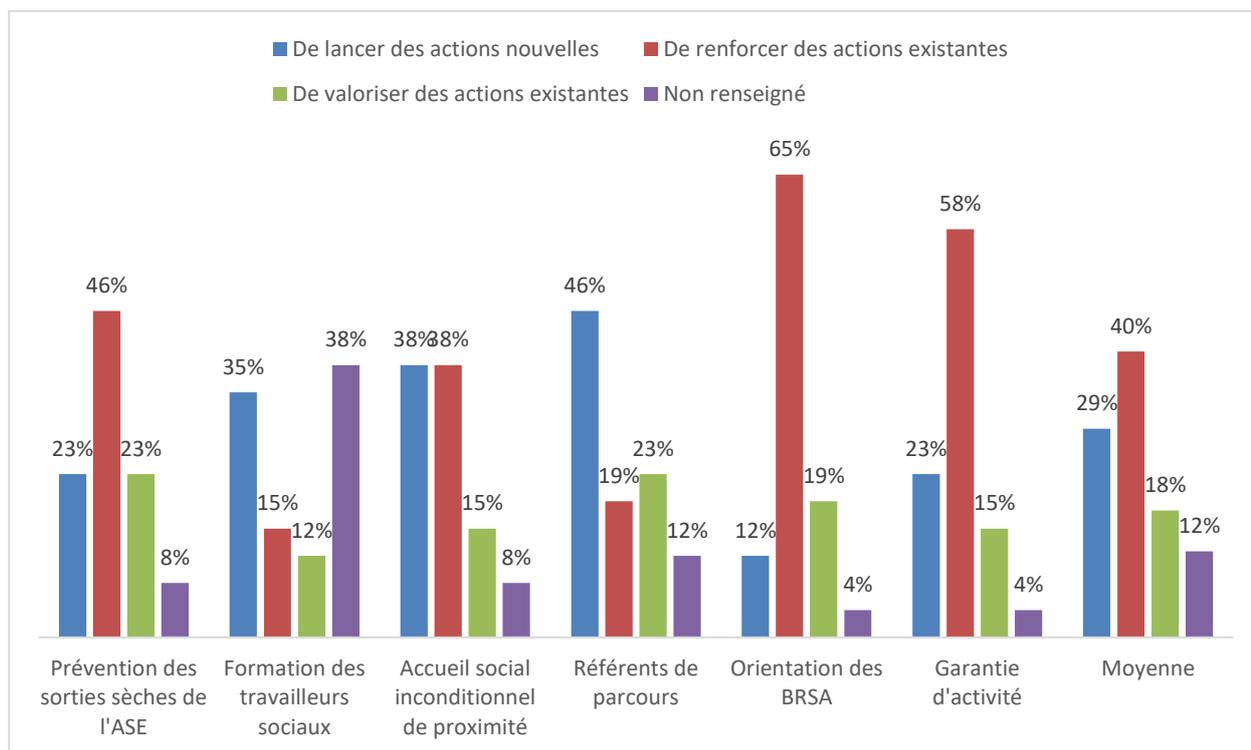
Graphique 4 : Part des actions nouvelles, renforcées ou valorisées parmi le socle commun des CALPAE départementales, à partir du recensement réalisé par la mission



Source : Recensement et calculs mission

[155] Selon l'enquête adressée aux DDETS, la part d'actions nouvelles est majoritaire pour les actions relatives à la mise en place de référents de parcours et celles relatives à la formation des travailleurs sociaux. Elle est plus faible pour les actions relatives à l'orientation et au parcours des bénéficiaires du RSA, à la garantie d'activité départementale et à la prévention des sorties sèches de l'ASE, pour lesquelles la part des actions renforcées est majoritaire.

Graphique 5 : Part des actions nouvelles, renforcées ou valorisées parmi le socle commun des CALPAE départementales, à partir des résultats de l'enquête adressée aux DDETS



Source : Enquête en ligne adressée aux DDETS, calculs mission

[156] En croisant les deux approches, il ressort que les actions nouvelles sont soit majoritaires, soit représentent une part significative, pour quatre actions du socle commun :

- les référents de parcours ;
- les maraudes mixtes, qui concernent une minorité de territoires, raison pour laquelle l'action ne figure pas dans l'enquête en ligne adressée au DDETS ;
- l'accueil social inconditionnel de proximité ;
- la formation des travailleurs sociaux, qui a été introduite dans le socle commun en 2020, raison pour laquelle elle ne figure pas dans le recensement réalisé par la mission à partir des rapports d'exécution 2019.

[157] Concernant l'insertion des bénéficiaires RSA – qui correspond, dans l'enquête adressée aux DDETS, aux actions relatives, d'une part, à l'orientation des allocataires et, d'autre part, à leur accompagnement au titre de la garantie d'activité – les appréciations divergent, ce qui peut s'expliquer par la difficulté à distinguer la part des actions réellement neuves de celle des actions existantes ayant été renforcées dans le cadre des CALPAE, ou encore des actions antérieurement financées au titre du FAPI.

3.2.1.1 Une mise en œuvre hétérogène selon les actions et selon les départements

[158] Certaines thématiques du socle commun ont été plus investies que d'autres. En effet, le rapport entre le nombre d'actions correspondant à la mise en place de la démarche de référent de parcours (97) et le nombre de celles relatives à la prévention des sorties sèches de l'ASE (167) est par exemple

de 1,7. Il convient ici de préciser que, dans la classification retenue par la mission, la thématique « insertion des bénéficiaires du RSA » recouvre d'une part, les actions relatives à l'orientation et au parcours des allocataires et, d'autre part, celles relatives à leur accompagnement dans le cadre de la garantie d'activité départementale, raison pour laquelle la comparaison avec les autres thématiques est peu pertinente. Par ailleurs, pour rappel, la mise en place de maraudes mixtes et le renforcement des interventions de prévention spécialisée ne concernent qu'une petite partie des départements.

Tableau 8 : Nombre d'actions recensées pour chaque thématique du socle commun

Action socle	Nombre d'actions recensées
Insertion des bénéficiaires du RSA	271
Jeunes sortant de l'ASE	167
Accueil social inconditionnel de proximité	130
Référents de parcours	97
Maraudes mixtes	16
Non renseigné	9
Prévention spécialisée	7
Total	697

Source : Recensement et calculs mission

[159] Cette hétérogénéité s'explique notamment par :

- le périmètre large de certains référentiels nationaux, notamment celui relatif à la prévention des sorties sèches de l'ASE ;
- le caractère peu précis de certains référentiels nationaux, notamment celui relatif à la démarche de référents de parcours, à l'origine de certaines difficultés d'appropriation ;
- le degré de maturité des départements par rapport aux objectifs fixés ;
- des contextes locaux ne justifiant pas la mise en place de certaines actions (prévention spécialisée, maraudes mixtes).

[160] Les départements sont, dans l'ensemble, mobilisés pour réduire les **délais dans l'orientation et le parcours des bénéficiaires du RSA** mais continuent de se heurter à des obstacles organisationnels et techniques. Les départements ont décliné le référentiel selon trois modalités principales : l'évolution de leur organisation et de leurs processus internes ; l'évolution de leurs systèmes d'information (SI) dans le sens d'une plus grande interopérabilité avec ceux de leurs partenaires (en particulier les caisses d'allocations familiales et Pôle emploi). Cependant, des difficultés techniques subsistent : le projet de « surcouche SI » piloté par la DGCS⁴⁶ avait vocation à y remédier mais il a, depuis, été abandonné, au profit notamment d'une feuille de route numérique nationale pour la mise en œuvre du SPIE confiée à la DINUM. Les départements éprouvent donc

⁴⁶ L'instruction du 12 février 2020 prévoyait une « optimisation des systèmes d'information des départements, permettant le suivi des allocataires du RSA et la facilitation du partage de données avec les autres acteurs concernés, les CAF et Pôle emploi notamment ». Une réflexion nationale avait donc été engagée dès 2019 « afin d'éviter que des démarches départementales ne se développent avec des moyens et des résultats distincts ».

toujours des difficultés à traiter le flux de données journalier transmis par les caisses d'allocations familiales (CAF) et privilégient la récupération des données à un rythme hebdomadaire, ce qui est toutefois sans incidence sur le délai pris en compte dans le cadre du référentiel car celui-ci débute à compter de la notification de l'ouverture des droits, et non de l'ouverture des droits elle-même, mais pénalise néanmoins les bénéficiaires du RSA. Par ailleurs, les départements ont du mal à récupérer auprès de leurs partenaires chargés de l'accompagnement les données relatives au parcours des allocataires (date de premier rendez-vous, date de signature du contrat d'engagements réciproques).

[161] La **garantie d'activité** progresse mais est davantage portée par l'accompagnement global que par la garantie d'activité départementale. A la faveur des CALPAE, certains départements ont renforcé les moyens consacrés à l'accompagnement global réalisé conjointement avec Pôle emploi en recrutant des travailleurs sociaux supplémentaires ou en développant des partenariats avec des structures locales. Il était par ailleurs demandé aux départements de mettre en place une nouvelle offre d'accompagnement dans le cadre de projets sélectionnés au terme d'un AAP ou d'un appel d'offres. C'est l'objet de la garantie d'activité départementale, encadrée par un référentiel national conclu entre l'ADF, la DGEFP et la DGCS. Afin de ne pas concurrencer l'accompagnement global, les départements se concentrent sur certains publics, tels que les travailleurs indépendants et les créateurs d'entreprises, les agriculteurs, les allocataires de moins de 35 ans ou les femmes. Les départements conventionnent régulièrement avec des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) et des ateliers et chantiers d'insertion (ACI), conformément au Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique. Enfin, certains départements mènent également des actions visant à identifier les secteurs et métiers en tension, afin d'ajuster les actions de remobilisation vers l'emploi en conséquence, voire des actions d'intermédiation entre les offreurs et les demandeurs d'emploi. Selon le bilan établi par la DIPLP à partir des rapports d'exécution de 54 départements pour l'année 2019, 11 % des actions financées par les CALPAE ne respectaient pas le référentiel. Au total, la mise en œuvre du référentiel de la garantie d'activité départementale est trop hétérogène pour pouvoir en tirer des enseignements nationaux.

[162] Le référentiel de l'action relative à la **prévention des sorties sèches de l'ASE** est appliqué de façon partielle. Pour prévenir les sorties sèches de l'ASE, les départements ont principalement :

- développé les entretiens individuels et les sessions d'informations à destination des jeunes confiés de plus de 16 ans ;
- mis en place des référents de parcours pour les jeunes devenus majeurs ; alloué des subventions à des structures associatives telles que les Associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE) ou celles assurant la gestion de foyers de jeunes travailleurs ;
- augmenté le nombre de jeunes majeurs bénéficiant d'une aide, le plus souvent appelée « contrat jeune majeur » (CJM) ».

[163] Si ces actions concourent toutes à améliorer la prise en charge des jeunes majeurs, elles sont, individuellement, insuffisantes pour atteindre l'objectif de « zéro sortie sèche de l'ASE » en 2022. Or rares sont les départements qui déclarent mobiliser l'ensemble des outils précités. Certains commissaires ont regretté que des départements aient une lecture restrictive du référentiel. Par ailleurs, quelques DDETS ont souligné que le public des mineurs non accompagnés (MNA) mériterait d'être mieux pris en compte : en effet, seules 6 actions (sur les 167 recensées) concernent spécifiquement les MNA. Enfin, les enjeux sanitaires sont singulièrement peu présents alors qu'ils auraient toute leur place dans le cadre d'un dispositif contractuel impliquant que l'Etat mobilise également ses compétences propres.

[164] S'agissant de l'**accueil social inconditionnel de proximité**, les départements se sont, dans un premier temps, essentiellement concentrés sur l'objectif de proximité (maillage territorial). Ils ont ainsi principalement : réalisé des diagnostics de l'offre de services existante et de sa répartition sur le territoire (recensement, cartographie) ; renforcé l'information des usagers ; élaboré des outils destinés à harmoniser les conditions d'accueil entre les différentes structures, départementales ou non (centres (inter)communaux d'action sociale, maisons de service au public, France Services, etc.). Quelques-uns ont par ailleurs mis en place des dispositifs d'accueil téléphonique ou numérique, en complément de l'offre d'accueil physique. Enfin, cinq départements mènent des actions d'aller-vers.

[165] Dès la fin de l'année 2019, de nombreux départements déclaraient avoir atteint l'objectif consistant à ce que toute personne rencontrant des difficultés ou souhaitant exprimer une demande d'ordre social puisse être accueillie dans un lieu accessible à moins de 30 minutes en transport. Ce résultat n'apparaît pas surprenant dans la mesure où les départements ont prolongé dans le cadre des CALPAE les démarches initiées au travers des SDAASaP, parfois en y intégrant des projets portés par l'Etat, tels que les espaces France Services ou les projets d'inclusion numérique soutenus par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

[166] La **démarche de référent de parcours** est encore balbutiante. L'approche innovante portée par le référentiel – meilleure coordination de l'ensemble des professionnels mobilisés sur une même situation, désignation d'une personne référente et association de la personne accompagnée aux décisions qui la concernent – nécessite une coordination accrue entre les travailleurs sociaux du département (ex. ceux de la direction enfance/famille et ceux de la direction cohésion sociale) et entre les travailleurs sociaux du département et leurs partenaires (ex. conseillers de Pôle emploi). Ainsi, le déploiement a principalement consisté, en 2019, dans la mise en place d'actions préparatoires telles que le lancement de recherche-actions ou la mise en place d'actions de formation ou de sessions destinées à améliorer la connaissance réciproque des interventions menées par les différents professionnels. De l'avis des personnes rencontrées par la mission, le référentiel n'est pas assez précis et fait, en conséquence, l'objet d'interprétations diverses, certains départements estimant que des référents de parcours ont vocation à être désignés pour toutes les personnes bénéficiant d'une allocation ou d'une mesure d'accompagnement tandis que d'autres considèrent que ces référents doivent se concentrer sur les situations les plus complexes.

3.2.2 Les actions d'initiative locale : une dynamique dont témoignent le nombre et la variété des actions mises en œuvre par les départements et les métropoles

[167] Les actions d'initiative départementale ou métropolitaine, conçues au plus près des besoins des territoires, sont jugées pertinentes et utiles par la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission. Les collectivités territoriales regrettent régulièrement le manque d'investissement de l'Etat sur ces actions, tandis que les DDETS admettent volontiers que l'absence d'indicateurs et de référentiels nationaux rend difficile le suivi de ces actions.

3.2.2.1 Les actions d'initiative locale mises en œuvre par les départements

[168] Les crédits alloués aux actions d'initiative locale ont progressé entre 2019 et 2020. En 2019, les crédits alloués aux actions d'initiative locale des départements représentaient 16,1 M€, soit 21 % des crédits délégués. Ces crédits ont été portés à 47 M€ en 2020 par l'intégration de l'enveloppe FAPI, soit 34 % du total⁴⁷.

⁴⁷ Données issues du suivi financier du programme 304 réalisé par la DGCS

[169] En moyenne, les départements ont mis en place un peu moins de quatre actions d'initiative locale. Selon la base de données réalisée par le prestataire de la DIPLP, 375 actions d'initiative locale ont été mises en œuvre dans le cadre des CALPAE départementales, soit une moyenne de 3,9 actions par département. Cette moyenne dissimule cependant de fortes disparités territoriales, avec seulement 1 action d'initiative locale dans certains départements et jusqu'à 19 dans d'autres. Le budget moyen par action s'élève à 153 150 euros et leur durée est de 2 ans et demi.

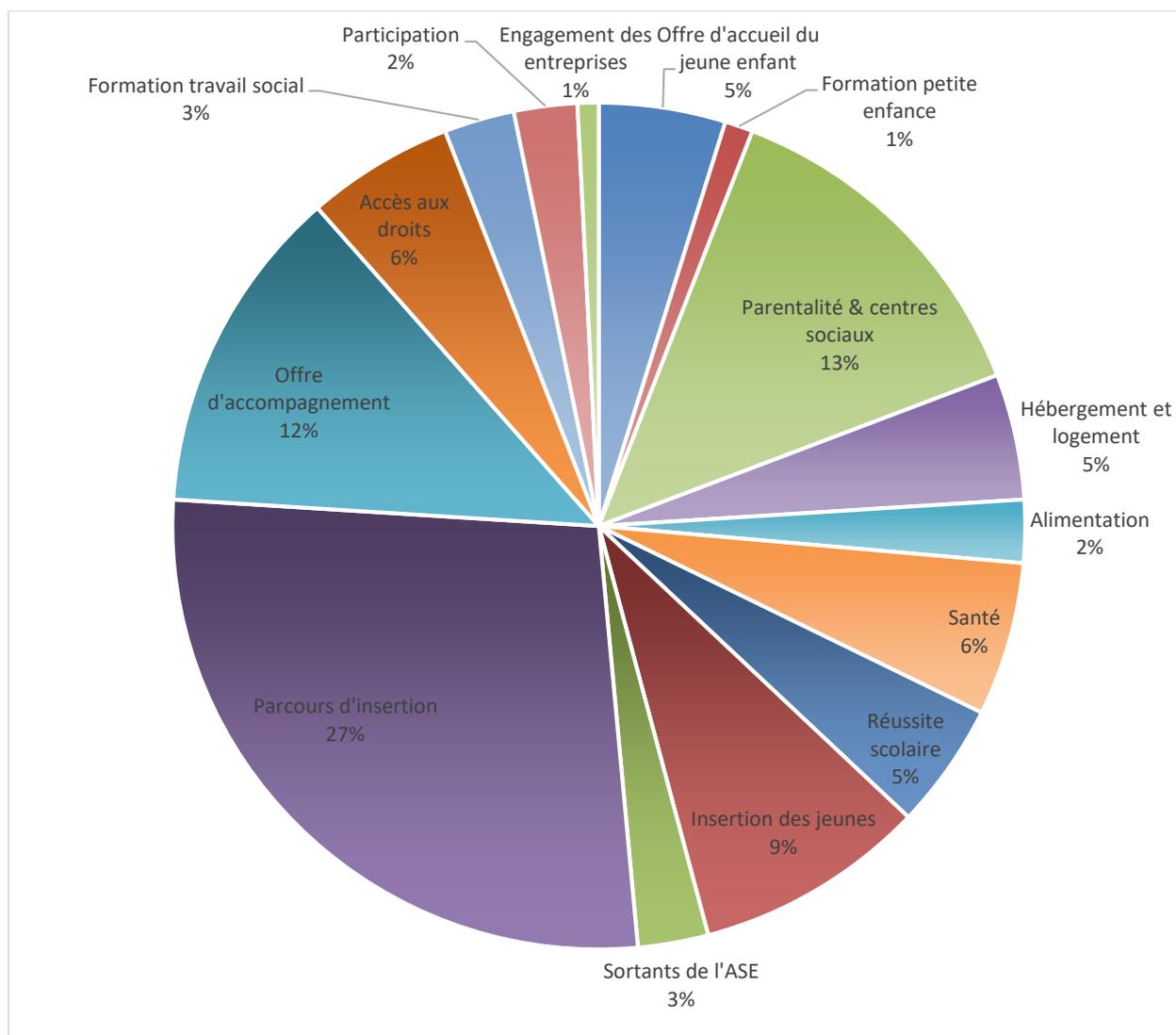
[170] Un effet-levier serait observé pour les actions d'initiative locale. Parmi les 161 actions contenues dans 26 conventions départementales (périmètre des DDETS ayant procédé à la classification), seules 12 % ont été identifiées comme étant la reprise à l'identique d'actions existantes, le reste consistant soit en des actions nouvelles, soit en des actions renforcées.

[171] Les actions d'initiative locale financées sont cohérentes avec les priorités de la SNPLP, d'une part, et les compétences des départements, d'autre part. Elles portent principalement sur :

- L'insertion sociale et professionnelle qui représente près de 50 % des actions financées (« insertion des jeunes », « parcours d'insertion », « offre d'accompagnement ») ;
- La petite enfance et la famille qui représentent près de 20 % du total (« offre d'accueil du jeune enfant », « formation petite enfance », « parentalité et centres sociaux »).

[172] Les autres thématiques sont plus minoritaires et représentent chacune environ 5 % des actions financées (« hébergement et logement », « santé », « réussite scolaire », « accès aux droits »).

Graphique 6 : Répartition des actions d'initiative locale par thématiques



Source : Base de données du prestataire de la DIPLP, traitement mission

3.2.2.2 Les actions mises en œuvre par les métropoles

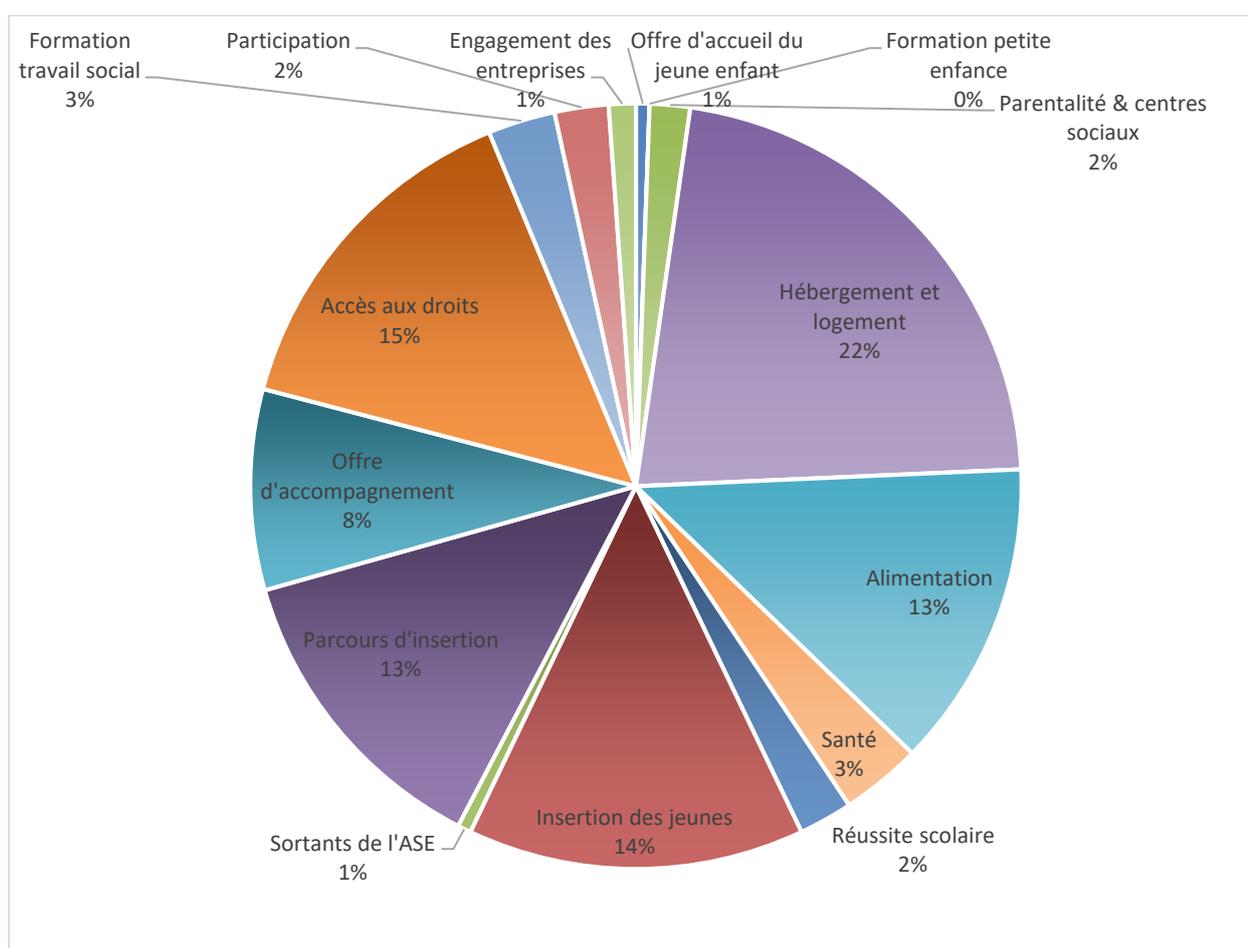
[173] Les actions portées par les métropoles sont nombreuses et variées. Selon la base de données réalisée par le prestataire de la DIPLP, 177 actions d'initiative locale ont été mises en œuvre dans le cadre des CALPAE métropolitaines, soit une moyenne de près de huit actions par département. Le budget moyen par action s'élève à 81 212 euros. Ce montant, près de deux fois inférieur à celui des actions d'initiative locale des départements, peut notamment s'expliquer par la durée plus courte des actions (21 mois au lieu de 29,7 mois).

[174] Là encore, les DDETS estiment que la CALPAE a produit un effet-levier. Parmi les 51 actions contenues dans 7 conventions métropolitaines (périmètre des DDETS ayant procédé à la classification), seules 20 % ont été identifiées comme étant la reprise à l'identique d'actions existantes, le reste consistant soit en des actions nouvelles, soit en des actions renforcées.

[175] 95 % des actions contractualisées relèvent de quatre champs thématiques :

- L'insertion (« insertion des jeunes », « parcours d'insertion » et « offre d'accompagnement ») représente près de 35 % du total : les actions mises en œuvre concernent notamment l'insertion par l'activité économique et le soutien aux expérimentations Convergence⁴⁸, TAPAJ,⁴⁹ et Territoires zéro chômeurs de longue durée ;
- L'hébergement et le logement (22 %), notamment pour des actions de mise à l'abri, en complémentarité du plan « Logement d'abord » ;
- L'accès aux droits (15 %), notamment pour des actions d'inclusion numérique.
- L'alimentation (13 %), notamment par la mise en place ou le renforcement de dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire.

Graphique 7 : Répartition des actions métropolitaines par thématiques



Source : Base de données du prestataire de la DIPLP, traitement mission

⁴⁸ Programme destiné aux chantiers d'insertion, qui accompagnent ou souhaitent accompagner des publics très éloignés de l'emploi, cumulant de nombreux freins lourds de retour à l'emploi

⁴⁹ « Travail alternatif payé à la journée » : programme ciblant les publics jeunes en errance âgés de moins de 25 ans, ne pouvant prétendre au RSA, afin de faciliter leur entrée dans les dispositifs d'insertion de droit commun qui ne leur sont pas accessibles directement, compte tenu de leur mode de vie et de l'usage de substances psychoactives

[176] Si les actions financées sont cohérentes avec les compétences des métropoles et les enjeux de lutte contre la précarité en milieu urbain, certaines s'inscrivent dans une logique davantage conjoncturelle (réponse urgente à des besoins essentiels) que structurelle. C'est notamment le cas des actions d'aide alimentaire et de mises à l'abri qui ont été développées à la faveur de la crise sanitaire. L'accent mis sur les actions portant sur l'inclusion ou l'accompagnement numérique peut également être relié aux difficultés suscitées par la fermeture de l'essentiel des lieux physiques d'accueil des services publics lors du premier confinement, au printemps 2020. Les conventions avec les métropoles ont en effet pour la plupart été signées au dernier trimestre 2020.

[177] Il sera très difficile de réaliser un bilan général de la contractualisation avec les métropoles. D'une part, à la différence des contrats avec les conseils départementaux, les contrats passés avec les métropoles ne reposent sur aucun socle commun d'actions, assorti d'objectifs et d'indicateurs, permettant des comparaisons. Ces actions s'apparentent aux actions d'initiative locale des départements avec des choix de thématiques et des modalités d'évaluation définies par les collectivités elles-mêmes.

La contractualisation avec les régions

L'instruction du 12 février 2020 présentait l'extension de la contractualisation aux régions de la manière suivante :

« Les enjeux poursuivis par la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté sur le volet "insertion des allocataires du RSA", et plus particulièrement la Garantie d'activité, rejoignent la dynamique du cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). En effet, les objectifs de formation des demandeurs d'emplois et des jeunes peu ou pas qualifiés, de réponse aux besoins des métiers en tension et d'évolution des compétences participent à la volonté de remobilisation vers l'emploi des personnes éloignées du marché du travail.

Le développement des collaborations sur des actions définies mutuellement autour du déploiement de l'obligation de formation de 16 à 18 ans s'inscrit dans la dynamique portée par les pactes régionaux d'investissement dans les compétences. »

Le modèle de convention initiale visait explicitement l'obligation de formation des 16-18 ans parmi les thématiques prioritaires de contractualisation :

« Par la présente convention, l'État et la région xxx (ci-après désignée « la Région ») définissent des engagements réciproques relevant de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, notamment pour la mise en œuvre de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans. »

Cinq conseils régionaux ont signé des conventions avec l'Etat : Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine.

Les services de l'Etat ont exprimé des réserves quant à l'intérêt de telles conventions, principalement pour les raisons suivantes :

- La faiblesse des budgets alloués par l'Etat : les enveloppes de crédits initiales pour 2020 étaient comprises, selon les régions, entre 100 et 150 k€. Quatre d'entre elles ont été revalorisées en fin d'année d'un montant équivalent à la dotation initiale à partir des reliquats de crédits disponibles, à la demande des CLP). Ainsi, les montants ont atteint, respectivement : 200 k€ pour la Bretagne, 100 k€ pour la Bourgogne-Franche-Comté (montant inchangé par rapport à la dotation initiale) ; 300 k€ pour le Centre-Val de Loire, les Hauts-de-France et la Nouvelle-Aquitaine.
- Le risque de redondance avec les Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) dont l'axe 2 vise à « garantir l'accès des publics les plus fragiles aux parcours qualifiants par la consolidation des compétences clés ».
- Les réticences des régions à s'engager dans un dispositif de contractualisation ciblé avec l'Etat alors qu'elles disposent déjà de l'outil des contrats de plan Etat-région (CPER).

Par ailleurs, selon le bilan réalisé par la DIPLP en janvier 2021, les conventions conclues avec les régions n'ont pas toutes porté sur l'obligation de formation des 16-18 ans.

En effet, seules trois des cinq régions ont consacré l'essentiel, voire l'intégralité, de leurs crédits à des actions en direction des jeunes, en particulier ceux qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET⁵⁰) :

- Centre-Val de Loire : soutien aux missions locales au titre des dispositifs Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et Garantie Jeunes, soutien aux écoles de la deuxième chance, montée en charge du SAS de remobilisation vers les centres de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Il est à noter que la convention a été signée non seulement par le préfet de région et le président du conseil régional mais également par la rectrice et le président de l'association régionale des présidents de missions locales du Centre-Val de Loire.
- Bourgogne-Franche-Comté : renforcement de l'offre de formation à destination des jeunes NEET par un soutien aux écoles de production (préparation de jeunes décrocheurs à des formations diplômantes).
- Nouvelle-Aquitaine : actions de repérage des jeunes, soutien à des initiatives innovantes en matière de parcours d'orientation, amélioration du fonctionnement des plateformes de soutien et d'appui aux décrocheurs, financement de postes de référents régionaux d'orientation.

La région Bretagne et la région Hauts-de-France ont, de leur côté, consacré l'essentiel des crédits prévus au titre des CALPAE à soutenir le secteur de l'aide alimentaire, dans le contexte d'une augmentation du nombre de bénéficiaires liée à la crise sanitaire.

En dépit de sollicitations répétées, Régions de France n'a pas donné suite aux demandes d'entretiens de la mission.

3.3 L'effet-levier financier n'est pas démontré à ce stade.

[178] En préambule, il convient de souligner que l'engagement financier de l'Etat, quoique significatif, est marginal. Pour rappel, les montants mobilisés par l'Etat au titre des CALPAE s'élevaient à 75,4 M€ en 2019 et 136,4 M€ en 2020⁵¹. Selon le ministère des solidarités et de la santé, ils sont « *suffisamment incitatifs pour que les départements s'engagent [...] à réorienter leurs politiques en fonction des objectifs fixés et à remonter des indicateurs* » et « *suffisamment modestes pour soutenir une stratégie des "petits pas" permettant à l'Etat de réinvestir progressivement le champ des politiques sociales décentralisées sans froisser sur le moyen-long terme les collectivités* ».

[179] De fait, les crédits apparaissent relativement modestes au regard :

- Des crédits consacrés par l'Etat à la lutte contre la pauvreté : le budget alloué à la SNPLP est de 8,5 Md€ pour la période 2019-2022, auxquels peuvent être ajoutés les 6 Md€ dédiés à la lutte contre la pauvreté annoncés dans le cadre du Plan de relance ;
- Des concours financiers de l'Etat aux départements : à titre d'exemple, les crédits alloués au titre des CALPAE représentaient moins de 1 % du montant total de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2019 (1,6 % en 2020) et 16 % du fonds départemental de mobilisation pour l'insertion (27,7 % en 2020) ;
- Des dépenses d'aide et d'action sociales des départements, qui s'élevaient à 39,2 Md€ en 2019, soit 70 % de leur budget de fonctionnement.

⁵⁰ Acronyme de l'anglais *Neither in employment nor in education or training*,

⁵¹ Données issues du suivi du programme budgétaire 304 réalisé par la DGCS

[180] L'existence d'un effet-levier financier – qui fait l'objet de l'annexe 6 – suppose une augmentation de l'effort propre des départements sur les postes de dépenses correspondant aux actions mises en œuvre dans le cadre des CALPAE (effet-multiplicateur des crédits de l'Etat). Cette analyse pourrait, en théorie, être conduite pour deux des actions du socle commun :

- Les actions relatives à l'orientation et à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, en observant l'évolution des dépenses d'insertion des départements ;
- La prévention des sorties sèches de l'ASE, en observant l'évolution des dépenses consacrées par les départements aux « *majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants* », en application de l'avant dernier alinéa de l'article L222-5 du code de l'action sociale et des familles.

[181] Pour les autres actions (accueil social inconditionnel de proximité, démarche de référent de parcours et référents de parcours), ni la présentation des budgets ou des comptes administratifs des départements ni les données disponibles par ailleurs (notamment celles issues de l'enquête Aide sociale réalisée annuellement par la DREES) ne permettent de disposer d'éléments de comparaison.

[182] En matière d'insertion des BRSA, l'effet-levier nécessite d'être confirmé. Les crédits alloués par l'Etat aux deux actions « socle » relevant de cet objectif s'élevait à 29,1 M€ en 2019 et 58,8 M€ en 2020, soit un doublement. Ce montant est à mettre en rapport avec les dépenses d'insertion des départements. Celles-ci comprennent des participations et subventions versées dans le cadre, notamment des missions d'accompagnement social et socioprofessionnel des personnes éloignées de l'emploi, le financement partiel des contrats aidés, les subventions et participations à au profit de structures d'insertion par l'activité économique (IAE) pour les bénéficiaires du RSA ainsi que, selon les données de la DREES, les dépenses de personnel associées. En 2019, l'engagement de l'Etat au titre des CALPAE représentait ainsi 4 % des dépenses d'insertion des départements et 8 % en 2020.

[183] Selon les données de la DREES, les dépenses d'insertion ont augmenté de 2,5 % entre 2018 et 2019, passant de 972 à 997 M€, après avoir diminué en moyenne de 4,8 % par an entre 2009 et 2018. Cette inversion de tendance pourrait être le signe de l'existence d'un effet-levier.

[184] Toutefois, deux principaux éléments invitent à nuancer ce constat :

- D'une part, l'évolution à la hausse des dépenses d'insertion observée entre 2018 et 2019 (+ 2,5 %) représente une augmentation de 25 M€, soit un montant inférieur à celui délégué par l'Etat au titre de l'insertion des bénéficiaires du RSA pour l'année 2019 (29,1 M€) : l'augmentation des dépenses d'insertion pourrait ainsi avoir été entièrement portée par les crédits de l'Etat et non par une augmentation de l'effort propre des départements en faveur de l'insertion.
- D'autre part, les données issues de l'enquête sur l'évolution des dépenses sociales et médico-sociales des départements réalisée chaque année par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) font apparaître, à la différence des données de la DREES, une diminution des dépenses d'insertion de 6,3 % entre 2018 et 2019⁵² : en s'appuyant sur ces chiffres, les crédits des CALPAE auraient été utilisés par les départements pour réduire leur reste à charge plutôt que pour mener des actions supplémentaires supposant d'accroître leur effort propre, conformément à l'esprit initial des conventions.

⁵² Des différences méthodologiques et de périmètre entre les travaux de la DREES et ceux de l'Odas – explicités dans l'annexe 6 – peuvent expliquer que des tendances divergentes soient observées concernant l'évolution des dépenses d'insertion.

[185] En matière de prévention des sorties sèches de l'ASE, l'effet-levier ne peut être mesuré, faute de disposer d'une vue précise sur les dépenses des départements au profit des majeurs de moins de 21 ans. Aucune donnée disponible ne permet, en effet, d'estimer les crédits consacrés par les départements à la prise en charge de jeunes antérieurement confiés à l'ASE après qu'ils sont devenus majeurs. Le questionnaire concernant les bénéficiaires de l'aide sociale départementale comporte plusieurs questions portant sur les mesures mises en œuvre au profit de jeunes majeurs (nombre d'actions éducatives à domicile AED en faveur de jeunes majeurs de moins de 21 ans, nombre de jeunes majeurs bénéficiaires d'aides financières – secours exceptionnels, allocations mensuelles, autres –, nombre de jeunes majeurs hébergés) mais celui portant sur les dépenses d'aide sociale ne permet pas d'individualiser les dépenses correspondantes. La mission a donc, par défaut, procédé à la comparaison des crédits alloués en 2019 au titre de la prévention des sorties sèches de l'ASE (10 M€ en 2019) avec le montant total des dépenses d'ASE des départements (8,3 M€). Les crédits de l'Etat correspondent ainsi, pour cette action, à 0,12 % des dépenses d'ASE des départements. Outre un biais de périmètre évident, il n'est pas possible d'apprécier l'évolution des dépenses départementales entre 2019 et 2020, les données pour 2020 n'étant pas encore disponibles.

[186] Au-delà de l'existence ou non d'un effet-levier, la mission relève que les modalités actuelles d'utilisation des crédits supposent un engagement de l'Etat dans la durée sous peine de dégrader l'offre ou la qualité de service. Les actions mises en œuvre dans le cadre de la contractualisation relèvent presque exclusivement de dépenses de fonctionnement, à l'exception de quelques dépenses d'investissement numérique. Le recrutement d'ETP est, en effet, la principale modalité d'utilisation des crédits des actions socles financées (24 % des actions). 21 % des actions consistent par ailleurs en de l'achat de prestations et 19 % en des subventions accordées à des associations.

[187] Enfin, les taux d'exécution pour l'année 2019 sont faibles, les crédits ayant été calculés sur la base d'une année pleine alors que la période d'exécution a, le plus souvent, été réduite à quelques mois. Les reliquats de crédits ont soit été intégrés par les départements à leur budget et potentiellement utilisés à d'autres fins, soit été reportés sur l'exercice 2020. Il n'est cependant pas possible de le déterminer territoire par territoire.

3.4 Les difficultés d'évaluation empêchent, pour l'heure, de se prononcer sur l'impact de la contractualisation sur la situation des personnes concernées

3.4.1 Des difficultés liées au manque de recul, accentuées par les effets de la crise sanitaire

[188] Les services de l'Etat et les collectivités s'accordent à considérer que les CALPAE auront un impact positif pour les publics cibles. 80 % des collectivités et services de l'Etat ayant répondu aux enquêtes en ligne – toutes catégories confondues – estiment qu'il s'agit là de l'un des mérites des CALPAE : celles-ci devraient permettre « une amélioration de la qualité des prises en charge », « le développement d'une offre complémentaire à destination de publics spécifiques », l'amplification ou l'accélération de certaines actions initiées par les collectivités. Beaucoup sont cependant conscients qu'il est prématuré, voire impossible de mesurer un tel impact, notamment « en l'absence de T0 ».

[189] Pour autant, il n'est pas encore possible de mesurer les effets de la contractualisation sur la situation des personnes en situation de pauvreté. Les quelques mois d'exécution de l'année 2019 et les données partielles disponibles pour 2020 ne sont pas suffisants pour apprécier les résultats d'actions qui ont vocation à s'inscrire dans la durée (souvent jusqu'à l'échéance de la convention, voire au-delà), à plus forte raison lorsqu'il s'agit de nouvelles actions nécessitant des travaux préparatoires (recrutements d'ETP, ingénierie de projet, élaboration de cahier des charges en vue du lancement d'un marché, mobilisation des partenaires, etc.).

[190] De surcroît, les effets sociaux de la crise sanitaire (voir annexe 7) sont susceptibles de neutraliser certains des effets positifs de la contractualisation. Selon les résultats présentés par l'INSEE et la DREES⁵³, 23 % des ménages déclaraient en mai 2020 que leur situation financière s'était dégradée depuis le début du confinement et cette dégradation était d'autant plus forte que les revenus des ménages étaient initialement faibles. Des difficultés quotidiennes en ont résulté pour de nombreux foyers. Le Secours populaire et Les Restos du Cœur ont ainsi enregistré, respectivement, des augmentations de 45 % et de 30 % du nombre de leurs bénéficiaires. Les mesures de soutien à l'économie ont permis de contenir les effets de la crise mais leur arrêt progressif pourrait se traduire par une hausse du taux de pauvreté et une aggravation de l'intensité de la pauvreté.

3.4.2 Des progrès significatifs à confirmer

[191] Si plus de la moitié des départements a renseigné les indicateurs demandés, ceux-ci doivent être analysés avec précaution :

- D'une part, les indicateurs ont évolué entre 2019 et 2020.
- D'autre part, les données renseignées font apparaître de multiples incohérences, le cas le plus fréquent étant celui d'un numérateur (ex. nombre de personnes concernées par l'action) supérieur au dénominateur (ex. nombre de personnes potentiellement éligibles).
- Enfin, le nombre de départements ayant opté pour le régime de l'année civile – ceux ayant renseigné les indicateurs pour l'année 2020 – sont probablement les plus engagés dans la mise en œuvre des CALPAE.

[192] Les indicateurs d'activité et de performance mettent en évidence des évolutions positives qui dissimulent cependant de forts écarts à la moyenne :

- S'agissant de l'orientation et du parcours des bénéficiaires du RSA et sur la base des indicateurs disponibles et exploitables (68 départements en 2019, 24 en 2020⁵⁴), la majorité des nouveaux entrants (53 %) étaient orientés en moins d'un mois en 2020, soit une progression de 7 points par rapport à 2019. Cependant, les résultats de l'enquête annuelle sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA de la DREES ne font pas encore apparaître d'amélioration du délai moyen : celui-ci était de 95 jours en 2019, une performance inchangée par rapport à l'année 2017.
- S'agissant de la garantie d'activité départementale et sur la base des indicateurs disponibles et exploitables (26 départements en 2020), 22 % des nouveaux bénéficiaires du RSA ont été orientés vers la garantie d'activités départementale ;
- S'agissant de la prévention des sorties sèches de l'ASE et sur la base des indicateurs disponibles et exploitables (62 départements en 2019, 27 en 2020) : en 2019, plus de 64 % des jeunes sortant de l'ASE – avec des écarts allant de 0 à 100 % – ont bénéficié d'une prise en charge dans le cadre du référentiel ; cette proportion a atteint 77 % en 2020. La part des jeunes majeurs ayant bénéficié d'une solution de logement stable a progressé de 10 points (71 % des jeunes devenus majeurs en 2020) ; celle ayant accès à des ressources financières de 13 points (59 %), sans que la nature de ces ressources (secours exceptionnelle ou allocation mensuelle) ne soit

⁵³ Insee Première n° 1822, *Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages*, octobre 2020

⁵⁴ Pour mémoire, les départements ayant opté pour un allongement de la période d'exécution des crédits alloués au titre de l'année 2020 disposaient d'un délai supplémentaire pour renseigner les indicateurs.

cependant précisée ; celle de jeunes engagés dans un parcours scolaire ou professionnel de 9 points (65 %).

- S'agissant de l'accueil social inconditionnel de proximité et sur la base des indicateurs disponibles et exploitables (70 départements en 2019, 30 en 2020) : le taux de couverture territoriale par un lieu d'accueil accessible en moins de 30 minutes était de 84 % en 2019 et de 97 % en 2020.

Tableau 9 : Principaux résultats sur le socle commun d'objectifs en 2019 et 2020

	2019			2020		
	Nombre de départements ayant correctement répondu	Nombre de personnes concernées	En %	Nombre de départements ayant correctement répondu	Nombre de personnes concernées	En %
Taux de jeunes majeurs pris en charge par le référentiel	62	8597	64%	22	5082	77%
Taux de jeunes majeurs ayant pu choisir leur personne lien	48	3929	39%	22	2734	42%
Taux de jeunes majeurs ayant bénéficié d'une solution de logement stable	55	6873	61%	22	4636	71%
Taux de jeunes majeurs ayant eu accès à des ressources financières	48	4328	46%	22	3874	59%
Taux de jeunes majeurs ayant été répertoriés dans un parcours professionnel ou scolaire	51	5808	56%	22	4261	65%
Taux de couverture de premier accueil social inconditionnel par département accessible à moins de 30 minutes	55	-	84%	28	-	97%
Taux de BRSA orientés en moins de 30 jours	51	110677	46%	22	76446	53%
Taux de 1ers rendez-vous d'accompagnement des nouveaux BRSA fixés sous moins 15 jours à partir de la date d'orientation	29	14179	20%	12	21401	65%
Taux de 1ers contrats d'engagements réciproques signés dans les 2 mois pour les BRSA qui ne sont pas orientés vers Pôle emploi	44	45867	56%	20	22946	61%
Taux de nouveaux BRSA orientés vers la garantie d'activité départementale	ND	ND	ND	26	30579	22%

Source : Indicateurs recueillis par la DIPLP – Calculs mission

4 La contractualisation : un outil à prolonger et à conforter.

[193] Les conditions de déploiement de la première génération des contrats, ainsi que les effets de la crise sanitaire, ont affecté la mise en œuvre des actions et la bonne appropriation de l'outil en même temps qu'ils ont largement compromis la possibilité d'en mesurer les effets. Compte tenu de ces difficultés, un bilan complet et une évaluation rigoureuse de la première génération des contrats ne pourront probablement pas être réalisés avant le dernier trimestre 2022. Toutefois, les critiques formulées par les acteurs à l'encontre des CALPAE portent principalement sur les modalités administratives et financières de mise en œuvre. Or ces griefs peuvent assez aisément être surmontés : c'est d'ailleurs le sens de plusieurs recommandations formulées par la mission.

[194] Sur le fond, il ressort des entretiens que la contractualisation est un outil pertinent pour mobiliser toutes les compétences autour de l'enjeu majeur de prévention et de lutte contre la pauvreté. La mission propose donc que cet outil soit prolongé au-delà de 2022 à la fois pour accompagner la sortie de crise et pour apprécier l'intérêt de l'outil au regard des résultats réellement obtenus, mesurés à l'aide d'indicateurs pertinents à l'issue d'un délai qui aura permis aux actions de se déployer et de potentiellement produire des effets sur les personnes en situation de pauvreté. Toutefois, cette prolongation doit s'accompagner d'évolutions pour préserver l'adhésion des collectivités, faciliter l'appropriation de l'outil par les services déconcentrés de l'Etat et gagner en lisibilité et en efficience. Elle doit également être l'occasion de clarifier les objectifs poursuivis par l'Etat.

4.1 Sécuriser le dispositif en prolongeant les contrats actuels et en préparant la prochaine génération de contrats.

[195] La plupart des interlocuteurs de la mission se sont déclarés inquiets de la suite qui sera donnée par le gouvernement à la première génération de contrats, la plupart arrivant à échéance fin 2021.

[196] En effet, les collectivités et les acteurs associatifs souhaitent disposer le plus rapidement possible d'une visibilité pour pouvoir adapter leur fonctionnement en conséquence, en particulier s'agissant des recrutements effectués par l'intermédiaire de la contractualisation. Les acteurs interrogés ont en effet estimé ne pas être en mesure d'assumer seuls le financement intégral des dispositifs mis en place grâce aux crédits supplémentaires apportés par l'Etat.

[197] Il existe donc un véritable risque de dégradation de la qualité et de l'offre de services qui ont été renforcés dans le cadre de la contractualisation en cas de suspension ou de réorientation des crédits apportés par l'Etat dans le cadre de la contractualisation.

[198] La mission considère que le temps nécessaire à la préparation d'une nouvelle génération de contrats est incompatible avec l'urgence de sécuriser les acteurs et recommande donc la prise d'un avenant annuel permettant de prolonger les conventions jusque fin 2022.

Recommandation n°1 Prolonger dès à présent, par avenant, les conventions actuelles jusqu'en décembre 2022 pour sécuriser les collectivités et les associations

[199] Ce délai de préparation apparaît nécessaire pour plusieurs raisons :

- Les objectifs sociaux fixés dans les conventions le sont à horizon 2022 ; un premier bilan des résultats de la contractualisation ne pourra donc être raisonnablement effectué qu'à partir du second trimestre 2022 sur la base des indicateurs transmis au 31 décembre 2021 et des rapports d'exécution transmis au 31 mars ou 30 juin 2022. Ce bilan doit servir de base à la

définition de véritables T0 à partir desquels construire des démarches de progrès locales pluriannuelles pour la seconde génération de contrats ;

- Une évaluation complète de l'impact de l'année 2020 sur les revenus des ménages et le taux de pauvreté ne pourra être fournie par l'INSEE qu'à l'été 2022. Cette évaluation doit être de nature à orienter, le cas échéant, les objectifs de la contractualisation.

[200] Dans ces conditions, pour revenir à l'esprit de participation qui avait prévalu au lancement de la stratégie nationale et été unanimement apprécié, il apparaît nécessaire d'anticiper dès à présent la prochaine génération de contrats pour permettre une large consultation des acteurs. Compte tenu des procédures budgétaires de l'Etat et des collectivités, il pourrait ainsi être envisagé le calendrier suivant :

- Concertations techniques menées par la DIPLP au 1^{er} semestre 2022 sur le contenu, le périmètre et les modalités administratives et financières des futurs contrats ;
- Arbitrages politiques à l'été 2022 ;
- Inscription des crédits de la prochaine génération de contrats dans le PLF 2023 et annonce des budgets pluriannuels à l'automne 2022 ;
- Discussions locales permettant de préparer les contrats à partir du 4^{ème} trimestre 2022 et signature des contrats à la fin du 1^{er} trimestre 2023.

[201] La mission propose une trajectoire quinquennale pour tirer profit de l'arrivée à échéance la même année, soit en 2027, du prochain mandat présidentiel et des actuels mandats départementaux, ce qui permet d'envisager une programmation sur la période 2023-2027.

Recommandation n°2 Porter à cinq ans (2023-2027) la durée des prochains contrats et consacrer l'année 2022 aux travaux et discussions préparatoires.

[202] L'annonce rapide du lancement d'une large concertation pour préparer la deuxième génération de contrats serait également de nature à rassurer les collectivités qui ont exprimé de la déception ou des insatisfactions vis-à-vis des modalités de mise en œuvre de la première génération de contrats.

[203] Des assurances devront être données aux collectivités concernant la prise en compte des dépenses engagées au titre de la contractualisation dans le calcul du taux d'évolution des dépenses locales au titre des contrats de Cahors. La neutralisation des dépenses correspondant à la part « Etat » avait, en effet, contribué de façon décisive à ce que les collectivités acceptent de s'engager dans la première génération de contrats. L'assujettissement de la part « collectivité » à la norme de limitation de l'évolution des dépenses avait, en revanche, limité la mobilisation de crédits nouveaux, au détriment de l'effet-levier financier recherché. Cette norme d'évolution de dépenses avait été provisoirement suspendue dans le contexte de crise sanitaire. Si celle-ci devait être rétablie, il apparaît essentiel que les dépenses engagées par les collectivités au titre de la deuxième génération de contrats en soient exonérées, en retenant un périmètre large.

Recommandation n°3 Garantir que tout ou partie des dépenses engagées par les collectivités au titre de la prochaine génération de contrats seront neutralisées dans l'hypothèse d'un rétablissement d'une norme de limitation de l'évolution des dépenses.

4.2 Recentrer les contrats, notamment sur l'accès aux droits et l'insertion, pour concentrer l'impact et rééquilibrer l'initiative entre les acteurs.

4.2.1 Recentrer les conventions sur les départements et les métropoles

[204] La mission s'est interrogée sur les niveaux de collectivités avec lesquelles il serait pertinent que l'Etat s'engage dans une nouvelle génération de contrats.

[205] L'intérêt de contractualiser avec les départements et les métropoles ne fait aucun doute au regard des thématiques que l'Etat souhaite porter dans ces contrats, des compétences de ces collectivités et de leur forte adhésion à la première génération de contrats.

[206] La contractualisation avec les régions n'a en revanche pas véritablement trouvé sa place puisque seules cinq régions ont conclu des CALPAE. Dans ces conditions, la mission estime qu'une contractualisation spécifique avec les régions dans le champ de la prévention et de la lutte contre la pauvreté n'est pas opportune. L'enjeu est davantage d'intégrer pleinement la région dans les instances de gouvernance de la stratégie pour favoriser l'émergence de projets partagés et d'intégrer une thématique sociale dans le périmètre des contrats de plan Etat-région autour des compétences que la région peut apporter dans le champ de l'insertion (formation professionnelle, mobilité...).

[207] L'intérêt d'étendre la contractualisation aux principaux EPCI a également été discuté, dans le contexte du déploiement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), mais une telle extension n'a pas été retenue. D'une part, cela ne permettrait pas au département de jouer pleinement son rôle de chef de file de l'action sociale. D'autre part, de tels contrats risquent de concentrer les efforts sur les espaces urbains et péri-urbains, au détriment des espaces ruraux. Enfin, les DDETS seraient probablement en grande difficulté pour assurer un suivi et une coordination de qualité si les contrats étaient amenés à se multiplier.

Recommandation n°4 Réserver la deuxième génération de contrats aux départements et aux métropoles.

4.2.2 Cibler les contrats sur l'insertion et l'accès aux droits

[208] La mission recommande que la deuxième génération de contrats soit ciblée sur les enjeux d'accès aux droits et d'insertion vers et dans l'emploi. Ces thématiques sont fortement soutenues par les associations et les personnes concernées et constituent une responsabilité partagée de l'Etat et des collectivités. En outre, elles concernent aussi bien les départements que les métropoles.

[209] En matière d'accès aux droits, les associations et les personnes concernées estiment que l'effort mérite d'être poursuivi, les ambitions relatives à l'accueil social inconditionnel de proximité et, plus largement, à la refondation du travail social n'ayant pas encore produit tous leurs effets. Il s'agit en effet de transformations structurantes, de nature à améliorer le suivi et l'accompagnement de l'ensemble des personnes confrontées à des difficultés d'ordre social, quelle que soit leur situation, dans une approche généraliste. C'est, de surcroît, une thématique propice au développement de démarches d'aller-vers qui méritent, de l'avis général, d'être encouragées. S'il n'appartient pas à la mission de définir précisément le contenu des prochaines générations de contrats – qui méritera de faire l'objet de larges concertations –, elle estime toutefois que l'accès au logement, voire à d'autres biens essentiels, pourrait être davantage pris en compte.

[210] S'agissant de l'insertion, les interlocuteurs de la mission ont souligné que cet objectif, qui constitue d'ores et déjà le cœur de la contractualisation, devait être préservé car il s'agit d'un levier essentiel de sortie de la pauvreté. De fait, les départements et les métropoles ont consacré une large partie de leurs actions d'initiative locale à cette thématique. Par ailleurs, bon nombre d'entre eux se sont montrés favorables à une fusion à terme des CALPAE et du SPIE, ces deux dispositifs ayant fondamentalement la même finalité, le même périmètre et des enjeux communs de partage des données. La juxtaposition de ces deux dispositifs pouvait se justifier compte tenu de différences en matière de mise en œuvre, de calendrier de déploiement et de financement. Pour autant, la mission estime que si ces deux dispositifs devaient être maintenus au-delà de 2022, une contractualisation unique sur le sujet de l'insertion pourrait être envisagée, intégrant également les CAOM relatifs aux emplois aidés. Ainsi, la mise en place des DDETS et des DREETS constitue une opportunité à saisir pour établir une contractualisation unique sur le sujet de l'insertion, aujourd'hui dispersée entre les CALPAE, le SPIE et les CAOM.

[211] En application de cette proposition consistant à faire porter les futurs contrats sur l'insertion et l'accès aux droits, les objectifs socles relatifs à la prévention des sorties sèches de l'ASE, aux maraudes mixtes⁵⁵ et à la prévention spécialisée auraient vocation à disparaître, pour être réintégrés dans les contrats de prévention et de protection de l'enfance, qui contiennent déjà des actions très similaires.

Recommandation n°5 Recentrer les conventions sur l'accès aux droits et l'insertion, notamment en transférant l'objectif socle relatif à la prévention des sorties sèches de l'ASE dans les contrats de prévention et de protection de l'enfance et en intégrant les conventions relatives au SPIE et les CAOM dans les futurs contrats.

[212] La mission a également étudié la possibilité de mettre en place un contrat unique dans le champ des solidarités, réclamé par certains services de l'Etat pour permettre de gagner en efficacité et en lisibilité. Cette proposition, jugée illusoire par certains, n'apparaît pas consensuelle. A titre d'exemple, plusieurs collectivités ont appelé l'attention de la mission sur les risques d'une contractualisation unique :

- Un risque de complexification : un périmètre trop large viendrait perturber leur organisation actuelle, la séparation des contrats présentant l'avantage, d'un point de vue opérationnel, de mieux s'ajuster aux contraintes sectorielles, en termes de temporalité ou de ressources internes ;
- Un risque de perte d'adhésion : les collectivités seront potentiellement moins nombreuses à souhaiter s'engager dans le cadre de contrats globaux, qui répondent à une logique binaire de « tout ou rien ». Actuellement, les collectivités peuvent se porter candidates pour une partie des conventions seulement, en fonction des priorités de leur exécutif ou de leur degré de maturité sur le sujet. Or, avec un contrat unique, les collectivités ne disposeront plus de cette souplesse.
- Un risque de politisation : un contrat unique risque d'être piloté et suivi directement par le président de l'exécutif local là où des contrats sectoriels, plus resserrés, sont d'abord gérés par les services administratifs de la collectivité, en lien avec le(s) vice-président(s) compétents.

⁵⁵ Selon l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile, sont prises en charge par l'aide sociale à l'enfance.

[213] La mission estime ainsi que la contractualisation dans le champ social est encore trop récente pour évoluer dès à présent un contrat unique. Pour autant, certains territoires travaillaient d'ores et déjà à l'élaboration d'un contrat unique.

[214] Si l'opportunité de fusionner les différents contrats – au-delà du champ de l'insertion – peut ainsi être laissée à l'appréciation des territoires, il n'en demeure pas moins pertinent de créer des conditions propices à de tels regroupements en harmonisant les calendriers et les clauses administratives et financières des contrats existants au fur et à mesure de leur renouvellement. La mission relève qu'il existe une réelle opportunité d'harmoniser les calendriers de contractualisation à compter de 2023, la plupart des contrats actuellement en vigueur arrivant à échéance en 2022. Elle invite par ailleurs les administrations centrales à préparer la convergence éventuelle de ces contrats avec les contrats de cohésion territoriale, prévus dans le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, actuellement en discussion au Parlement.

[215] Enfin il conviendra également de veiller à la bonne articulation des futurs contrats avec les projets financés par le Fonds social européen 2021-2027 (FSE+), l'accès à l'emploi, notamment des jeunes, et l'inclusion sociale figurant au rang des priorités définies par la Commission européenne pour son utilisation.

Recommandation n°6 Veiller à l'harmonisation des calendriers et des clauses administratives et financières entre les différents contrats passés entre l'Etat et les collectivités dans le champ social à compter de 2023 pour favoriser l'émergence de contrats uniques dans les territoires qui le souhaitent.

[216] Afin de répondre aux critiques exprimées concernant la multiplication des AAP et des AMI, la mission suggère que l'Etat se dote d'une doctrine plus claire sur le recours à ces modes d'action publique. Les AAP et les AMI gagneraient ainsi à être réservés en priorité aux deux cas de figure suivants :

- Les expérimentations ;
- La réponse à des besoins conjoncturels (ex. AAP 2020-2021 de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté lancée par le ministère des Solidarités et de la Santé dans le cadre de « France Relance » ; AAP pour la création et le développement de tiers-lieux alimentaires pour les ménages hébergés à l'hôtel lancé par la DIHAL ; AAP 2020-2021 lancé par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation dans le cadre Programme national pour l'alimentation).

[217] Les actions destinées à s'inscrire dans la durée auraient, de leur côté, vocation à réintégrer les conventions. Il conviendra ainsi d'évaluer les nombreux AAP et AMI intervenus en 2020-2021, notamment dans le cadre du Plan de relance et du Plan Logement d'abord, pour déterminer si les actions et projets soutenus ont leur place dans la prochaine génération de contrats, soit au titre du socle commun d'objectifs, soit au titre des thématiques prioritaires identifiées pour les actions d'initiative locale.

[218] La mission recommande qu'un portail interministériel recensant l'ensemble des AAP et des AMI soit créé, éventuellement avec l'appui de la DINUM, pour permettre aux acteurs de disposer d'une meilleure visibilité sur les appels en cours. Celui-ci devrait également faire figurer les lauréats afin que les acteurs territoriaux, à défaut d'être systématiquement associés à la procédure de sélection, sachent quels sont les porteurs de projets qui ont déjà bénéficié d'un soutien public pour éviter le risque de redondance des financements.

4.2.3 Tracer une ligne de partage plus claire entre les objectifs socles et les actions d'initiative locale

[219] La mission s'est interrogée sur l'opportunité de maintenir des objectifs socles dans la prochaine génération de contrats. A l'issue de ses travaux, elle considère qu'il est non seulement pertinent de préserver ce principe – à condition de mieux distinguer le socle commun des actions d'initiative locale – mais qu'il serait, de surcroît, légitime de l'étendre aux conventions conclues avec les métropoles.

[220] Les objectifs socles sont un levier pertinent pour assurer une meilleure égalité de traitement sur le territoire dans le respect du principe de libre administration des collectivités et inciter les collectivités à contribuer à un effort coordonné, lisible et évaluable au moyen d'indicateurs qui permettent de mesurer précisément les résultats des actions conduites. La mission estime cependant nécessaire de mieux distinguer ce qui doit relever du socle commun d'objectifs, d'une part, et des actions d'initiative locale, d'autre part :

- Les objectifs socles doivent se concentrer sur l'enjeu de l'amélioration de la qualité du service rendu. Ces objectifs doivent être suffisamment précis pour pouvoir évaluer leur atteinte par des indicateurs de performance mesurables et comparables entre les territoires, tout en permettant aux collectivités de définir les modalités de mise en œuvre adaptées à leur situation. Les financements de l'Etat auraient ici vocation à être temporaires pour accompagner les collectivités vers l'atteinte d'un niveau de qualité, avant de laisser les collectivités responsables du maintien du niveau de qualité atteint grâce à la contractualisation.
- Les actions d'initiative locale doivent porter sur le renforcement de l'offre de services locale dans des champs de compétences partagés entre l'Etat et les collectivités. La conception de ces actions et de leurs modalités de suivi et d'évaluation sont définies au niveau local.

[221] La mission estime que cette ligne de partage est de nature à lever l'ambiguïté sur l'ambition portée par l'Etat au travers de la contractualisation et, plus globalement, à clarifier son positionnement dans des champs de compétences décentralisées. En centrant les objectifs socles sur l'amélioration de la qualité du service rendu (ex. délai d'orientation des bénéficiaires du RSA), l'Etat cherchera à améliorer la performance des collectivités et à harmoniser le niveau de service. Par les actions d'initiative locale, l'Etat accompagnera les collectivités dans la mise en œuvre de leurs missions en renforçant leurs moyens.

Recommandation n°7 Recentrer les objectifs socles des conventions sur l'amélioration de la qualité de service rendu et positionner les actions d'initiative locale sur le renforcement de l'offre de services locale.

[222] Compte tenu de la proposition consistant à cibler les futurs contrats sur l'insertion et l'accès aux droits et en l'état actuel du socle commun des conventions entre l'Etat et les départements, seuls les objectifs relatifs à l'accueil social inconditionnel de proximité et à l'orientation des bénéficiaires du RSA subsisteraient. Ceux-ci méritent d'être poursuivis et amplifiés. Par ailleurs :

- L'objectif socle portant sur la mise en place de référents de parcours aurait davantage sa place dans les actions d'initiative locale, sauf à mieux préciser son périmètre d'application (ex. 100 % des bénéficiaires du RSA suivis par un référent de parcours à l'échéance des prochains contrats) ;

- Les objectifs socles autour de la garantie d'activité départementale et de la formation des travailleurs sociaux seraient intégrés dans les actions d'initiative locale, dans la mesure où ces objectifs visent principalement à créer des places supplémentaires dans une logique de renforcement de l'offre de services.

[223] L'objectif de proximité poursuivi au travers de la mise en place de lieux d'accueil social inconditionnel sera probablement atteint à l'horizon 2022. Toutefois, les associations et personnes concernées rencontrées par la mission regrettent que ce premier accueil social inconditionnel soit d'une qualité très hétérogène d'une structure à l'autre et que toutes ne soient pas en mesure d'apporter un premier niveau de réponse pertinent quelle que soit la demande sociale exprimée. Elles estiment qu'il y a *a minima* un effort de cartographie à faire pour permettre aux personnes concernées de mieux s'orienter et de définition d'un référentiel permettant d'harmoniser le contenu du premier niveau de réponse qu'il incombe aux ASIP d'assurer. Ce référentiel pourrait être construit sur le modèle des maisons France Services et comprendre une information et une formation des personnes concernées et des travailleurs sociaux à l'outil *mesdroitssociaux.gouv.fr*⁵⁶ qui permet à chaque personne d'effectuer des simulations sur les prestations d'aide sociale légales auxquelles elles sont potentiellement éligibles. Cet outil, accessible via le portail France Connect, peut être utilisé par les usagers familiers des usages numériques mais il pourrait également être davantage utilisé par les agents chargés d'assurer un premier accueil social inconditionnel, dans un souci de meilleure qualité de service et d'harmonisation des réponses apportées aux usagers. En complément, l'Etat pourrait utilement participer au financement de modules départementaux présentant les aides sociales relevant de décisions individuelles prises localement. D'autres associations, telles que le Secours Catholique, vont plus loin en demandant la mise en place d'une véritable politique de lutte contre le non-recours⁵⁷, dont l'accueil social constitue l'un des maillons.

Les espaces France Service

Les espaces France Service sont un guichet unique de services visant à simplifier la relation des usagers aux services publics et leurs démarches en développant la proximité et harmonisant l'offre de services proposé avec la définition d'un « panier commun ». Pour obtenir le label France Service, les espaces doivent répondre à un cahier des charges comprenant notamment les exigences suivantes :

- Proposer un socle de services comprenant *a minima* les démarches relevant de 7 organismes (Caisse d'allocations familiales, ministères de l'Intérieur, de la Justice, des Finances Publiques, Caisse nationale d'Assurance maladie, Caisse nationale d'Assurance vieillesse, Mutualité sociale agricole, Pôle emploi, La Poste) ;
- Etre ouvert au moins cinq jours par semaine, selon des plages horaires compatibles avec les horaires de travail des administrés ;
- Disposer de 2 personnes formées à l'accueil du public et capables d'apporter une réponse pour les formalités du quotidien.

Le socle de services peut être enrichi par les collectivités locales et d'autres partenaires, notamment des collectivités locales.

L'objectif est que chaque Français puisse accéder à un espace France Service en moins de 30 minutes.

L'État contribue au fonctionnement de chaque maison à hauteur de 30 000 € par an, soit un engagement financier global de 200 millions d'euros d'ici à 2022.

⁵⁶ Le site *mesdroitssociaux.gouv.fr* permet de consulter ses droits et de simuler les prestations légales auxquelles un particulier a droit à partir des informations transmises par les caisses de sécurité sociale (CAF, CNAV, CNAM...), Pôle Emploi ou l'employeur.

⁵⁷ Secours Catholique, Caritas France, ODENORE - Non-recours : une dette sociale qui nous oblige – Avril 2021

[224] Les objectifs socles actuels concernant l'orientation et l'accompagnement des nouveaux bénéficiaires socles du RSA sont pertinents et ne seront probablement pas atteints à l'horizon 2022. Il conviendra de les maintenir dans la prochaine génération de contrats, voire de les assortir d'un objectif complémentaire en direction des allocataires les plus éloignés de l'emploi.

[225] La mission propose que les contrats passés avec les métropoles contiennent également des objectifs socles. Cela apparaît légitime non seulement au regard de l'enjeu d'amélioration de l'égalité territoriale, qui suppose que des objectifs soient fixés nationalement, mais également par souci d'équilibre vis-à-vis des départements. La définition d'un socle commun d'objectifs métropolitains est d'autant plus justifiée que certaines métropoles exercent des compétences habituellement dévolues aux départements à l'intérieur de leur périmètre, soit par transfert, en lieu et place du département, soit par délégation, au nom et pour le compte du département.

Recommandation n°8 Etendre le principe des objectifs socles aux conventions passées avec les métropoles.

4.2.4 Revaloriser les actions d'initiative locale au sein des contrats

[226] Les actions d'initiative locale dans les conventions avec les départements représentent globalement un tiers du budget. Or les actions d'initiative locale concourent tout autant à l'atteinte des objectifs de la SNPLP et peuvent, dans certaines situations, contribuer à l'atteinte des objectifs socles.

[227] Ces actions s'inscrivent en outre pleinement dans le cadre envisagé par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales qui souhaite harmoniser les pratiques de contractualisation de l'ensemble des ministères autour de la notion de « projets de territoires »⁵⁸.

[228] Ainsi la mission propose de rééquilibrer, sous l'angle des crédits mobilisés, la part consacrée aux objectifs socles et aux actions d'initiative locale pour :

- Tenir compte du « recentrage » opéré sur les objectifs socles, conduisant à ce qu'un certain nombre d'actions relevant auparavant du socle (référént de parcours, garantie d'activités départementale, maraudes) intègrent désormais les actions d'initiative locale pour donner plus de latitude aux départements pour les mettre en œuvre ;
- Rééquilibrer l'initiative entre les co-contractants : les actions d'initiative locale doivent être considérées, non comme une « *nécessaire contrepartie* » du socle commun, mais comme des actions permettent de renforcer l'offre de services, au plus près des besoins locaux. Celles-ci mériteraient, dès lors, de faire l'objet d'une attention et d'un investissement accrus de la part des services de l'Etat, aujourd'hui très focalisés sur le socle commun dans le cadre du suivi des CALPAE et ne mobilisant pas suffisamment ses compétences propres au stade de la mise en œuvre.

[229] Pour accompagner la montée en charge des actions d'initiative locale dans les contrats conclus avec les départements, l'Etat pourrait utilement proposer un référentiel d'actions d'initiative locale qui sont prometteuses ou qui ont fait la preuve de leur efficacité, avec des propositions d'indicateurs associés. Ce référentiel non contraignant, qui pourrait être bâti à partir du travail conduit par le prestataire de la DIPLP, permettrait de capitaliser sur les expériences réussies, ce qui est notamment

⁵⁸ Charte interministérielle de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales

utile pour les collectivités qui disposent de faibles moyens d'ingénierie. En outre, il sera d'autant plus facile d'établir des comparaisons que certaines collectivités se seront appuyées sur un même référentiel national.

Recommandation n°9 Rééquilibrer, sous l'angle des crédits mobilisés, la part consacrée aux objectifs socles et aux actions d'initiative locale.

4.3 Réviser le processus administratif et financier pour gagner en efficacité.

[230] Comme indiqué précédemment, il apparaît opportun que la durée des prochaines conventions soit portée à cinq ans (2023-2027). Cet horizon temporel apparaît plus compatible avec les délais nécessaires à la mise en œuvre d'actions partenariales dont les effets ne peuvent s'apprécier que dans la durée. Il permet également d'envisager une simplification du processus administratif et financier aujourd'hui à l'origine de nombreuses crispations. De fait, plus des trois-quarts des départements et 60 % des métropoles ayant répondu aux enquêtes en ligne déclarent qu'ils sont prêts à se réengager mais seulement « à certaines conditions », au premier rang desquelles figure la simplification du processus administratif et financier.

[231] Afin de répondre à la demande de prévisibilité formulée par les collectivités territoriales, la mission recommande que l'Etat définisse une trajectoire budgétaire quinquennale, en s'engageant sur des montants fermes pour les 3 premières années d'exécution du contrat.

[232] Dans ce scénario, il n'y aurait plus d'avenant annuel, ce qui permettrait d'accélérer la délégation des crédits de l'année N au cours du premier trimestre plutôt que, comme cela a été le cas en 2020, au dernier trimestre. Des avenants pourraient en revanche être signés sur accord des parties afin d'adapter le contenu de la convention en tant que de besoin.

[233] Sous l'angle du suivi et de l'évaluation, à l'instar des contrats de plan Etat-région, il est proposé de distinguer :

- D'une part, le suivi, reposant sur les indicateurs renseignés par les collectivités et sur le taux d'exécution des crédits : à un rythme annuel ;
- Deux évaluations, reposant sur un rapport d'exécution détaillé permettant de mesurer l'état d'avancement des actions et la manière dont celles-ci ont contribué à l'atteinte des objectifs fixés :
 - L'une au terme de deux années et demie d'exécution donnant lieu, si besoin, à une révision du contrat par voie d'avenant : le montant de crédits initialement prévu pour les deux dernières années pourra être revu à la baisse en cas de sous-exécution des crédits ou de retard dans la mise en œuvre des actions ;
 - L'autre six mois avant l'échéance de la convention afin de préparer et la génération de contrats suivante, sous réserve des décisions du Gouvernement.

Recommandation n°10 Définir une trajectoire budgétaire quinquennale (2023-2027), avec des engagements fermes de la part de l'Etat sur le montant des crédits pour les trois premières années d'exécution.

Recommandation n°11 Mettre en place un suivi annuel simplifié, en contrepartie de l'organisation de deux évaluations complètes, l'une à mi-parcours et l'autre six mois avant l'échéance de la convention.

[234] Dans un souci d'optimisation de l'exécution, les futurs contrats pourraient utilement étendre les possibilités de redéploiements de crédits (fongibilité), en particulier pour tenir compte du rythme différencié d'utilisation des crédits selon la nature des actions mises en œuvre. A titre d'exemple, les actions mises en œuvre en régie, qui mobilisent essentiellement de l'ingénierie interne, nécessitent des engagements de crédits plus précoces que des actions déléguées à un opérateur à l'issue d'une procédure de marché public.

[235] La mission estime qu'il serait pertinent de définir précisément *ab initio* les dépenses pouvant être prises en charge au titre des conventions, en particulier celles réputées satisfaire l'exigence de co-financement paritaire. La présentation des données budgétaires et financières gagnerait également à mieux distinguer les dépenses nouvelles et les dépenses valorisées. Un meilleur encadrement de la valorisation des dépenses RH des départements apparaît par ailleurs nécessaire pour éviter que les crédits de l'Etat ne servent à réduire le reste à charge des départements plutôt qu'à exercer un effet-levier.

Recommandation n°12 Elaborer un cahier des charges national listant les postes de dépenses éligibles à un financement au titre des conventions, en portant une attention particulière aux dépenses de personnel.

[236] De la même manière, la mission souhaite insister sur l'intérêt de se doter d'outils permettant, pour la prochaine génération de conventions, de mieux apprécier l'effet-levier financier. Cette évaluation sera d'autant plus nécessaire que les CALPAE pourraient, à terme, intégrer les conventions conclues dans le cadre du SPIE et les CAOM.

[237] La mission préconise de stabiliser le périmètre des dépenses départementales à prendre en compte pour apprécier l'existence d'un effet-levier en matière d'insertion. A cet effet, les travaux menés dans le cadre du FAPI, en particulier l'arrêté du 16 mars 2017 fixant la liste des postes comptables retenus pour l'appréciation des dépenses d'insertion que les départements s'engageaient à ne pas diminuer de plus de 5 % en contrepartie des crédits obtenus au titre du FAPI, pourraient utilement être réinvestis.

[238] L'action relative à la prévention des sorties sèches de l'ASE ayant vocation à se poursuivre, sinon dans la CALPAE, au moins dans les conventions conclues au titre de la prévention et de la protection de l'enfance, il importe également de se donner les moyens d'apprécier l'existence ou non d'un effet multiplicateur des crédits mobilisés. A cet effet, il pourrait être envisagé d'ajouter, dans le questionnaire portant sur les dépenses d'ASE adressé chaque année aux départements par la DREES dans le cadre de son enquête Aide sociale, une ou plusieurs question(s) portant spécifiquement sur le montant des dépenses consacrées par les départements aux majeurs de moins de 21 ans pris en charge à titre temporaire sur décision du président du conseil départemental, en application de l'article L222-5 du code de l'action sociale et des familles. Il est probable que les départements auront du mal à retracer l'intégralité de ces dépenses (places dans des hébergements diffus ou autonomes, aides éducatives à domicile, bourses, secours exceptionnels, etc.)⁵⁹. A défaut, connaître le montant consacré par le département au financement des contrats jeunes majeurs⁶⁰ constituerait une première approximation permettant d'apprécier l'effet-levier plus finement.

⁵⁹ Les dépenses sont, le plus souvent, présentées par catégories de mesures ou de dispositifs sans faire apparaître la décomposition par tranches d'âge.

⁶⁰ L'objectif de prévention des sorties sèches de l'ASE sera à réévaluer à l'aune de la version définitive du projet de loi relatif à la protection des enfants, dont l'une des dispositions vise à étendre le bénéfice de la Garantie jeunes aux majeurs de moins de 21 antérieurement pris en charge au titre de l'ASE, ce qui pourrait, de fait, réduire la part des contrats jeunes majeurs.

Recommandation n°13 Se doter d'outils permettant d'apprécier plus précisément l'effet-levier des crédits engagés par l'Etat au titre de la contractualisation, en particulier dans le champ des dépenses d'insertion.

[239] L'Etat dispose, d'ores et déjà, de très nombreux indicateurs sur lesquels il pourrait utilement s'appuyer pour améliorer le pilotage de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté. Les indicateurs sociaux départementaux (ISD) – dont la liste figure à l'annexe 8 – mériteraient, en particulier, d'être davantage exploités. Ces indicateurs – dont quelques-uns sont issus du précédent plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté – constituent en effet le socle commun d'un système d'information partagé entre les échelons national et départemental dans les principaux domaines de l'action sociale départementale.

[240] Il importe d'assortir les actions du futur socle commun d'objectifs mesurables, évalués à l'aide d'indicateurs de performance ou d'impact, en cohérence avec l'ambition d'amélioration de la qualité du service rendu portée par le socle commun. Chaque objectif sera assorti d'une valeur-cible, identique pour tous à échéance du contrat, et de cibles intermédiaires (trajectoire de progrès), susceptibles d'être adaptées à la situation de chaque territoire. L'atteinte des objectifs intermédiaires et finaux sera appréciée à partir d'indicateurs qui auront été définis au cours du 2^{ème} semestre 2022, lors de la phase de concertation avec les collectivités territoriales.

[241] Les principes suivants guideront leur élaboration :

- Consacrer un temps suffisant à la définition des indicateurs de performance mobilisés pour évaluer les actions du socle commun, afin de ne pas reproduire les écueils observés en 2019 : définir clairement le périmètre (au numérateur et au dénominateur) ; consulter les collectivités territoriales pour s'assurer que l'indicateur pourra matériellement être renseigné ; ne pas faire évoluer les indicateurs pendant la durée d'exécution des conventions ;
 - Capitaliser, autant que possible, sur les indicateurs déjà disponibles, notamment les indicateurs sociaux départementaux⁶¹ ;
 - S'assurer en parallèle, y compris, au besoin, par des échanges avec les principaux éditeurs de logiciel, que les éventuels développements nécessaires pourront être menés à bien dans un délai compatible avec celui des nouvelles conventions ;
- En outre les indicateurs de performance ou d'impact pourront être utilement complétés par des indicateurs de qualité de service mesurés selon une méthodologie travaillée en lien avec le 5^{ème} Collège et en faisant appel à des panels d'utilisateurs composés en lien avec les conseils régionaux des personnes accueillies ou accompagnées (CRPA).

Le baromètre des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)

Un accord de méthode signé entre l'Etat et l'Assemblée des départements de France lors de la conférence nationale du handicap le 11 février 2020 formalise l'ambition d'amélioration du service rendu au sein des MDPH. C'est dans ce contexte qu'a été diffusé un baromètre de suivi des relations entre les MDPH et les personnes en situation de handicap autour de cinq thématiques :

- Les décisions d'attribution des droits sans limitation de durée (droits à vie) ;
- La scolarisation des enfants handicapés ;
- Les délais de traitement des demandes (en mois) ;
- L'intensité de l'activité des MDPH ;

⁶¹ ISD recueillis par la DREES

- La satisfaction des personnes à l'égard des MDPH.

Pour ce dernier indicateur, il s'agit de mesurer, à partir d'un questionnaire national administré par chaque MDPH, l'appréciation portée par les personnes ou leur famille sur leur MDPH (taux de satisfaction), à partir de la somme des réponses positives aux deux questions suivantes rapportée à l'ensemble des réponses exprimées par les personnes et leurs familles :

- Dans l'ensemble, est-ce que vous êtes satisfait de la MDPH ?
- Dans l'ensemble, est-ce que vous êtes moyennement satisfait de la MDPH ?

Les données pour chaque département sont publiées en ligne. En 2020, le nombre de répondants oscillait entre 3 et 4 680 selon les départements.

Recommandation n°14 Enrichir le suivi et l'évaluation des conventions par une mesure de la qualité du service rendu, en lien étroit avec les associations et les instances de participation des personnes concernées.

Recommandation n°15 Définir les indicateurs de performance en veillant à éviter les redondances avec les indicateurs transmis annuellement aux organismes de statistiques publiques.

[242] L'amélioration de la visibilité de l'action de l'Etat suppose également d'imposer aux collectivités territoriales d'associer systématiquement les services de l'Etat à toute initiative de communication portant sur des actions financées dans le cadre des CALPAE. Les financeurs devront notamment être identifiés clairement et de façon équitable sur tous les supports de communication.

Recommandation n°16 Introduire dans les CALPAE une clause par laquelle les collectivités s'engagent à ne pas communiquer sur les actions cofinancées sans y associer l'Etat.

4.4 Réaffirmer le caractère interministériel de la lutte contre la pauvreté.

[243] La mission suggère de relancer le comité interministériel de lutte contre les exclusions dont la mission est définie à l'article R115-2 du code de l'action sociale et des familles. En effet, il n'existe désormais plus de coordination interministérielle pérenne et structurée en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté⁶². Le secrétariat pourrait en être confié à la DIPLP, qui assurerait dès lors le rôle du comité permanent prévu à l'article R115-4.

[244] Toujours en vue de favoriser la mobilisation interministérielle, il pourrait être envisagé d'élargir le contenu de l'obligation d'étude d'impact portant sur les projets de loi et de textes réglementaires. Après avoir été progressivement étendue aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes⁶³, au handicap⁶⁴ et à la jeunesse⁶⁵, cette obligation d'évaluation pourrait intégrer les enjeux relatifs à la prévention et à la lutte contre la pauvreté afin d'anticiper les conséquences des mesures envisagées pour la situation des personnes en risque ou en situation de pauvreté. Pour favoriser l'appropriation de la démarche, un memento sur la mise en œuvre de la « clause d'impact pauvreté », sur le modèle de la « clause d'impact jeunesse », pourrait être élaboré et

⁶² La DGCS organise depuis le 30 juin 2021 des échanges destinés à « mieux coordonner l'action de l'Etat dans le champ social » dans le cadre du « Cercle social des DAC ». Ces réunions associent la DIPLP, les directions d'administration centrale concernées au sein de 10 ministères et les opérateurs associés et ont vocation à se tenir à un rythme trimestriel.

⁶³ Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires, de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

⁶⁴ Circulaire du Premier ministre du 4 septembre 2012.

⁶⁵ Circulaire du Premier ministre du 2 mai 2016.

mis à la disposition de tous les acteurs participant à l'élaboration des projets de texte (administrations centrales, Secrétariat général du Gouvernement, instances de concertation, etc.).

Le Comité interministériel des villes

Le Comité interministériel des villes, créé en 1988 et qui ne s'était plus réuni depuis 2013, a été relancé le 29 janvier 2021, à Grigny. Il s'agissait de réaffirmer l'ambition du Gouvernement d'agir « *résolument en faveur de l'émancipation et de l'égalité des chances des habitants des quartiers, et [de] renforcer l'attractivité, la cohésion urbaine et la mixité sociale* » dans un contexte marqué par l'aggravation des inégalités territoriales, économiques et sociales sur fond de crise sanitaire. Ce comité a vocation à réunir toutes les six semaines, sous la présidence du Premier ministre, l'ensemble des ministres afin de définir, animer, coordonner et évaluer les actions de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville.

Il se décline en cinq groupes de travail associant les maires de banlieues autour des enjeux clés suivants :

- Sécurité et prévention de la délinquance ;
- Logement et cadre de vie ;
- Emploi, insertion et attractivité économique ;
- Education et petite enfance ;
- Renforcement du lien social (santé, mobilité, vie associatives, valeurs de la République, culture, sport, citoyenneté, égalité femmes/hommes, lutte contre les discriminations...).

A l'échelon territorial, il est demandé aux préfets de « *réunir les maires et présidents d'intercommunalité des collectivités de [leur] ressort dans lesquels des quartiers prioritaires sont implantés, ainsi que les parlementaires des circonscriptions concernées, le président du conseil départemental ainsi que les principaux acteurs et partenaires de la politique de la ville afin de leur présenter le contenu des mesures décidées [le 29 janvier 2021] et d'acter avec eux le dispositif de suivi de leur mise en œuvre.* ». L'instruction, diffusé le 18 février 2021, précise qu'une gouvernance locale doit être mise en place et que les préfets peuvent également, s'ils le jugent opportun, « *installer dans [leur] département un conseil territorial de la politique de la ville pour faire vivre le dialogue entre les services de l'Etat, les maires et les acteurs locaux* ».

[245] Afin d'accroître la visibilité de l'action de l'Etat en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté et de lui donner davantage de cohérence, il serait utile de créer une labellisation sur le modèle de celles créés dans le champ économique, telles que « France Relance » ou « Choose France ». De ce point de vue, l'utilisation du mot-dièse #FranceSolidaire va dans le bon sens et pourrait être encouragée.

Recommandation n°17 Relancer le comité interministériel de lutte contre les exclusions et en confier le secrétariat à la DIPLP ; créer les conditions d'une implication de tous les ministères autour des enjeux de prévention et de lutte contre la pauvreté.

4.5 Améliorer la gouvernance territoriale et créer les conditions d'une participation active

4.5.1 La gouvernance territoriale et l'accompagnement des acteurs

[246] La mission a interrogé la pertinence de l'échelon régional dans le pilotage de la contractualisation. Au terme de ses investigations, elle a acquis la conviction que l'échelon régional reste pertinent pour incarner et animer la SNPLP mais que le pilotage des CALPAE relève d'abord et surtout de l'échelon départemental.

[247] La mission a également interrogé l'avenir du réseau des CLP dans le contexte de la création des DREETS et des DDETS. Il ressort des entretiens menés par la mission que les CLP ont progressivement trouvé leur place dans le paysage institutionnel et qu'ils ont un rôle essentiel à jouer, à condition de ne pas redoubler l'action des DREETS et des DDETS.

[248] La mission formule ainsi plusieurs propositions destinées à améliorer la lisibilité des interventions de l'Etat local dans le champ de la SNPLP.

[249] A l'échelon départemental, la mission estime nécessaire de :

- Désigner, au sein des DDETS, un agent pour assurer le suivi de la contractualisation avec les collectivités territoriales. Certaines DDETS ont d'ores et déjà adapté leur organisation interne à ce nouvel enjeu, en nommant un « référent » ou en créant un pôle dédié. Au-delà de permettre aux collectivités territoriales de disposer d'un correspondant identifié, l'intérêt réside dans la professionnalisation de la fonction de négociation et de suivi des conventions. Des formations dédiées pourront être proposées à cette fin et une animation de réseau mise en place. Cette professionnalisation apparaît d'autant plus nécessaire que les ressources consacrées par les services de l'Etat sont limitées en comparaison de celles des collectivités territoriales. Toutefois, elle semble difficile à mettre en œuvre à ressources constantes. Si l'Etat souhaite se réinvestir de manière durable dans ces politiques, un renforcement des moyens des DDETS est à étudier rapidement.
- Remobiliser les préfets. Il est en effet significatif que la circulaire du Premier ministre du 19 avril 2021 relative à la feuille de route interministérielle des préfets, ne fasse mention ni de la SNPLP ni des CALPAE. Tout juste mentionne-t-elle, dans un tableau figurant en annexe recensant les 68 « réformes prioritaires du Gouvernement dont le pilotage comporte une dimension territoriale » l'action de la SNPLP consistant à organiser la distribution de petits déjeuners gratuits dans les écoles des quartiers prioritaires de la politique de la ville et la proposition de repas à un euro dans les cantines scolaires. Or, les préfets sont les seuls à pouvoir, d'une part, organiser une animation interministérielle et partenariale de la stratégie à l'échelle du territoire départemental et, d'autre part, organiser la mobilisation des compétences de l'Etat et de ses opérateurs conformément à la logique partenariale censée présider aux conventions. Il est donc proposé que :
 - La DIPLP, à l'instar de la DIHAL, organise des visioconférences périodiques avec les préfets pour les sensibiliser aux enjeux de la stratégie et des conventions conclues dans ce cadre, partager les orientations stratégiques, échanger des bonnes pratiques, relayer des points d'attention, etc. Une lettre d'informations régulière pourrait compléter ce dispositif.
 - Une instance de gouvernance départementale consacrée à la lutte contre la pauvreté (comité de suivi) soit présidée par le préfet ou un membre du corps préfectoral (sous-préfet à la ville, préfet délégué à l'égalité des territoires, sous-préfet d'arrondissement). Cette instance aurait vocation à traiter de l'ensemble des sujets relevant de la stratégie et de veiller à leur bonne articulation avec d'autres politiques publiques, notamment la politique de la ville. Le secrétariat en serait confié à la DDETS.
 - Ce comité réunirait :
 - Les services de l'Etat compétents, en particulier la DDETS, la direction des services départementaux de l'Éducation nationale, éventuellement la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse ;

- Les collectivités territoriales : outre les collectivités engagées dans une convention avec l'Etat (le département et, le cas échéant, la métropole), le préfet veillera à mobiliser la région, dont les compétences en matière de formation professionnelle peuvent apporter une contribution décisive aux objectifs poursuivis.
- Les opérateurs : l'ARS, Pôle emploi, les missions locales, la Caf, etc.
- Les associations.
- A échéance régulière, cette instance se réunirait en format « conférence des financeurs », en présence des services de l'Etat, des collectivités territoriales, voire des opérateurs susceptibles de contribuer au financement.

Recommandation n°18 Remobiliser les préfets sur les enjeux de prévention et de lutte contre la pauvreté, leur confier la présidence d'un comité de suivi départemental partenarial et multi-niveaux portant sur la SNPLP dans son ensemble.

Recommandation n°19 Désigner un référent chargé du pilotage et du suivi des conventions au sein des DDETS.

[250] A l'échelon régional, la mission recommande de mieux articuler les CLP et les DREETS, en clarifiant leurs missions et champs de compétences respectifs :

- Les DREETS auraient vocation à être plus clairement positionnées en soutien administratif et technique des DDETS sur la contractualisation, notamment des plus petites d'entre elles qui n'ont pas nécessairement la possibilité de dédier des moyens spécifiques à la fonction de négociation et de suivi des conventions à l'échelon départemental.
- Les CLP se recentreraient sur leur rôle de pilotage et d'incarnation de la stratégie à l'échelon régional, qui suppose notamment l'exercice des missions suivantes :
 - La mobilisation interministérielle (rôle d'ensemblier), y compris au-delà de la sphère sociale, pour la mise en œuvre des actions de la stratégie nationale ;
 - Le dialogue avec les associations et les élus locaux et la promotion de la stratégie (rôle d'incarnation) ;
 - Le pilotage de la contractualisation (rôle de supervision), en veillant à la cohérence entre les objectifs nationaux et les actions menées localement, en s'assurant du respect par chacune des parties de ses engagements contractuels et en proposant, à défaut, des mesures correctives ;
 - Les comparaisons interdépartementales et le repérage de bonnes pratiques (rôle de parangonnage et d'essaimage) ;
 - Le soutien à des projets locaux (rôle de coordination de l'innovation sociale).

[251] Sous l'angle de la gouvernance, il est proposé que les CLP organisent deux fois par an, des comités régionaux (ou interdépartementaux, à leur appréciation notamment pour les grandes régions) de suivi de la stratégie nationale associant les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie et un panel de personnes concernées, identifiées en lien avec les associations et le CRPA.

[252] Les CLP peuvent, en outre, mettre en place des groupes de travail portant sur des sujets d'innovation sociale. Ces groupes de travail peuvent notamment permettre d'identifier des projets innovants susceptibles d'être financés à partir des crédits de la stratégie nationale.

4.5.2 La participation active des personnes concernées à différentes étapes

[253] Les attentes en matière de participation des personnes concernées ont été largement déçues. Les groupes de travail thématiques – initialement au nombre de 15 par région – censés être réunis à l'échelon régional sont aujourd'hui peu investis : certains CLP ne les avaient encore pas relancés au 2^{ème} trimestre 2021, d'autres en avaient fusionné plusieurs, en accord avec les recommandations de la DIPLP⁶⁶. Les collectivités territoriales et les associations s'en sont souvent détournés, faute d'avoir perçu leur utilité (« *pas de livrable* », aucune suite donnée aux travaux, etc.). La mission estime que la participation à des groupes de travail ne constitue pas la modalité la plus adaptée pour associer les personnes concernées. En conséquence, elle formule plusieurs propositions destinées à rendre plus effective la participation des personnes concernées :

- Au stade de l'identification des besoins : Les personnes concernées sont associées à l'élaboration des diagnostics territoriaux. Les CRPA pourront aider à mettre en relation les porteurs de projets et les personnes susceptibles d'être intéressées par ce type de démarche.
- Au stade de la conception des projets : Dans le cadre des AAP ou des AMI, l'association de personnes en situation de pauvreté devient un critère d'évaluation des projets soumis.
- Au stade du suivi : Un panel suffisamment représentatif des personnes concernées est invité aux comités de suivi régionaux.
- Au stade de l'évaluation : L'avis des personnes concernées est plus systématiquement recherché, dans le cadre d'évaluations reposant sur des indicateurs de qualité de service ou d'enquêtes qualitatives de satisfaction (enquêtes de satisfaction, focus groupes...). Le CNLE et les CRPA pourraient être associés à l'élaboration d'une méthodologie adaptée (voir *supra*).

Recommandation n°20 Introduire dans les cahiers des charges des AAP et des AMI une clause stipulant que les projets devront s'appuyer sur l'expérience et l'expertise de personnes concernées.

[254] Les membres du 5^{ème} Collège ayant eu l'occasion de manifester leur souhait d'être davantage associés à l'élaboration des politiques publiques – en sus des travaux d'évaluation auxquels ils contribuent –, la mission saisit l'occasion de ce rapport pour préconiser d'organiser une rencontre au moins annuelle entre les décideurs publics et le CNLE, en présence de représentants de tous les collèges, notamment celui des personnes concernées.

⁶⁶ Note relative à l'avenir des groupes de travail thématiques présentée lors du séminaire du 9 juillet 2020.

LETTRE DE MISSION



Le Ministre

Paris le 11 septembre 2020

Madame la cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales,

La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté a permis de renouer une relation de confiance entre l'Etat et les conseils départementaux, entérinée par la contractualisation engagée en 2019 avec la quasi-totalité des départements. Cette contractualisation prévoit des actions socle, incluses dans toutes les conventions (notamment la fin des sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance, la mise en place d'un accueil social inconditionnel de proximité et du référent de parcours) et des actions d'initiative départementale.

L'Etat a fortement augmenté en 2020 les crédits de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, dédiés à la contractualisation : ils sont passés de 135 millions d'euros en 2019 (comprenant le Fonds d'appui aux politiques d'insertion - FAPI) à 175 millions d'euros.

Après deux ans de mise en œuvre, je souhaite que l'Inspection générale des affaires sociales fasse une analyse approfondie du processus de la contractualisation en termes d'efficacité, d'opérationnalité et d'atteinte des objectifs visés. Il s'agit de valider l'intérêt d'une telle démarche pour les parties signataires, de mesurer son impact sur les politiques sociales et d'améliorer le cas échéant le dispositif mis en œuvre dans une optique de simplification et de maîtrise des engagements.

Vous travaillerez en lien avec le conseil scientifique du Comité national de lutte contre l'exclusion qui a déjà réalisé un travail d'analyse et de synthèse des conventions signées au titre du FAPI en 2017 et qui devait renouveler cet exercice sur la période 2019-2020.

La remise du rapport est souhaitée pour la fin du 1^{er} semestre 2021 afin de pouvoir prendre en compte vos préconisations pour la contractualisation de l'année suivante.

Je vous prie d'agréer, Madame la Cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales, l'expression de la considération distinguée.

Olivier VERAN

Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales
39, quai André Citroën
75015 Paris

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Présidence de la République

- Constance BENSUSSAN, Conseillère solidarités, égalité femmes/hommes, lutte contre les discriminations

Services du Premier ministre

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

- Sylvain MATHIEU, Délégué interministériel
- Manuel DEMOUGEOT, Directeur du pôle "Résorption des bidonvilles"
- Jean-Paul BACHELOT, Conseiller "Education et droits de l'enfant" au sein du pôle "Résorption des bidonvilles"

Ministère des solidarités et de la santé

Cabinet de la Ministre déléguée en charge de l'autonomie

- Jean FABRE-MONS, Conseiller des politiques de lutte contre la pauvreté

Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de l'enfance et des familles

- Vincent REYMOND, Directeur de cabinet

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP)

- Marine JEANTET, Déléguée interministérielle
- Francis BOUYER, Secrétaire général
- Marthe POMMIE, Conseillère prestations sociales, insertion et jeunesse
- Laure BERTHINIER, Conseillère territoires et contractualisation
- Julie RIPA, Conseillère suivi et évaluation de la stratégie pauvreté

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- Jérôme JUMEL, Adjoint à la directrice générale de la cohésion sociale
- Florence ALLOT, Sous-directrice chargée de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- Denis DARNAND, Adjoint à la sous-directrice

- Corinne EHRHART, Adjointe à la cheffe de bureau de l'accès aux droits, insertion, économie sociale et solidaire
- Alexandre DUBOEUF-CROUZEIX, Chargé de mission dans le domaine de la lutte contre la pauvreté

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

- Patrick AUBERT, Sous-directeur « Observation de la solidarité »
- Olivier LEON, Adjoint au sous-directeur "Observation de la solidarité"
- Isabelle LEROUX, Cheffe du bureau "Collectivités locales"
- Pierre-Yves CABANNES, Chef du bureau "lutte contre l'exclusion"

Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

- Hayet ZEGGAR, Inspectrice générale des affaires sociales
- Philippe BURNEL, Inspecteur général des affaires sociales
- Jean-Philippe VINQUANT, Inspecteur général des affaires sociales

Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion

Cabinet de la Ministre déléguée chargée de l'insertion

- Corinne VAILLANT, Directrice de cabinet
- Gwenaëlle JUAN, Conseillère technique pour le service public de l'insertion et de l'emploi

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- Bénédicte LEGRAND-JUNG, Cheffe de service, adjointe au Délégué général
- Myriam MESCLON-RAVAUD, Directrice de projet accompagnement dans l'emploi

Haut-Commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises

- Joséphine LABROUE, Conseillère

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Direction générale des collectivités locales

- Arnaud MENGUY, Sous-directeur des finances locales et de l'action économique
- Karine DELAMARCHE, Sous-directrice des compétences et des institutions locales

Comité national de lutte contre l'exclusion (CNLE)

- Nicolas DUVOUX, Président du conseil scientifique
- Michèle LELIEVRE, Directrice scientifique
- Juliette RAMMSTEIN, Chargée de mission

France Stratégie

Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

- Louis SCHWEITZER, Président
- Marine De MONTAIGNAC, Cheffe de projet sur les sujets touchant aux inégalités et à la pauvreté, rapporteure
- Sylvie ROGER, Chargée de mission au Département société et politiques sociales

Laboratoire ARENES/UMR 6051, Chaire "Territoires et mutations de l'action publique"

- Marc ROUZEAU, Coordonnateur de la recherche « Gouvernance et territorialisation de la SNPLP
- Romain PASQUIER, Directeur de recherche CNRS
- Alessia LEFEBURE, Directrice adjointe de l'EHESP
- Claire AUZURET, Docteure en sociologie Université de Nantes

Institut national de la statistique et des études économiques

- Valérie ALBOUY, Cheffe du département des ressources et des conditions de vie des ménages

Caisse nationale des allocations familiales

- Arnaud ROZAN, Directeur général délégué chargé de la stratégie et de l'évaluation
- Sylvie DOUCET, Conseillère en charge de la stratégie et de la COG, direction de l'évaluation et de la stratégie
- Frédéric MARINACCE, Directeur général délégué chargé des politiques familiales et sociales
- Pauline DOMINGO, Sous-directrice chargée de la petite enfance, de l'enfance, de la jeunesse et de la parentalité
- Isabelle BROHIER, Responsable pôle solidarités, insertion, contentieux

Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

- Virginie MAGNANT, Directrice
- Etienne DEGUELLE, Directeur adjoint de la direction de la compensation de la perte d'autonomie

Pôle Emploi

- Misoo YOON, Directrice générale adjointe en charge de l'offre de services
- Firmine DURO, Directrice en charge des partenariats et de la territorialisation jusqu'au 30/04/2021
- Yvane SQUELBUT, Directrice en charge des partenariats et de la territorialisation à compter du 01/05/2021

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

- Clément CADORET, Directeur des projets

Assemblée des départements de France (ADF)

- Jean-Michel RAPINAT, Directeur des politiques sociales

Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (ANDASS)

- Anne TROADEC, Présidente
- Patrick GENEVAUX, Administrateur

Associations nationales

Collectif Alerte

- Christophe DEVYS, Président
- Manon JULLIEN, Conseillère technique Lutte contre l'exclusion UNIOPSS

Fédération des acteurs de la solidarité

- Florent GUEGUEN, Directeur
- Alexis BOURSOLAS, Responsable du Service Stratégie et Analyse des politiques

Les Restos du Cœur

- Louis CANTUEL, Responsable des relations institutionnelles

Fédération Nationale des ADEPAPE

- Jean-Marie MULLER, Président
- Martine MANNEVILLE, Présidente de l'URADEPAPE Grand Est

ATD Quart Monde

- Dominique VIENNE, Membre de l'équipe de coordination du suivi de la stratégie pauvreté et représentant au d'ATD Quart Monde au CNLE
- Isabelle DORESSE, Représentante d'ATD Quart Monde au comité scientifique du CNLE

Secours Populaire

- Henriette STEINBERG, Présidente de l'association nationale
- Thierry ROBERT, Secrétaire National et Directeur Général de l'association nationale

Croix Rouge Française

- Thierry COUVERT LEROY, Délégué National Enfants & Familles - Délégué National Lutte contre les Exclusions
- Guillaume MEUGNIER, Directeur adjoint de la direction des activités bénévoles et de l'engagement

Commissaires à la lutte contre la pauvreté

- Anoutchka CHABEAU, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Grand Est
- Joëlle CHENET, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- Cécilie CRISTIA-LEROY, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Auvergne-Rhône-Alpes
- Jean-Yves DOUCHEZ, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Centre-Val de Loire
- Rodolphe DUMOULIN, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Hauts-de-France
- Eric PELISSON, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Occitanie
- Christian FORTERRE, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Normandie
- Isabelle GRIMAULT, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Nouvelle-Aquitaine
- Ludovic MAGNIER, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Bretagne
- Didier MEDORI, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Corse
- Anne POSTIC, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Pays de la Loire
- Cécile TAGLIANA, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Ile de France
- Maurice TUBUL, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Bourgogne-Franche-Comté

Département de Seine-Saint-Denis

Préfecture de la région Ile de France

- Cécile TAGLIANA, Commissaire à la lutte contre la pauvreté

Préfecture de la Seine-Saint-Denis

- Anne-Claire MIALOT, Préfète déléguée pour l'égalité des chances
- Eléa BOUCHRAK, Chargée de mission auprès de la préfète déléguée pour l'égalité des chances

Direction régionale interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS) d'Ile-de-France

- Alexandre MARTINET, Directeur régional adjoint, adjoint au chef du pôle Economie, Emploi et Solidarités
- Sophie CHAILLET, Directrice régionale déléguée, Conseillère solidarités, chargée des affaires générales
- Eloy DORADO, Directeur de l'UD-93
- Laurence DEGENNE-SHORTEN, Responsable de pôle Entreprises, Emploi et Solidarité au sein de l'UD93
- Jean-Sébastien MELIN, Chef du département « protection et insertion des jeunes » au sein de l'UD93
- Théo COPPEL, Chef du département « animation territoriale » au sein de l'UD93
- Melinda MARONE, Cheffe du département « protection et insertion des adultes » au sein de l'UD93

Département de Seine-Saint-Denis

- Olivier VEBER, Directeur général des services
- Benjamin VOISIN, Directeur général adjoint, responsable du pôle Solidarités
- Anne-Sophie CASTEIGT, Directrice de l'emploi, de l'insertion et de l'attractivité territoriale

Département de Charente

Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP)

- Anthony MONTAGNE, Directeur

Département de la Charente

- Fabien TULEU, Directeur du Pôle Solidarités
- Fabienne REJOU, Directrice adjointe du Pôle solidarités

Département du Pas-de-Calais

Préfecture de la région des Hauts de France

- Rodolphe DUMOULIN, Commissaire à la lutte contre la pauvreté

Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) des Hauts de France

- André BOUVET, Directeur régional
- Patrick OLIVIER, Directeur régional délégué
- Serge BOUFFANGE, Directeur régional adjoint de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités et chargé des fonctions de responsable du pôle « cohésion sociale »

Préfecture du Pas-de-Calais

- Franck BOULANJON, Secrétaire général adjoint

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) du Pas de Calais

- Nathalie CHOMETTE, Directrice départementale
- Patrick DEBRUYNE, Responsable du Pôle appui à la Stratégie et référent contractualisation

Département du Pas-de-Calais

- Pierre HILAIRE, Directeur du Pôle des Solidarités par intérim
- Sabine DESPIERRE, Direction des Politiques d'Inclusion Durable
- Frédérique BRUEGGHE, Chef de Mission Appui aux Politiques Publiques

Département de Meurthe-et-Moselle

Préfecture de Meurthe-et-Moselle

- Arnaud COCHET, Préfet

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) de Meurthe-et-Moselle

- Pierre-Yves BOIFFIN, Directeur départemental
- François MERLE, Directeur départemental adjoint
- Jean-Pierre DELACOUR, Responsable du pôle Cohésion territoriale, insertion, emploi et entreprises
- David WURTZ, Chargé de mission sur la stratégie pauvreté

Pôle Emploi Meurthe-et-Moselle

- Nathalie PATUREAU, Directrice territoriale
- Régis CLASSEN, Directeur de Pôle Emploi Nancy Cristallerie

Métropole du Grand Nancy

- Bertrand KLING, Vice-président Santé, handicap, logement, habitat, insertion, gens du voyage, sécurité
- Romain MIRON, Conseiller métropolitain
- Sylvie ROBERT, Directrice de la cohésion insertion

Département de Meurthe-et-Moselle

- Agnès MARCHAND, Vice-Présidente déléguée à l'enfance, à la famille, à la santé et au développement social
- Claudine SAVEAN, Directrice générale des services
- Julien TIPHINE, Directeur général adjoint des solidarités
- Julie-Anne HIPPERT, Directrice de l'action sociale et insertion
- Isabelle HUMBERT, Directrice adjointe de l'action sociale et de l'insertion
- Denise GUINAY, Chargée de mission développement social
- Géraldine GENTET, Directrice enfance famille
- Alexis JACQUES, Directeur adjoint enfance famille

Associations

- Jean-Paul MARCHAL, Président de Jeunes et Cité
- Geneviève PUPIL, Vice-présidente de la Banque Alimentaire
- Robert LAROSE, Président des Restos du Cœur
- Patrick BOYE, Membre du secrétariat départemental du Secours Populaire
- Nadège TORCHIA, Directrice adjointe du pôle Développement et innovation sociale ARELIA
- Céline LACOTE, Directrice générale ADALI-Habitat
- Sophie GIRARD-LAGREE, Directrice du Centre social La Clairière
- Martine MANNEVILLE, Présidente Tremplin
- Jérôme PREVOT, Directeur Aurélie Finance Foyer Maraé

Département des Bouches-du-Rhône

Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur

- Joëlle CHENET, Commissaire à la lutte contre la pauvreté

Préfecture des Bouches-du-Rhône

- Marie AUBERT, Préfète déléguée à l'égalité des chances
- Florentine SAVIANE, chargée de mission sur les sujets « citoyenneté, santé et accès aux droits »

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) des Bouches-du-Rhône

- Anthony BARRACO, Directeur adjoint

Département du Gard

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) du Gard

- Véronique SIMONIN, Directrice départementale
- Frédérique MARTINEZ-VILAIN, Responsable de la mission de coordination des politiques contractuelles

Département du Gard

- Nicolas JULIEN, Directeur Général Adjoint en charge Des Solidarités
- Samuel JAULMES, Directeur de l'Animation et du Développement Social des Territoires

Communauté européenne d'Alsace

Communauté européenne d'Alsace

- Estelle BURGUN, adjointe à la directrice des solidarités, directrice de la mission action sociale de proximité
- Emilie BRESSOLLETTE, cheffe de projet

Métropole de Lyon

Préfecture de la région Auvergne-Rhône-Alpes

- Cécilie CRISTIA-LEROY, Commissaire à la lutte contre la pauvreté

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) du Rhône

- Christel BONNET, Directrice départementale

- Laurent WILLEMAN, Directeur adjoint
- Joëlle GANTELET, Référente de la stratégie « pauvreté »
- Claire PANNIER, Chef du pôle partenariats et égalité des chances

Métropole de Lyon

- Séverine HEMAIN, Vice-Présidente
- Corinne AUBIN-VASSELIN, Déléguée solidarités, habitat et éducation
- Christophe LAFOUX, Directeur de l'insertion et de l'emploi
- Antoine DULIN, Conseiller solidarités au sein du cabinet du Président

Métropole de Toulouse

Préfecture de la région Occitanie

- Eric PELISSON, Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Occitanie

Toulouse Métropole

- Nadège GRILLE, Directrice générale des solidarités
- Corinne HAIMART, Directrice solidarités et cohésion sociale

LISTE DES SIGLES UTILISES

AAP	Appel à projets
ADF	Assemblée des départements de France
AIL	Action d'initiative locale
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
APJM	Accueil provisoire jeune majeur
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASIP	Accueil social inconditionnel de proximité
CAF	Caisse d'allocations familiales
CALPAE	Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi
CAOM	Convention annuelle d'objectifs et de moyens
CAR	Comité de l'administration régionale
CD	Conseil départemental
CJM	Contrat jeune majeur
CLP	Commissaire à la lutte contre la pauvreté
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNPA	Conseil national des personnes accueillies et/ou accompagnées
COFIL	Comité de pilotage
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPPE	Contrats de prévention et de protection de l'enfance
CRPA	Conseil régional des personnes accueillies et/ou accompagnées
CT	Collectivité territoriale
CUI	Contrat unique d'insertion
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDETS PP	Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DIPL	Délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
ETP	Equivalent temps plein
FALPAE	Fonds d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi
FAPI	Fonds d'appui aux politiques d'insertion
FSE	Fonds social européen
GAD	Garantie d'activité départementale
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finances initiale

MDPH	Maisons départementales des personnes handicapées
MNA	Mineur non accompagné
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
OTE	Organisation territoriale de l'Etat
PDEC	Préfet délégué à l'égalité des chances
PE	Pôle Emploi
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLF	Projet de loi de finances
PRIC	Pacte régional d'investissement dans les compétences
QPV	Quartier prioritaire de la ville
RSA	Revenu de solidarité active
SDAASaP	Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SNPLP	Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté
SNPPE	Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance
SPIE	Service public d'insertion et de l'emploi

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 :** Présentation comparée du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017 et de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022
- ANNEXE 2 :** Principales caractéristiques du socle commun d'objectifs
- ANNEXE 3 :** Perception de l'outil contractuel par les acteurs territoriaux
- ANNEXE 4 :** Témoignages des membres du 5ème Collège du CNLE
- ANNEXE 5 :** Bilan des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) et appréciation de l'effet-levier sous l'angle des actions mises en œuvre
- ANNEXE 6 :** Appréciation de l'effet-levier financier de la contractualisation au regard des budgets d'aide et d'action sociales des départements
- ANNEXE 7 :** Incidences sociales de la crise sanitaire
- ANNEXE 8 :** Liste des indicateurs sociaux départementaux (ISD)

ANNEXE 1 : Présentation comparée du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017 et de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022

	Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017	Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022
Orientations stratégiques	Réduire les inégalités et prévenir les ruptures Venir en aide et accompagner vers l'insertion Coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs	L'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté Garantir au quotidien les droits fondamentaux de tous les enfants Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi.
Publics cibles prioritaires		Enfants, jeunes, bénéficiaires du RSA
Leviers	Renforcer l'interministérialité des politiques de solidarité Accentuer la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté Reconnaître le droit à l'initiative sociale 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 Refonder le travail social Observer les besoins, évaluer et capitaliser les pratiques	Une nouvelle approche de la relation entre l'État et les territoires à travers une contractualisation « exigeante » L'association des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de solidarité La rénovation du travail social L'engagement des entreprises Un fonds d'investissement social
Gouvernance	Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) présidé par le Premier Ministre Animation opérationnelle par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)	Comité stratégique présidé par le ministre des solidarités et de la santé Animation opérationnelle par la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP)
Budget	ND	8,5 milliards d'euros
Méthode d'élaboration	7 groupes thématiques pilotés par des personnalités qualifiées	6 groupes de travail pilotés par des personnalités qualifiées
Suivi, évaluation	CNLE, IGAS, comité des personnalités qualifiées	Comité scientifique du CNLE, France Stratégie

ANNEXE 2 : Principales caractéristiques du socle commun d'objectifs

	Prévention des sorties sèches de l'ASE	Accueil social inconditionnel de proximité	Référent de parcours	Maraudes mixtes	Prévention spécialisée	Insertion des bénéficiaires du RSA	Formation des travailleurs sociaux
Date de mise en place	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020
Territoire concerné	France entière	France entière	France entière	15 départements	15 territoires retenus sur appel à projets	France entière	France entière
Finalité	Accompagner vers l'autonomie les jeunes majeurs sortant de l'ASE en s'engageant sur le logement, les ressources et l'accès au droit, l'insertion sociale, professionnelle et la mobilité, la couverture santé et l'accès au soin	Garantir à toute personne rencontrant des difficultés une écoute attentionnée de la globalité de ses besoins à moins de 30 minutes en transport afin de lui proposer le plus tôt possible des conseils et une orientation adaptée	Garantir un accompagnement social global, de qualité et sans rupture permettant aux personnes d'accéder à leurs droits	Sortir les enfants de la rue, des squats et des bidonvilles par un accompagnement des familles, associant les compétences veille sociale / logement / hébergement / scolarisation de l'Etat, et les compétences d'action sociale et de protection de l'enfance des départements	Prévenir la marginalisation et faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu	Orienter rapidement les nouveaux entrants dans le RSA, démarrer rapidement un parcours d'accompagnement et renforcer l'offre d'accompagnement à travers la garantie d'activité e	Faire évoluer ou renforcer certaines pratiques professionnelles favorables à une amélioration de la qualité de l'accompagnement offert
Objectifs opérationnels	Zéro sortie sèche de l'ASE en 2022	Structurer un réseau permettant l'accueil social sur tout le territoire	Former les intervenants sociaux à la démarche de référent de parcours et accompagner les personnes par un référent	Mettre en place des maraudes mixtes	Soutenir des projets en direction de jeunes en difficulté de 18 à 25 ans dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les territoires qui présentent un nombre important de	Réduire les délais d'orientation des nouveaux allocataires du RSA, les délais d'entrée en accompagnement et les délais de signature d'un contrat d'engagements réciproques Favoriser le retour à l'activité de 100 000 BRSA	Permettre l'accès des travailleurs sociaux aux 6 modules de formation développés par le CNFPT Développer des modules de formation complémentaires, adaptés aux territoires et/ou aux besoins

RAPPORT IGAS N°2021-003R

			de parcours		jeunes en errance	par la garantie d'activité départementale et de 200 000 par l'accompagnement global à horizon 2022	spécifiques de certains agents,
Indicateurs	<p>Nombre de jeunes devenus majeurs dans l'année</p> <p>Nombre de jeunes pris en charge dans le cadre du référentiel</p> <p>Nombre de jeunes ayant pu choisir leur personne lien au moment du passage à la majorité</p> <p>Nombre de jeunes avec un logement stable</p> <p>Nombre de jeunes ayant accès à des ressources financières</p> <p>Nombre de jeunes dans un parcours professionnel et/ou scolaire</p>	<p>Taux de couverture de premier accueil social inconditionnel par département accessible à moins de 30 minutes</p> <p>Nombre de structures du CD engagées dans la démarche de premier accueil inconditionnel.</p> <p>Nombre de structures (hors dispositifs du CD) ou lieux qui sont engagés dans la démarche de premier accueil inconditionnel.</p> <p>Nombre de personnes reçues par les structures de premier accueil social inconditionnel des CD uniquement</p> <p>Nombre de personnes reçues au sein des autres structures de premier accueil social inconditionnel</p>	<p>Nombre d'intervenants sociaux formés ou sensibilisés à la démarche du référent de parcours</p> <p>Nombre total de personnes accompagnées par un référent de parcours</p>	<p>Nombre de premiers contacts établis</p> <p>Nombre de familles et d'enfants suivis</p> <p>Nombre de mises à l'abri de familles et d'enfants</p> <p>Nombre d'ouvertures de droits pour les enfants et familles</p> <p>Nombre de mesures de protection de l'enfance mises en œuvre</p>	-	<p>Nombre de nouveaux entrants</p> <p>Nombre de nouveaux entrants orientés en 1 mois et moins</p> <p>Nombre total de 1ers rendez-vous d'accompagnement fixés</p> <p>Nombre de 1ers rendez-vous à 2 semaines ou moins fixés</p> <p>Nombre total de 1ers contrats d'engagements réciproques</p> <p>Nombre de 1ers contrats d'engagements réciproques dans les 2 mois</p> <p>Nombre de bénéficiaires du RSA orientés vers la garantie d'activité départementale (nouveaux entrants de l'année)</p> <p>Nombre de bénéficiaires du RSA en cours d'accompagnement par la garantie départementale</p>	<p>Nombre de personnes formées par des formations figurant sur le catalogue CNFPT, par thématique</p> <p>Nombre de personnes formées par des formations faisant l'objet d'un financement spécifique, par thématique</p>
Budget total en 2020	10 M€	9,45 M€	6,15 M€	2 M€	3 M€	58,75 M€	8,5 M€
Critères de ventilation budgétaire	Extrapolation à partir des besoins exprimés par les territoires démonstrateurs	< 250 000 hab : 60 000 €	< 250 000 hab : 30 000 €	Entre 40 000 € et 300 000 € en fonction du nombre de	Sur appel à projets	critères de répartition du FAPI (dépenses de RSA et majoration pour les 15	Forfait au prorata de la taille des départements

RAPPORT IGAS N°2021-003R

	Complément en fonction du nombre de jeunes bénéficiaires de mesures de placement atteignant la majorité en 2019	250 000 hab.- 500 000 hab : 90 000 € > 500 000 hab : 110 000 €	250 000 hab.- 500 000 hab : 50 000 € > 500 000 hab : 80 000 €	familles concernées		départements dont le poids des allocations est le plus élevé)	
--	---	--	--	---------------------	--	---	--

ANNEXE 3 : Perception de l’outil contractuel par les acteurs territoriaux

ANNEXE 3	:PERCEPTION DE L’OUTIL CONTRACTUEL PAR LES ACTEURS TERRITORIAUX	99
1	METHODOLOGIE MISE EN PLACE	101
2	SI LES CALPAE ONT PLUTOT ETE BIEN ACCUEILLIES SUR LE PRINCIPE, L’ADHESION S’EST PROGRESSIVEMENT ERODEE	101
3	LA CONTRACTUALISATION A PERMIS D’ENCLANCHER DES DYNAMIQUES TERRITORIALES ET UN EFFET LEVIER EN TERME D’ACTIONS EST RECONNU PAR LES ACTEURS	105
3.1	LES CALPAE ONT MODIFIE CERTAINES PRATIQUES ET RENFORCE LES DYNAMIQUES LOCALES	105
3.2	LA VARIETE D’ACTIONS MISES EN ŒUVRE ACCREDITE L’IDEE D’UN EFFET LEVIER ET DEVRAIT LAISSE ESPERER, A TERME, UNE AMELIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNES CONCERNEES	106
4	LE PROCESSUS ADMINISTRATIF ET BUDGETAIRE FAIT L’OBJET DE VIVES CRITIQUES	108
4.1	LE PROCESSUS BUDGETAIRE N’EST PAS ADAPTE AUX CONTRAINTES DES SIGNATAIRES	108
4.2	LES INDICATEURS NATIONAUX SONT JUGES INADAPTES PAR LES DEPARTEMENTS	109
4.3	L’ARTICULATION AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS SECTORIELS SUSCITE DE FORTES INTERROGATIONS	110
5	PERSPECTIVES – PROPOSITIONS D’EVOLUTIONS	111
5.1	SUR L’EVOLUTION DU MAILLAGE TERRITORIAL	111
5.2	SUR L’EVOLUTION DES CONTRATS	112

1 Méthodologie mise en place

[1] La mission souhaitait recueillir l'avis des services de l'Etat (DREETS et DDETS) et des collectivités départements et métropoles) sur la contractualisation lancée par l'Etat dans le cadre de la SNPLP et plus spécifiquement sur les points suivants :

- Intérêt général pour les conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- Regard sur le contenu et la mise en œuvre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) ;
- Apports de ce dispositif contractuel pour le territoire ;
- Perspectives.

[2] Pour ce faire la mission a élaboré 4 questionnaires numériques, adaptés à chacun des interlocuteurs interrogés, en lien avec la DIPLP et le CNLE, et a diffusé ces enquêtes via l'outil SOLEN à des listes de diffusion pré-établies : les directeurs départementaux et régionaux des DDETS/DREETS, à partir des listes transmises par le SGMCAS, les directeurs généraux adjoints (DGA) en charge des solidarités des départements et les directeurs généraux des services (DGS) des métropoles. Les listes de diffusion auprès des collectivités ont été établies par la mission, en l'absence de listes de diffusion existantes au niveau national.

[3] L'enquête adressée aux collectivités a été accompagnée d'un courrier du ministre des Solidarités et de la Santé pour les sensibiliser à l'intérêt de la démarche dans le cadre de ce bilan.

[4] Les taux de réponse obtenus sont satisfaisants pour ce type d'enquête et permettent de dresser un panorama global représentatif de la perception des acteurs locaux sur cet outil contractuel.

Tableau 1 : Taux de réponses aux questionnaires électroniques adressés aux acteurs territoriaux de la contractualisation

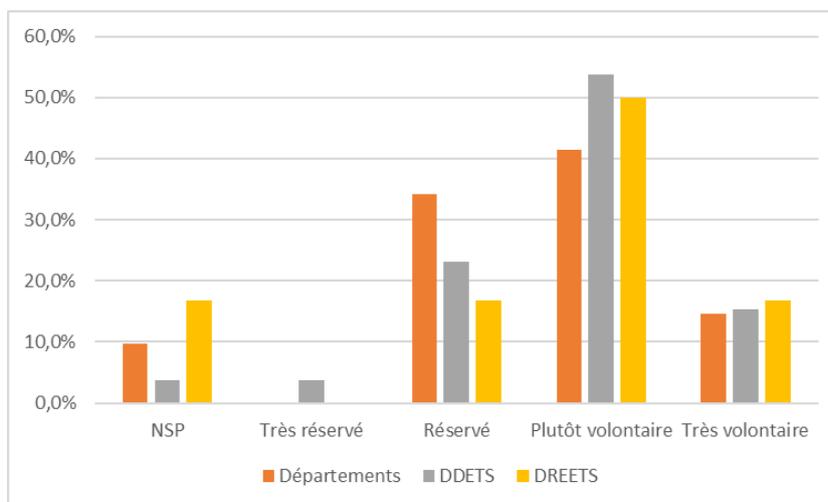
	Métropoles	Départements	DDETS	DREETS
Nombre de réponses validées	5	41	26	6
Taux de réponse	24 %	41 %	26 %	35 %

Source : Mission

2 Si les CALPAE ont plutôt été bien accueillies sur le principe, l'adhésion s'est progressivement érodée

[5] De façon générale les acteurs locaux sont en majorité favorables à une contractualisation entre l'Etat et les collectivités. Ainsi plus de 56 % des départements et de 66 % des services de l'Etat ayant répondu à l'enquête se disent « plutôt volontaire » ou « très volontaire » vis-à-vis de la contractualisation. La contractualisation « permet de croiser des initiatives parfois similaires, de mieux coordonner l'action [...] et doit favoriser la coordination et de meilleures relations avec les partenaires ». « C'est une modalité de travail moderne qui renforce le partenariat local. »

Graphique 1 : Position générale sur l'intérêt de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités dans le champ social



Source : Mission

[6] La lutte contre la pauvreté apparaît comme un enjeu privilégié pour la mise en place de tels partenariats : « *La lutte contre la pauvreté est un impératif national et il est essentiel d'œuvrer en mobilisant l'ensemble des acteurs nationaux et territoriaux pour garantir sur l'ensemble du territoire l'accès de tous aux droits fondamentaux dans le champ du social (emploi, logement, protection de la santé, justice, éducation, formation, culture, protection de la famille et de l'enfance).* »

[7] Pour autant, la contractualisation suppose un cadre équilibré et partenarial entre les acteurs. Ainsi, les principales réserves émises portent, du côté des départements, sur les orientations nationales liées à cette contractualisation, susceptibles de contrarier celles fixées par l'exécutif de la collectivité : « *la contractualisation est finalement devenue une sorte de recentralisation qui ne dit pas son nom. Les départements deviennent des opérateurs, les orientations et priorités sont fixées par l'Etat sur des compétences qui sont théoriquement décentralisées.* ». La difficulté porte en réalité sur les actions socles des CALPAE : « *Si la contractualisation avec l'Etat est intéressante, elle ne peut s'accompagner que d'une adaptation des objectifs et modalités contractuels aux réalités locales et besoins locaux. Cette adaptation existe dans les initiatives départementales, moins dans l'analyse des projets pour répondre aux actions socles.* »

[8] Du côté des services de l'Etat, les réserves touchent à la fois à des questions de légitimité à intervenir sur des compétences propres des collectivités (« *dans le champ de la protection de l'enfance, la totalité des sujets sont décentralisés hormis les pupilles de l'État et notre légitimité est clairement interrogée* ») mais aussi sur la plus-value des outils contractuels « *qui vont dans le sens d'une complexification supplémentaire avec un effet levier souvent modeste, voire inexistant (recours aux valorisations) et des capacités de négociations locales très restreintes (compétences disparues depuis les vagues de décentralisation, moyens humains non prévus pour la négociation et le suivi).* »

[9] De façon générale, la contractualisation dans le champ social est jugée d'autant plus pertinente qu'elle porte sur des compétences partagées, s'appuyant sur des marges de négociation locale dans un rapport équilibré entre l'Etat et les collectivités, et respectant les politiques menées par les collectivités.

[10] Les collectivités jugent ainsi que les CALPAE ne garantissent pas aujourd'hui ces principes. Ainsi, si plus de 55 % des départements étaient plutôt ou très volontaires sur le principe, seuls 41%

d'entre eux sont satisfaits quant à la mise en œuvre des CALPAE et 44 % sont réservés. Cette proportion monte à 100 % pour les métropoles.

Tableau 2 : Regard porté sur la mise en œuvre des CALPAE

	Métropoles	Départements
NSP	0,0%	14,6%
Très réservé	20,0%	4,9%
Réservé	80,0%	39,0%
Plutôt satisfait	0,0%	31,7%
Très satisfait	0%	9,80%

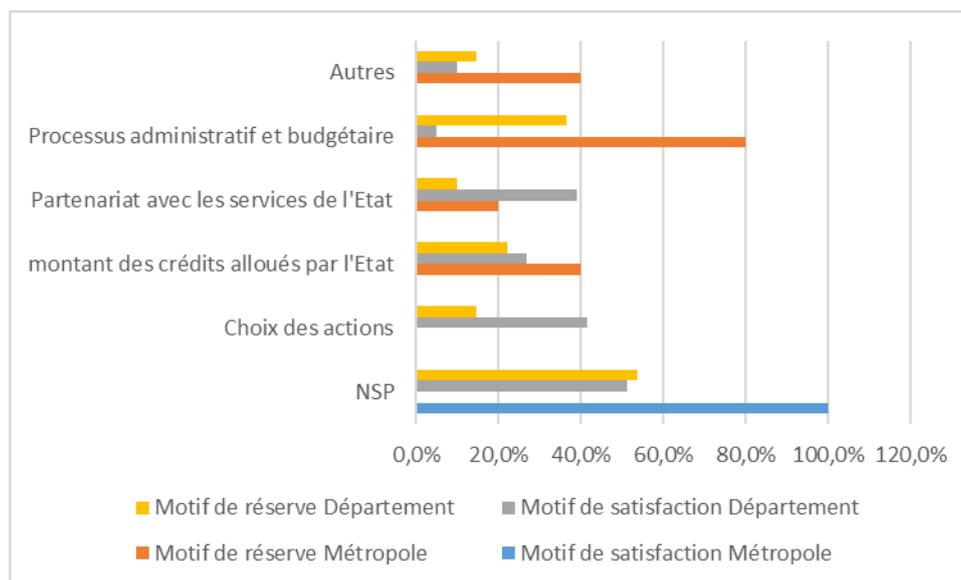
Source : Mission

[11] Les départements sont plutôt satisfaits du choix des actions mis en place avec les services de l'Etat. Ainsi 68 % des départements jugeaient notamment les actions socles adaptées et 29 % les jugeaient inadaptées. Cette proportion est sensiblement la même du côté des DDETS (73 % les jugent adaptées et 23 % inadaptées). En revanche une majorité de départements (54 %) estimaient que la répartition entre actions socles et action d'initiative locale était inadaptée contre 44 % qui la jugeaient au contraire adaptée. Les départements sont, dans l'ensemble, favorables à une répartition plus équilibrée entre ces deux types d'actions.

[12] En revanche, de manière unanime, le processus administratif et budgétaire constitue le principal motif de réserve des collectivités : « *L'apport de la contractualisation en terme des crédits alloués par l'Etat est appréciable mais en comparaison avec les budgets alloués par le Département et l'obligation d'absorber la lourdeur administrative inhérent à cette contractualisation génèrent une démobilisation voire interrogation* ».

[13] Le montant des crédits accordés par l'Etat apparaît également comme un motif de réserve, plus marqué s'agissant des métropoles. Il convient de noter que les critiques formulées à l'encontre de la mise en œuvre de la contractualisation émanent également des services de l'Etat : « *Le soutien au territoire à travers des crédits est pertinent. Le principe de la contractualisation et la lourdeur du dispositif atténuent l'intérêt de la démarche. Une organisation plus départementalisée à l'image des contrats de ville serait plus efficiente.* »

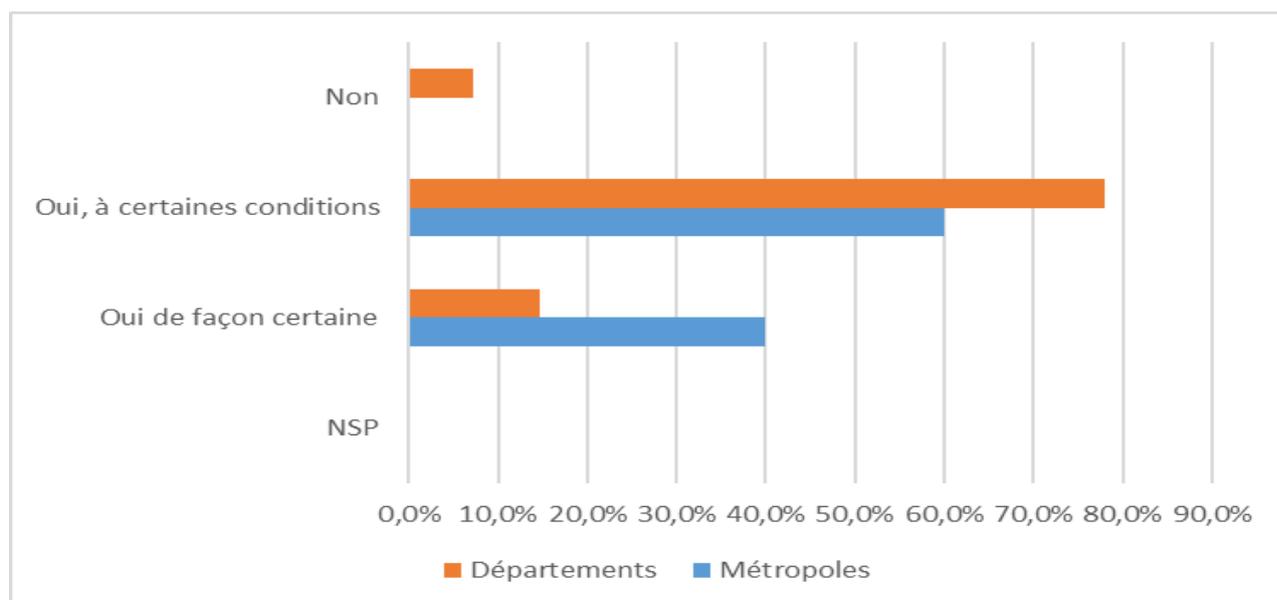
Graphique 2 : Principaux motifs de satisfaction et de réserve des départements et des métropoles vis-à-vis des CALPAE



Source : Mission

[14] Ces motifs de réserve, qui seront détaillés par la suite, sont suffisamment marqués pour obérer les perspectives d'un réengagement de toutes les collectivités dans le processus de contractualisation. Ainsi seuls 15 % des départements et 40 % des collectivités déclarent être certaines de se réengager dans la démarche de contractualisation engagée dans le cadre de la SNPLP. La majorité pense se réengager mais sous certaines conditions (78 % pour les départements et 60 % pour les métropoles). Plus de 7 % des départements déclarent ne pas souhaiter se réengager dans ce dispositif.

Graphique 3 : Volonté de poursuivre l'engagement au titre des CALPAE



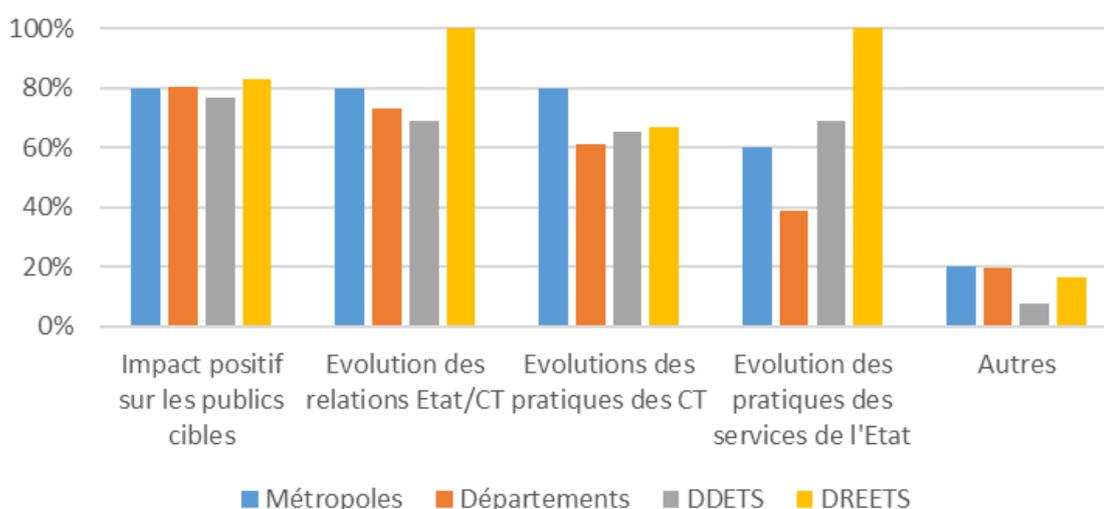
Source : Mission

3 La contractualisation a permis d'enclencher des dynamiques territoriales et un effet levier en terme d'actions est reconnu par les acteurs

3.1 Les CALPAE ont modifié certaines pratiques et renforcé les dynamiques locales

[15] Une large majorité des services de l'Etat et des collectivités estiment que les CALPAE ont permis de faire évoluer leurs relations mais de manière disparate.

Graphique 4 : Principaux apports des CALPAE



Source : Mission

[16] Dans certains territoires, les relations entre Etat et collectivités sont ainsi renforcées à travers des « rencontres partenariales régulières permettant d'affiner les enjeux et objectifs communs » ou « un cadre d'action partagé avec la collectivité, qui dépasse les seules relations ponctuelles ». Certaines collectivités plaident « pour conforter cette opportunité pour développer les échanges d'information plus réguliers et les collaborations opérationnelles » ou pour renforcer le partenariat : « ce serait intéressant que l'Etat, dans le cadre d'une convention propose autre chose qu'un financement mais aussi des actions en soutien du CD ».

[17] Ainsi certaines DDETS estiment par exemple que les coopérations mises en place avec les collectivités dans le cadre de la contractualisation ont permis une réponse plus coordonnée et plus efficace aux conséquences sociales de la crise sanitaire, notamment dans le cadre de l'aide alimentaire, du renforcement du réseau des CCAS et de la lutte contre la fracture numérique.

[18] Dans d'autres territoires, les relations ont au contraire été complexifiées. Dans certains cas, la posture de l'Etat dans le cadre de la contractualisation est remise en cause quand celle-ci est davantage tournée vers le contrôle que vers le partenariat (« place de l'Etat mal identifiée : engagement variable, rôle de contrôleur privilégié au détriment de l'esprit de la convention et de ses objectifs fondamentaux »).

[19] Souvent c'est la multiplicité des acteurs de l'Etat qui est pointée (« qui fait quoi entre la DDCSPP, le commissaire, ... », « Seul Paris décide ! ») ou l'engagement variable des services dans le cadre de cette contractualisation :

- « Administrations de l'Etat peu impliquées au plus haut niveau, délégation aux services, voire à 1 seule personne pour assurer le suivi (dialogue et contrôle). » ;
- « L'appui des services déconcentrés de l'Etat n'est pas du même degré selon les domaines d'intervention de la CALPAE : enfance, travail social et Insertion. ».

[20] En creux, les collectivités et les services de l'Etat regrettent le manque de moyens et de compétences des DDETS qui ne leur permettent pas d'être dans une véritable posture d'accompagnement des actions opérationnelles : « L'Etat n'est finalement autour de la table que dans la négociation de la convention, peu dans les actions opérationnelles ». Il est vrai que, pour les 18 DDETS ayant répondu à cette question, elles estiment à 0,6 ETP, parfois répartis entre plusieurs agents, les moyens qu'elles consacrent au suivi de la contractualisation pauvreté. Dans certaines DDETS ce sujet est porté par la direction seule, ce qui ne permet véritablement un accompagnement partenarial tout au long de l'année.

[21] En revanche, 61 % des départements et 80 % des métropoles reconnaissent que la contractualisation a permis de faire évoluer leurs pratiques. Ces évolutions portent principalement sur 4 axes :

- Une plus grande ouverture et un renforcement du travail partenarial avec les acteurs sociaux du territoire (ex. CCAS, associations...), notamment dans le cas des métropoles ;
- Un décloisonnement des directions pour une gestion transversale de la CALPAE ;
- Un changement de certaines pratiques professionnelles du travail social « en distillant de façon transversale les notions d'aller-vers, de participation des personnes concernées, d'approche globale, référent de parcours » ;
- Une évolution des pratiques d'évaluation (indicateurs d'activité, de résultats) et des systèmes d'information, notamment dans le cas des départements.

[22] Cette évolution est confirmée par les services de l'Etat qui estiment que les collectivités font généralement preuve de plus d'ouverture et de dialogue. S'agissant de la contractualisation avec les conseils départementaux, ils considèrent qu'« ils se sont appuyés sur les référentiels de l'Etat pour faire évoluer les pratiques des agents et de leur organisation ».

3.2 La variété d'actions mises en œuvre accrédite l'idée d'un effet levier et devrait laisser espérer, à terme, une amélioration de la situation des personnes concernées

[23] Les services de l'Etat et les collectivités s'accordent à considérer que les CALPAE auront un impact positif pour les publics cibles. En moyenne 80 % des répondants aux enquêtes ont cité ce point comme un apport des CALPAE. Celles-ci devraient permettre « une amélioration de la qualité des prises en charge », « le développement d'une offre complémentaire à destination de publics spécifiques » ou l'amplification ou l'accélération de certaines actions initiées par les collectivités.

[24] Ils sont pour autant conscients qu'il est prématuré, voire impossible de mesurer un tel impact « en l'absence de T0 » ou « d'approche qualitative qu'il convient de poser au terme de la convention pour être plus solide ».

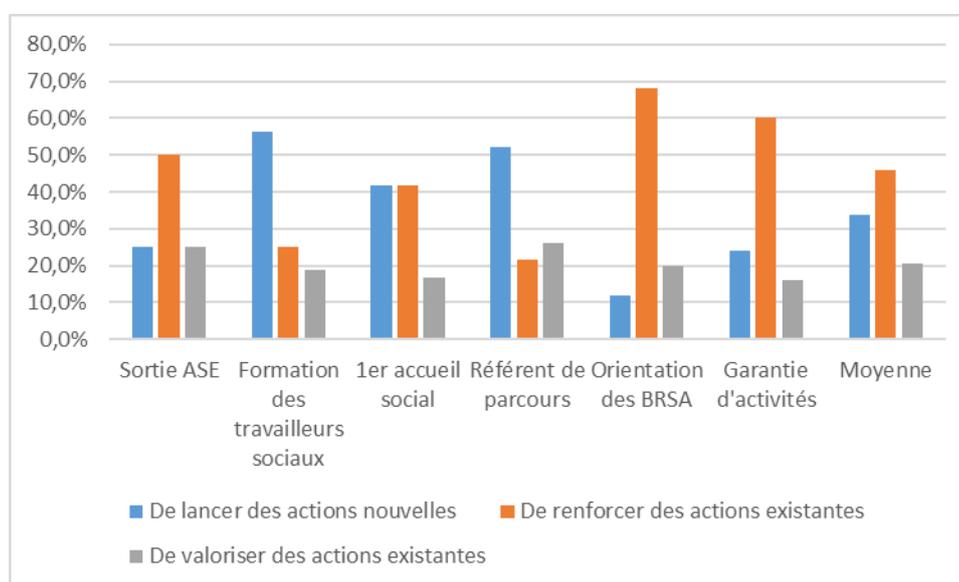
[25] Toutes les métropoles ayant répondu à l'enquête indiquent que la contractualisation leur a permis soit de lancer des actions nouvelles, soit de renforcer des actions déjà existantes. Cette proportion est également très importante s'agissant des départements : 81 % des départements ont

lancé des nouvelles actions et 93 % ont intensifié ou renforcé des actions lancées antérieurement. Ces résultats accréditent l'idée d'un effet-levier en terme d'actions lié aux CALPAE.

[26] Les DDETS, dans leurs réponses, ont confirmé ces résultats. Elles ont estimé la part d'actions nouvelles, d'actions renforcées ou d'actions valorisées dans les conventions signées avec le conseil départemental et la métropole.

[27] S'agissant des actions socles contractualisées avec les départements, elles estiment à 34 % la part d'actions nouvelles et 46 % la part d'actions renforcées. Ainsi, selon cette approche, un effet levier en terme d'actions semble se dessiner avec 80 % d'actions nouvelles ou renforcées et 20 % d'actions existantes valorisées. La proportion d'actions nouvelles est plus la forte pour la formation des travailleurs sociaux, l'accueil social inconditionnel de proximité ou le référent de parcours. Elle est plus faible pour l'orientation ou l'insertion des bénéficiaires du RSA.

Graphique 5 : Part des actions nouvelles, renforcées ou valorisées parmi les actions socles des conventions avec les départements selon l'analyse des DDETS

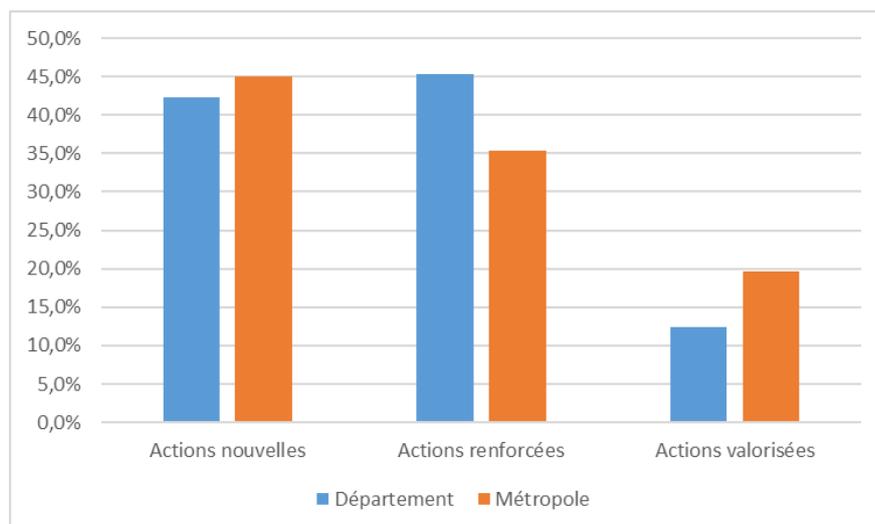


Source : Mission

[28] S'agissant des actions développées localement dans les contrats avec les départements (actions d'initiative locale) ou avec les métropoles, un effet levier en terme d'actions semble également se dessiner. 26 DDETS ont catégorisé les 161 actions contenues dans les conventions départementales et 7 DDETS les 51 actions contenues dans les conventions métropolitaines. Selon cette analyse 12 % des actions d'initiative locale des départements et 20 % des actions contractualisées avec les métropoles correspondent à des actions existantes et valorisées au titre de la CALPAE.

[29] Toutefois les résultats de cette analyse statistique, basée sur des interprétations *ex-post* de documents contractuels, méritent d'être confrontés aux entretiens directs avec les acteurs locaux pour apprécier plus finement la réalité de l'effet-levier.

Graphique 6 : Part des actions nouvelles, renforcées ou valorisées parmi les actions libres des conventions avec les départements et les métropoles selon l'analyse des DDETS



Source : Mission

4 Le processus administratif et budgétaire fait l'objet de vives critiques

4.1 Le processus budgétaire n'est pas adapté aux contraintes des signataires

[30] Le processus budgétaire suscite les plus vives critiques. Il est considéré comme problématiques par l'ensemble des métropoles et 90 % des départements ayant répondu à l'enquête. Pire, il est jugé inefficace par 73 % des DDETS et 50 % des DREETS.

[31] Les principaux points de critiques portent sur :

- L'absence de visibilité pluriannuelle :
 - « Contractualisation annuelle limitée, ne permet pas ambition et projection à moyen terme. »
 - « Le fonctionnement par avenant annuel très tardif (entre juin et septembre) est une difficulté majeure. Le principe même d'un avenant annuel n'est pas conforme à la logique de contractualisation, d'autant plus que certaines actions sont modifiées ou retirés ».
 - « Fonctionner réellement en pluri annualité en connaissant les enveloppes sur les années de la contractualisation et en ayant les orientations avant l'année considérée » ;
- La notification trop tardive des crédits, incompatible avec la mobilisation des partenaires et les processus budgétaires et délibératifs des collectivités :
 - « La notification prévisionnelle des crédits de l'année N, est communiquée à mi année N. Par conséquent, les services du Département sont contraints pour s'engager sur la conception de projets nouveaux et les opérateurs font valoir leurs réticences. »
 - « Il est trop complexe et trop tendu en matière de délais : les actions ont à peine débuté que la collectivité doit en faire l'évaluation. Il faut laisser plus de temps pour que les actions se développent vraiment. »

- *« Notification des crédits trop tardive ce qui engendre en fin d'année des non réalisations et donc des réfections ; »*
- *« Contractualisation trop tardive dans l'année. Inadéquation avec le calendrier des instances décisionnels du Département (budget voté en février) » ;*
- *« Les services de la DDETS se retrouvent à négocier et allouer les financements de l'année N au dernier trimestre de cette année, alors qu'il importerait de l'arrêter au dernier trimestre de l'année N-1 de manière à permettre au Département d'intégrer l'impact des nouvelles dépenses dans son budget primitif. En l'état, la négociation des avenants peut parfois revêtir un côté artificiel car dans les faits, à ce moment-là de l'année, les marges de négociation avec le CD sont réduites à portion congrue ».*
- Le fonctionnement en année glissante avec *« des actions à cheval sur 2 exercices »* qui complexifie encore plus le processus ;
- La fongibilité limitée des crédits :
 - *« Il devrait exister une fongibilité. »*
 - *« Flécher annuellement des crédits (dont certains pour 50 000 €) sur des actions n'a aucun sens dans un budget départemental. »*
 - La répartition entre actions socles et actions d'initiative libre est *« aujourd'hui ajustée sur une base de 2/3-1/3. Cette répartition mériterait sur une contractualisation de 2^{ème} génération d'évoluer vers plus de fongibilité et une répartition plus proche de 50/50. »*
- Le manque de précisions sur les dépenses éligibles : *« Non prise en compte de la valorisation des dépenses CD à 100 %. Restriction des actions pouvant être menées afin d'éviter les "effets d'aubaine" (financement des postes d'exécution). »*

[32] Certains répondants ont ainsi formulé des pistes permettant d'améliorer ce processus. Ainsi, la mise en place d'un dispositif de contractualisation du type contrat pluriannuel d'objectifs (CPO) sur 3 ans avec une possibilité de modulation sur la durée de la convention a été proposé : *« un système d'AE/CP avec une enveloppe triennale notifiée à l'appui de la contractualisation triennale aurait été plus performant ».*

[33] D'autres proposent une refonte complète du calendrier de la contractualisation. Selon eux, il importerait de fixer l'enveloppe de l'année N+1 avant le mois d'octobre de l'année N et au vu de l'évaluation de l'année N-1. L'enveloppe de l'année N+1 serait notifiée au début du dernier trimestre de l'année N, afin qu'elle soit prise compte au moment des orientations budgétaires de l'année N+1 et qu'elle serve de base à la négociation du conventionnement durant ce dernier trimestre. L'objectif serait que le contenu du conventionnement de l'année N+1 soit impérativement validé par le CD au plus tard pour le vote du budget primitif du département de l'année N+1.

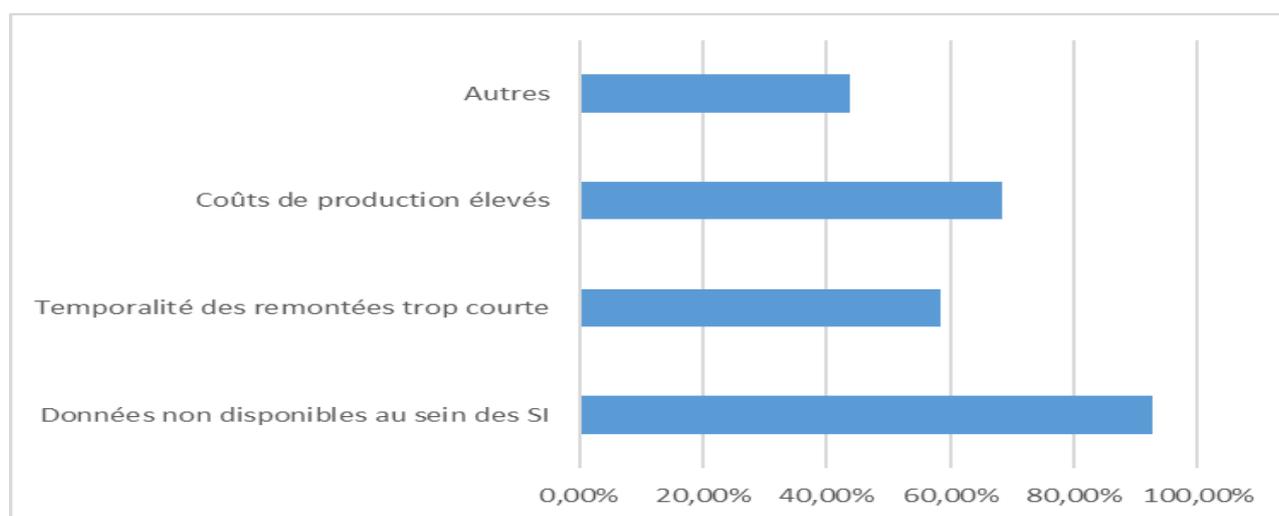
4.2 Les indicateurs nationaux sont jugés inadaptés par les départements

[34] Seuls 30 % des départements jugent les indicateurs des actions socles pertinents. Les départements considèrent, dans leur grande majorité, qu'*« ils sont trop nombreux, trop imprécis pour être exploités (ex. sur le référent de parcours) »*. Ils regrettent les changements dans les indicateurs depuis 2019, sans réelle explication sur leur pertinence, ainsi que l'absence de rendus nationaux, régionaux ou départementaux. En outre, ils estiment que certains indicateurs relèvent du pilotage de structures d'Etat (ex : fréquentation des Maisons France Service au titre du 1er accueil social inconditionnel) et d'autres supposeraient un transfert de données mieux structuré de la CNAF (ex : indicateurs en matière d'orientation des allocataires du RSA).

[35] Certains regrettent même le décalage « *entre des indicateurs ambitieux et des moyens limités. Les indicateurs embrassent l'ensemble de la politique des Départements et non le simple impact des actions contractualisées.* ». A cet égard, un croisement avec les statistiques de la DREES produites à partir des données des départements serait jugé pertinent : « *des indicateurs DREES en avril, des indicateurs CALPAE en mars qui ne sont pas exactement les mêmes mais qui sont proches. C'est donc peu efficient.* ».

[36] En outre ils sont 95 % à trouver les indicateurs difficiles à remplir. En effet dans près de la totalité des cas ces indicateurs ne sont pas disponibles dans les systèmes d'information des départements et engendrent ainsi des coûts de production élevés. Les départements estiment que certains indicateurs nécessitent des adaptations conséquentes de leurs logiciels et éprouvent « *des difficultés à obtenir des éditeurs de logiciel les données pour répondre aux demandes d'indicateurs* ».

Graphique 7 : Difficultés rencontrées par les départements pour remplir les indicateurs



Source : Mission

[37] Les départements regrettent en outre en majorité la temporalité trop courte pour la production de ces indicateurs. Cette considération est à rapprocher des critiques émises quant au calendrier budgétaire.

4.3 L'articulation avec les autres dispositifs sectoriels suscite de fortes interrogations

[38] Plus de 80 % des départements ayant répondu à l'enquête étaient engagés dans au moins un autre dispositif de contractualisation, qu'il s'agisse du contrat en matière de protection de l'enfance, du Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), de la convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM) relative aux dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle, ou de celle conclue dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt Logement d'abord, pour ne citer que les principaux. Le manque de cohérence entre ces différents dispositifs est souligné par les départements et les DDETS. Pour autant, les départements ne sont pas tous réfractaires à l'idée du maintien de plusieurs contractualisations sectorielles distinctes des CALPAE.

[39] Les DDETS estiment que le nombre élevé de dispositifs contractuels, d'appels à manifestation d'intérêt (AMI) et d'appels à projets (AAP) rend difficile leur articulation et regrettent de devoir chercher « *à faire coïncider les dispositifs et faire émerger les mutualisations/synergies malgré des calendriers totalement différents* », même si certains estiment que « *l'articulation est facilitée par le*

fait que ce sont les mêmes interlocuteurs pour les différentes contractualisations chapeautées par le DGA du CD ». Au même titre que les départements, elles estiment que ces outils nécessitent beaucoup de temps agent pour assurer le suivi.

[40] *Les départements estiment que « ces conventions portées par différents services de l'Etat ne sont pas toujours en cohésion ou en lien. » alors qu'« ils gagneraient à trouver localement un partenaire (Préfet, DDETS) à même d'engager l'Etat sur les politiques sociales innovantes ».*

[41] *Ils constatent également les zones de recoupement pouvant exister entre les différents types de contrats mais n'ont pas tous la même appréciation de la manière de résoudre la situation. Certains portent un regard « bienveillant » sur ces différents dispositifs, quand d'autres estiment que le conventionnement SPIE apparaît comme redondant ou que la CALPAE ne devrait plus contenir d'action qui relèvent de la protection de l'enfance. Certains départements estiment également que la contractualisation en protection de l'enfance est « plus en phase avec les besoins locaux, plus adaptés en termes de proposition financière, plus riche en termes de partenariat ARS » et d'autres notent également la difficulté d'articulation avec le FSE et les appels à projets divers lancés par l'Etat (appels à projets du commissaire à la lutte contre la pauvreté, Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), plan France Relance, CALPAE de la métropole).*

[42] *Quelques départements et DDETS plaident pour une contractualisation unique dans le champ des solidarités : « la stratégie pauvreté ayant le champ le plus large, elle peut regrouper le SPIE et la protection de l'enfance, la CAOM ... ». Dans tous les cas, il est attendu une meilleure coordination de l'Etat central : « L'idéal serait que nous bénéficions d'instructions conjointes des ministres concernés, avec délégation de crédits dédiés et détermination d'une marge de manœuvre pour les services déconcentrés. »*

5 Perspectives – propositions d'évolutions

5.1 Sur l'évolution du maillage territorial

[43] *Les services de l'Etat ayant répondu à l'enquête sont partagés quant à l'extension des contrats aux EPCI : 58 % des DDETS n'y sont pas favorables (contre 35 % favorables) alors que 50 % des DREETS y sont favorables (contre 33 % qui n'y sont pas favorables).*

[44] *Les partisans de cette extension estiment que les EPCI correspondent à « des bassins de vie qui constituent le plus souvent la maille du développement (économique, mobilité, action sociale) et, de fait, la maille d'intervention et de connaissance réciproque des opérateurs de l'économie, du social et de l'emploi. Or, cet objectif très opérationnel constitue de toute évidence le défi de l'insertion ». D'autre part, ils considèrent qu'une telle contractualisation pourrait avoir du sens pour les territoires ruraux ou enclavés au même titre que les CRTE. Les opposants estiment quant à eux que « la multiplication des partenaires dans la contractualisation dilue l'efficacité de la mise en œuvre de ces politiques » et pointent les risques de rupture d'égalité sur le territoire et le manque d'effectifs pour assurer le suivi de ces conventions.*

[45] *En outre les DREETS ayant répondu sont majoritairement en faveur d'un arrêt de la contractualisation avec les régions (50 % contre 33 % pour la poursuite de la contractualisation). Elles indiquent que les régions sont réticentes à multiplier les cadres contractuels, en parallèle des CPER et des PRIC.*

5.2 Sur l'évolution des contrats

[46] L'ensemble des collectivités et services de l'Etat estiment que le contenu des contrats doit évoluer pour tenir compte des conséquences sociales de la crise sanitaire. Toutefois aucune thématique ou action n'émerge réellement des propositions faites.

[47] En revanche des propositions concrètes ont été formulées quant au périmètre et au processus de contractualisation.

[48] Sous l'angle du périmètre, il est souvent proposé de revoir le périmètre d'intervention en recentrant les conventions par domaines. Si certains départements et certaines DDETS proposent de faire du CALPAE la convention de l'insertion au sens large en y intégrant le SPIE et les CAOM, certains départements estiment également utiles de remettre les actions de protection de l'enfance et de prévention spécialisée dans la convention protection de l'enfance. Certaines DDETS proposent quant à elles de regrouper les différents contrats en un contrat unique. Les promoteurs de telles évolutions estiment que ce serait un gain de temps et un renforcement de l'expertise collective.

[49] En matière de gouvernance, il est également proposé par les collectivités de fusionner les instances de pilotage des différents contrats en confiant l'ensemble au préfet de département et en intégrant les opérateurs de l'Etat, notamment les ARS, pour mieux articuler les niveaux d'interlocuteurs des collectivités. La gouvernance devrait également permettre des temps de concertation suffisants entre les collectivités et l'Etat pour bien prendre en compte les enjeux locaux et définir les indicateurs au démarrage. Certains ont ainsi proposé la mise en place d'un « *observatoire de la pauvreté* » qui permettrait de cartographier l'ensemble des actions de lutte contre la pauvreté et qui serait l'instance de concertation des acteurs de cette politique publique. La gouvernance pourrait également permettre une meilleure articulation des interventions de la région, du département et de la métropole, à l'instar de la gouvernance du contrat de ville métropolitain pour les publics des quartiers prioritaires. Les DDETS, tout en jugeant pertinent une animation régionale, jugent que la répartition des missions entre services déconcentrés, préfet et commissaires dans la négociation et le suivi des conventions n'apparaît pas clairement définie.

[50] En matière de contenu, il est régulièrement proposé, à défaut de supprimer les actions socles des conventions avec les départements, de procéder à un rééquilibrage en faveur des actions d'initiative locale. Il s'agirait selon certains départements d'évoluer vers plus de fongibilité et une répartition plus proche de 50/50. Une DDETS propose également de restreindre le nombre d'actions socle obligatoires, mais parallèlement d' étoffer le référentiel pour constituer un réservoir d'actions issues de bonnes pratiques notamment, dans lequel sélectionner les actions répondant au mieux aux enjeux locaux pour éviter l'éparpillement des priorités tout en laissant davantage d'adaptation locale aux contractualisations.

[51] Selon les départements interrogés, les actions devraient être recentrées sur des actions nouvelles et partenariales (et non sur des activités relevant de la compétence exclusive de la collectivité) et pourraient être étendues sur les effets de la pauvreté non couverts actuellement (logement, maladie, isolement, endettement...) pour avoir une approche globale de la situation de pauvreté. Les conventions pourraient également prévoir un recours plus large à l'investissement, notamment prévoir des financements relatifs au système d'information, cruciaux dans les évolutions à conduire.

[52] S'agissant du processus, plusieurs propositions reviennent fréquemment :

- Développer des contrats pluriannuels (5 ans) avec une enveloppe pluriannuelle par type d'actions et non par action spécifique (fongibilité), en prévoyant des dialogues de gestion

annuels et une évaluation à mi-parcours permettant d'ajuster les montants et actions par l'intermédiaire d'un avenant ;

- Définir l'éligibilité des actions financées, notamment entre les dépenses de fonctionnement et d'équipement ;
- Définir conjointement des indicateurs à l'échelle de chaque territoire en amont de la contractualisation afin de mesurer les impacts des actions engagées et non l'ensemble de la politique départementale.

ANNEXE 4 : Témoignages de membres du 5^{ème} collège du CNLE

[1] Les 25 mai 2021 et 15 juin 2021, 18 membres⁶⁷ du collège des personnes concernées (5^{ème} collège) du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), ainsi qu'une personne référente, ont partagé avec la mission leur regard sur les ambitions portées par les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) en termes d'accès aux droits, de qualité de l'accompagnement ou encore de meilleure association des personnes concernées, à la fois aux décisions qui les concernent et aux politiques de prévention et de lutte contre la pauvreté.

[2] Ces témoignages donnent à voir les expériences pratiques et symboliques des personnes concernées dans leur parcours, leurs attentes mais également certaines des difficultés récurrentes auxquelles elles se heurtent.

[3] La mission a pris le parti de restituer ces témoignages au travers de *verbatim* pour ne pas trahir la parole de leurs auteurs. Ceux-ci sont organisés autour des principaux points mis en exergue.

1 Pour des services sociaux plus accessibles et des démarches simplifiées

1.1 De l'importance d'améliorer l'accès aux services sociaux

[4] La majorité des membres du 5^{ème} Collège ont regretté que les services sociaux ne soient pas plus aisément accessibles : identifier le « bon » point d'accueil physique pour une démarche donnée n'est pas simple et il n'est pas toujours évident de s'y rendre, notamment lorsqu'il n'existe pas de transports en commun ; les lignes téléphoniques des services sont fréquemment saturées ; les personnes en situation de pauvreté n'ont pas toutes accès à Internet et, lorsque c'est le cas, elles ne sont pas nécessairement à l'aise avec les démarches en ligne.

- **[Personne concernée n°3]** « Il faut améliorer l'information, les antennes France service doivent être mieux connues. »
- **[Personne concernée n°3]** « Certains numéros sont des numéros payants alors qu'il faut attendre 20 minutes... pour, parfois, se faire finalement raccrocher au nez parce qu'il y a trop d'appels. »
- **[Personne concernée n°5]** « L'accueil social inconditionnel, aujourd'hui, c'est une utopie, on en est encore très loin. En tout cas dans le département de la Loire : il n'existe pas de point d'accueil accessible à moins de 30 minutes capable de m'aider dans l'ensemble de mes démarches. »
- **[Personne concernée n°7]** « Il y aurait un effort de cartographie à faire pour permettre aux personnes concernées de mieux s'orienter. Cela pourrait être fait par la personne qui

⁶⁷ 12 femmes et 6 hommes.

centraliserait les démarches et réorienterait les personnes vers le bon interlocuteur : c'est quelque chose qui ne s'improvise pas, c'est un vrai travail de chef d'orchestre. »

- **[Personne concernée n°5]** « Dans certaines régions, les référents de parcours ont plutôt bien été mis en place ; il y a aussi des actions d'aller-vers qui fonctionnent bien : il faudrait s'en inspirer. Il faut faire passer l'humain avant le papier, il faut alléger. »
- **[Personne concernée n°11]** « Souvent, on ne pense pas à l'information en direction des habitants des petits villages. Par exemple, moi je pensais que le 115, c'était un numéro pour les SDF. L'information, elle ne passe pas. Je me bats pour ça, pour qu'on ne pense pas qu'aux habitants des grandes villes. Dans le cadre de la sélection des projets de France Relance, je me suis battue pour qu'on n'oublie pas les villages. »

1.2 De l'importance de simplifier les démarches

[5] Le 5^{ème} Collège a largement insisté sur la complexité des démarches, en mobilisant des exemples variés, issus de l'expérience personnelle de ses membres. Il apparaît que la responsabilité d'identifier l'interlocuteur ou le service compétent, ainsi que celle de « faire avancer » son dossier, repose encore trop souvent sur les personnes en situation de pauvreté, occasionnant des situations de non-recours.

- **[Personne concernée n°3]** « Sur le RSA, il y a beaucoup de complexités ; quand j'étais à la rue, j'errais beaucoup et ce n'était pas facile de faire avancer mon dossier : une fois, j'ai frappé à une porte et on m'a dit "*ici, c'est seulement pour les étrangers*" ; ensuite, j'ai été chez Emmaüs, qui m'a réorienté vers le centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP) : là j'ai pu avoir le RSA en un mois, avec seulement une pièce d'identité. Mais les services qui traitent les demandes de RSA ne proposent pas tous, en plus, un accompagnement ou un hébergement. »
- **[Personne référente n°1]** « Pour les MNA, l'autorisation de travailler est une démarche compliquée ; certains jeunes passent à côté d'un emploi en raison des délais pour obtenir ce document. Ce qui est compliqué, c'est de devoir se battre pour que les droits sont respectés, activés, en dépit de la multitude des canaux existants. Cela nécessite énormément d'énergie. »
- **[Personne concernée n°4]** « On parle d'accès aux droits mais, ces droits, ils sont censés être acquis à la naissance, dès le 1^{er} jour de l'existence. Pourquoi ces droits ne sont pas garantis spontanément ? Pourquoi faut-il sans cesse se battre pour les obtenir et les déclencher ? Il y a trop de conditionnalité. »
- **[Personne concernée n°1]** « De manière générale, quand il manque un papier, il faut tout recommencer. Et personne ne nous tient au courant, c'est à nous de rappeler pour vérifier que le dossier avance bien. »
- **[Personne concernée n°4]** « Parfois, on subit une rupture dans l'allocation. Le transfert de mon dossier de retraite entre 2 régions a été mal géré par les services et m'a laissé sans ressources pendant plusieurs mois. J'ai seulement eu des bons alimentaires de 50€. On doit pouvoir bénéficier d'un socle minimal garanti pour éviter cela. »
- **[Personne concernée n°9]** « Franchement, la lenteur administrative et les complications s'accroissent, surtout chez les personnes fragiles psychologiquement et physiquement. »

2 Pour une information plus claire et un accompagnement plus respectueux de la dignité des personnes en situation de pauvreté

[6] Le 5^{ème} Collège a spontanément souligné que l'adaptation de la formation des travailleurs sociaux constituait un préalable indispensable à l'amélioration de la qualité de l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté. Cet effort de formation devrait porter non seulement sur les aides et prestations sociales auxquelles les personnes en situation de pauvreté peuvent prétendre mais, également, sur la connaissance de ce public.

2.1 De l'importance d'améliorer l'information relative aux droits

[7] Le 5^{ème} collège a regretté la complexité des aides et prestations sociales. Les participants ont plaidé en faveur :

- D'un renforcement de la formation des travailleurs sociaux afin d'améliorer et d'homogénéiser la qualité de service rendu ;
- De l'organisation de vastes campagnes d'information grand public permettant de mieux faire connaître les dispositifs auxquelles les personnes en situation de pauvreté peuvent prétendre et d'y sensibiliser des publics qui ne fréquentent pas les centres et accueils sociaux.

[8] Les dispositifs existants sont difficiles à appréhender non seulement pour les personnes en situation de pauvreté mais également pour les travailleurs sociaux eux-mêmes, ce qui peut conduire à des réponses différenciées selon les interlocuteurs.

- **[Personne concernée n°2]** « Il y a des disparités entre les départements mais également des disparités entre les services d'un même département. Dans les textes auxquels se réfèrent les travailleurs sociaux, il y a sûrement une marge d'interprétation car les réponses apportées peuvent varier d'un service à l'autre, y compris au sein d'un même département. [...] Il faudrait que la marge d'interprétation soit réduite au maximum car la marge est aujourd'hui considérable. »
- **[Personne référente n°1]** « En fonction des interlocuteurs, la réponse n'est pas la même. »
- **[Personne concernée n°5]** « Si on est capable de faire de la publicité pour l'alcool dans le métro, on doit pouvoir mieux communiquer sur les droits sociaux. »
- **[Personne concernée n°1]** « Il faut faire la différence entre les travailleurs sociaux des institutions – la CAF, Pôle emploi, etc. – et ceux qui interviennent dans les associations. Ceux des associations sont parfois plus compétents pour orienter les personnes concernées, ils sont plus informés, ils connaissent mieux les usagers. Dans les services administratifs, les usagers sont parfois traités comme des numéros et il peut y avoir la tentation de vouloir faire du chiffre. Après, il ne faut pas généraliser non plus, ça dépend. »
- **[Personne concernée n°9]** « Il faut tenir compte d'une réalité objective : les référents sont dépassés vu le nombre de personnes qu'ils doivent accompagner. »
- **[Personne concernée n°9]** « Il existe des applications très bien faites pour savoir à quoi on a droit. Le problème, c'est est qu'elles sont payantes. »

- **[Personne concernée n°5]** « Le site "mesdroitssociaux.gouv.fr" est accessible via France Connect mais est très méconnu... Il est possible de faire des simulations : pour les retraites, les mutuelles, etc., En plus, les informations sont pré-renseignées. Il est très dommage que ce site ne soit pas mieux connu. On perd un temps fou à appeler la CAF, Pôle emploi, pour parfois se faire ensuite raccrocher au nez. Certes, c'est un outil numérique mais les référents sociaux pourraient l'utiliser pour être plus efficaces et les personnes concernées pour se repérer dans leurs démarches. En plus, le site précise quels sont les lieux d'accueil auxquels s'adresser. »
- **[Personne concernée n°4]** « J'ai été 32 ans sans être appareillée [*pour compenser une perte auditive, ndlr*], je n'ai pas suivi une scolarité normale. A 32 ans, j'ai été hébergée dans un centre d'hébergement avec mes enfants : une animatrice s'est rendu compte que j'avais un problème d'audition et que je n'étais pas appareillée. Elle m'a dit que ce n'était pas normal et elle m'a expliqué les démarches à entreprendre. Déjà, quelque chose avait changé : elle replaçait l'humain au centre. Il est important que les travailleurs sociaux, le monde de la justice et le monde de la santé aient une meilleure connaissance des personnes en situation de pauvreté. »

2.2 De l'importance de bénéficier d'une écoute bienveillante, faisant une large place à la confiance

[9] Le 5^{ème} Collège a appelé l'attention de la mission sur la violence symbolique qui s'exerce régulièrement à l'endroit des personnes en situation de pauvreté, régulièrement sommées de se justifier ou de donner des gages, comme si elles n'étaient *a priori* pas dignes de confiance.

- **[Personne concernée n°4]** « Il faut pouvoir parler sans risque d'être considérés comme des menteurs. Il faut être sûr que ce que nous allons dire soit cru. Comment faire en sorte qu'on ait confiance en nous ? »
- **[Personne concernée n°5]** « On est toujours en train de devoir se justifier, de devoir répéter les mêmes choses. »
- **[Personne référente n°1]** « La suspicion est généralisée, il faut apporter la preuve de ce qu'on dit. On a peur de se plaindre et d'avoir des problèmes. »
- **[Personne concernée n°7]** « C'est toujours une bataille pour les droits, avec une justification incessante et systématique. »
- **[Personne concernée n°2]** « Il faudrait quasiment reposer le préambule suivant : "une personne en situation de pauvreté est avant tout une personne digne de respect, digne de confiance". Aujourd'hui, le regard posé sur nous ne donne pas ce sentiment. »
- **[Personne concernée n°8]** « Il y a beaucoup à faire au niveau des travailleurs sociaux. Quand on a des problèmes et qu'on a en face de soi une personne à l'écoute, bienveillante, tout se passe bien. Dans le cas contraire, il ne se passe rien. »
- **[Personne concernée n°4]** « A la dernière réunion du groupe de travail sur l'égalité des chances [*du CNLE, ndlr ?*], il a été question du croisement des regards et de la représentation mutuelle. Comment faire en sorte que les travailleurs sociaux aient, dans leur cursus de formation, un module obligatoire sur ces enjeux et, plus largement, sur la connaissance des personnes en situation de pauvreté ?
- **[Personne concernée n°8]** « On a besoin d'une relation humaine à côté du numérique. »

2.3 De l'importance de la liberté de choix

[10] Plusieurs membres du 5^{ème} Collège ont manifesté le souhait que la relation avec les travailleurs sociaux soit plus équilibrée, plus respectueuse de la dignité et de l'autonomie de jugement des personnes concernées. En particulier, la seule circonstance qu'une personne bénéficie d'une aide ou d'un accompagnement social ne doit pas conduire à ce que sa liberté de choix soit niée.

- **[Personne concernée n°1]** « On ne peut pas imposer à une personne, à une famille, un référent ou un accompagnement sans lui laisser le choix. Le choix est fondamental. La personne, la famille, elle sait ce qu'elle vit : elle n'a pas besoin qu'un travailleur social lui impose sa vision des choses. C'est très dur de se voir imposer quelque chose, par exemple une formation. Une personne accompagnée doit pouvoir dire "non" si l'accompagnement proposé ne lui convient pas. Il faut partir du principe que la personne sait ce dont elle a besoin, ça ne peut pas être : "*soit vous faites ce que je vous dis, soit on vous sucre les aides*". Le principe, ça doit être la liberté. »
- **[Personne concernée n°7]** « Avoir un référent, c'est bien mais c'est un peu dangereux si le référent est incompetent sur un domaine, surchargé ou s'il y a une mésentente : cela peut pénaliser l'accès aux droits. [...] Sur l'orientation dans un délai de moins de 30 jours vers un dispositif d'accompagnement "adapté", il y a un gros flou : adapté à qui ? Quelles sont les modalités de recours si la personne accompagnée estime que la proposition d'accompagnement qui lui est faite n'est pas adaptée à sa situation et à ses besoins ? »
- **[Personne concernée n°9]** « Il faut savoir ce qu'on met derrière un accompagnement adapté. S'il y a désaccord, comment juger si c'est adapté ? Il faut informer sur les recours possibles et diminuer les délais de recours. »

3 Pour une association plus étroite des personnes en situation de pauvreté à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la stratégie nationale

3.1 De l'importance de bien définir les attentes et de clarifier les rôles respectifs

[11] Les membres du 5^{ème} Collège partagent l'envie d'être associés aux travaux relatifs à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. Pour autant, certains expriment une forme de lassitude vis-à-vis des instances auxquelles ils participent : ils ont le sentiment que leur contribution sert davantage à nourrir des travaux d'évaluation qu'à faire évoluer la situation des personnes concernées.

- **[Personne concernée n°2]** « On a envie de participer. Par exemple, les institutions ne peuvent pas aller chercher les "invisibles" puisque, précisément, elles ne les identifient pas. Il faut des médiateurs entre les invisibles et les institutions. Les personnes concernées avaient fait des propositions pour aider à aller chercher ces invisibles. ; elles avaient proposé de co-construire des outils, à la fois pour aider à toucher ces publics et pour recueillir la satisfaction des publics "touchés" par rapport au service rendu. »
- **[Personne référente n°1]** « L'ADEPAPE 95 participe au groupe de travail [*groupe de travail thématique régional, ndlr*] n°9 sur la prévention des sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance.

Lorsque Olivier Noblecourt était là, c'était fluide. C'est moins le cas aujourd'hui. Les rencontres se sont espacées. Au niveau de l'Ile-de-France, les ADEPAPE n'ont pas tellement vu les effets de la contractualisation. Globalement, les difficultés auxquelles se heurtent les jeunes sortants de l'ASE sont les mêmes aujourd'hui que celles qui existaient il y a 20 ans. L'ADEPAPE fait de l'aller-vers une fois par mois, notamment en allant dans les MECS pour informer les jeunes sur leurs droits, et elle accueille les jeunes, avec leurs référents, environ deux fois par mois. Mais est-ce que c'est aux associations et aux personnes concernées de faire ce que ne font pas les pouvoirs publics ? »

- **[Personne concernée n°11]** « On fait le boulot du gouvernement. Le gouvernement, lorsqu'il a des problèmes qu'il ne sait pas résoudre, il se dit qu'il va poser la question aux personnes concernées et attend d'elles qu'elles trouvent des solutions. Mais, eux, ils sont payés alors que nous on n'est pas payé. Et quand il y a une solution qui est trouvée, c'est le Gouvernement qui se fait mousser et on ne dit jamais que le CNLE a trouvé la solution. »
- **[Personne concernée n°10]** « J'ai que l'impression que le 5^{ème} Collège sert uniquement à répondre à des commandes [*France Stratégie, l'IGAS, ndlr*], sans qu'il y ait de véritable changement après. Les prises de parole individuelles se succèdent mais ça sert à quoi au final ? On redit toujours la même chose : on n'a pas de réponse à nos remarques, à nos questions, c'est toujours "on va voir". »
- **[Personne concernée n°8]** « Le problème, c'est qu'au bout de tout ça, on n'a pas de retour... Alors qu'on prépare : on expose nos problèmes, on intervient et puis ça s'arrête là, il n'y a pas de retour. Il y a des questions posées qui n'ont jamais reçu de réponse. A un moment, ça ne sert plus à rien. Il y a des intervenants qui réussissent à mettre à l'aise. Les personnes concernées essayent de ne pas seulement faire valoir leurs problèmes, elles parlent aussi des problèmes d'autres personnes concernées dont elles ont connaissance. Mais chacun vient, chacun parle et puis c'est tout. Les membres du 5^{ème} Collège restent de leur côté et les autres du leur. A force, on assiste à ces réunions mais sans fournir d'effort parce qu'on se dit que ce sera toujours la même chose ».
- **[Personne concernée n°6]** « Si j'ai bien compris, le CNLE n'a qu'un rôle consultatif. J'aimerais bien qu'on pose la question aux autres instances : est-ce que l'objectif, c'est de nous faire parler ou de nous écouter, vraiment, de prendre certaines de nos propositions ? Est-ce qu'il y a une souplesse dans le cadre qui a déjà été posé ? »
- **[Personne concernée n°3]** « Il faudrait réexpliquer aux gens le rôle et la fonction du CNLE. Il faut expliquer aux gens ce qu'on attend de nous et ce qu'on peut apporter aux autorités. Le CNLE a d'abord vocation à assurer une fonction de témoignage. Il faut que chacun soit dans son rôle. »
- **[Personne concernée n°9]** « Si notre objectif, c'est de faire remonter nos doléances et nos propositions à l'Assemblée nationale ou au Premier ministre, Fiona Lazar, en tant que parlementaire et en tant que présidente, est la mieux placée pour porter ces messages. C'est mieux que ce soit un officiel, quitte à ce qu'elle soit accompagnée d'une ou plusieurs personnes du CNLE. »
- **[Personne concernée n°11]** « Tous les membres du 5^{ème} Collège sont préparés à prendre la parole ; c'est une bonne idée que quelqu'un du 5^{ème} Collège accompagne Fiona Lazaar lors de ses rencontres avec les ministères. »

3.2 De l'importance de créer les conditions d'une participation qui ne soit pas seulement formelle

[12] Les membres du 5^{ème} Collège appellent l'attention de la mission sur la nécessité de créer un contexte propice à la participation des personnes en situation de pauvreté. Parmi les conditions identifiées, figurent : une représentation plus équilibrée ; la formation de l'ensemble des participants et, en particulier, celle des acteurs « institutionnels » ; la meilleure prise en compte des fragilités et des difficultés matérielles des personnes concernées ; une reconnaissance accrue.

3.2.1 Eviter l'isolement des personnes concernées

- **[Personne concernée n°11]** « J'ai été associée à pas mal de groupe parce qu'on m'a sollicitée : j'ai été sollicitée pour être au CA [conseil d'administration ndlr] de la FAS [Fédération des acteurs de la solidarité] régionale Centre-Val-de-Loire mais j'étais la seule personne concernée. C'est difficile. Je fais également partie du groupe n°10 sur la participation, qui sert à trouver des personnes concernées pour participer aux autres groupes. Mais c'est difficile de trouver des personnes... Si une personne concernée est invitée dans un groupe et qu'elle est la seule personne concernée, il faut lui dire, il faut la prévenir. Maintenant, je fais partir du COPIL [comité de pilotage] de l'ARS et je suis encore la seule. On ne m'a jamais prévenue que j'étais la seule personne concernée. Or, si on n'est que devant des professionnels, ça se prépare. Quand j'ai une réunion du CNLE, je la prépare, je demande un groupe d'appui et j'en change selon les sujets. J'ai l'impression d'être seule et j'aimerais qu'on soit plusieurs personnes concernées à prendre la parole parce que c'est usant. Les personnes concernées ont l'impression qu'elles ne vont pas être prises au sérieux lorsqu'elles sont uniquement face à des professionnels. »

3.2.2 Accorder de la considération aux personnes concernées, tenir compte de leurs fragilités propres

- **[Personne concernée n°11]** « Les personnes concernées ont l'impression de ne pas être entendues : on peut écouter sans entendre... On a parfois l'impression qu'il nous prenne pour des abrutis : ce n'est pas parce qu'on est des personnes concernées qu'on est idiot ou qu'on ne sait pas lire, ce n'est pas la peine que les gens viennent si c'est pour lire leur PowerPoint. Il faut prendre soin des personnes concernées. Une personne concernée, lorsqu'elle fait une réunion de 2 heures, elle est usée après : moi j'ai envie de dormir 6 heures. Il faut faire attention à ne pas nous sur-solliciter : il ne peut pas y avoir 12 mails par jour. Il faut aussi des délais suffisants : parfois, on est prévenu la veille pour le lendemain, comme si le fait d'être au RSA impliquait qu'il n'y avait pas besoin de nous prévenir plus à l'avance. Or, nous, les réunions, on les prépare. Et ce n'est pas parce qu'on est au RSA qu'on n'a que ça à faire. Là, on a appris que les GT régionaux de la SNPLP allaient reprendre la semaine prochaine. Au CNLE, normalement, on est en vacances en juillet et en août mais, pour l'animation de la stratégie pauvreté, je vais peut-être être mobilisée pendant l'été. »
- **[Personne concernée n°8]** « Avant de demander aux personnes concernées de raconter leurs vies devant des personnes qui ne sont pas concernées –des autorités, des professionnels – il faut faire en sorte qu'ils se sentent à l'aise. Ce sont des gens qui ont galéré, qui continuent de galérer... La plupart ont une tenue pour l'hiver et une tenue pour l'été mais ils ont de l'amour-propre, de la dignité... Il faut leur donner les outils pour qu'ils soient à l'aise. Devant une assemblée de 30 ou 40 personnes, on n'a pas envie de se sentir moins bien, d'être moins bien

habillés, que les autres. La plupart des intervenants, ils viennent, ils font leur exposé, mais ils ne sont pas là pour écouter. Parfois même, ils partent parce qu'ils ont d'autres réunions. Il faut d'abord mettre les gens à l'aise, leur faire sentir qu'on est là pour les écouter. Il ne faut pas oublier que ces gens ont leur fierté, leur amour-propre, il ne faut pas qu'ils aient le sentiment d'être diminués par rapport aux autres intervenants. »

3.2.3 Lever les freins matériels

- **[Personne concernée n°8]** « Pour ma part, l'association Les Petits frères des pauvres me facilite tout, je ne me plains pas. Comme je ne peux pas prendre les transports en commun à cause de mes béquilles, je prends un taxi et je suis remboursée sur le champ. Si j'ai un autre souci, on m'aide à le résoudre sur le champ mais ce n'est pas aussi facile pour tout le monde. On pourrait aussi vérifier que les gens ont une tenue correcte pour se présenter. Les gens en précarité, quand on leur demande de faire un effort, il faut les aider : ils ont besoin de parler, ils ont plein de choses à raconter et personne ne peut mieux défendre la situation des personnes précaires qu'un précaire. Il faut qu'on leur en donne l'occasion mais aussi les moyens. »
- **[Personne concernée n°11]** « La première fois que j'ai participé à une réunion, l'association n'avait pas encore reçu les subventions : j'ai dû partager une chambre avec quelqu'un d'autre de l'association tout ça parce que l'association n'avait pas reçu de subvention. Ça a également pris beaucoup de temps avant que j'ai un ordinateur. Bref, les subventions, ça prend beaucoup de temps ; il faudrait peut-être voir comment c'est possible d'accélérer⁶⁸. »

3.2.4 Prévoir des formations adaptées

[13] Les membres du 5^{ème} Collège font valoir que l'enjeu de formation concerne non seulement les personnes en situation de pauvreté mais également les personnes qui sont amenées à intervenir dans des instances associant des personnes concernées.

3.2.4.1 La formation des personnes concernées

- **[Personne concernée n°8]** « D'après mon expérience, se retrouver en public et devoir parler, ce n'est pas facile pour tout le monde. Ce n'est pas facile de parler. Il y a des gens qui ont honte de la situation dans laquelle ils se trouvent. Mais, à force de réunir les gens, de les mélanger et d'essayer de discuter, tôt ou tard, cela va venir. [...] Petit à petit, on s'habitue à se sentir bien au milieu de tout ce monde-là et on arrive à dire ce qu'on a envie de dire. »
- **[Personne concernée n°3]** « Il y a une question de formation des personnes concernées. Moi, j'ai participé à des sous-groupes avant de participer à la plénière ; j'ai été accompagnée par l'ANSA [Agence nouvelle des solidarités actives]. Sur les territoires, il existe le conseil régional des personnes accompagnées. Au niveau régional, au niveau national, il faudrait avoir une formation des personnes accompagnées. »

⁶⁸ Pour favoriser la participation des personnes concernées, les associations qui les accompagnent reçoivent des crédits destinés à prendre en charge ces frais : il leur incombe ensuite de répartir cette dotation selon les modalités qui leur semblent le plus appropriées (ex. avance de frais ou remboursement).

3.2.4.2 La formation des autres participants

- **[Personne concernée n°12]** « On nous propose d’avoir des formations pour prendre la parole, etc. Mais il faudrait également que les intervenants professionnels soient formés : il faut, eux aussi, qu’ils préparent leurs interventions, qu’ils fassent un effort pour que leur discours soit plus accessible – notamment en évitant l’utilisation de sigles - et pour mieux écouter. [...] Et il ne faut pas que les intervenants lisent leur PowerPoint, c’est lassant. Il faut qu’ils s’entraînent à faire des résumés pour des gens qui ne sont pas spécialistes, même s’il n’y a pas tout dedans : au besoin, on peut lire des documents à côté. »
- **[Personne concernée n°8]** « Il faut que tous les organisateurs, les participants, aient en tête qu’ils ont affaire à des personnes en situation de pauvreté, voire de grande pauvreté. Dans les plénières du CNLE où on est parfois 40-50, les seules personnes qui ne sont pas payées, ce sont les membres du CNLE : on l’a accepté, l’important, c’est de porter notre parole un peu plus loin qu’à l’accoutumée. Il faut aussi qu’ils aient à l’esprit que ces gens en situation de précarité ne l’ont pas toujours été. Sentimentalement, mentalement, ce sont des personnes faibles ; il faut essayer d’en tenir compte, de ne pas les choquer, par des réactions ou en quittant les réunions. »
- **[Personne concernée n°11]** « Il faut que les intervenants apprennent à parler simplement. Moi, j’ai une page et demie d’acronymes pour m’y retrouver. Au dernier COPIL de l’ARS, ça parlait en acronymes ; le directeur de la FAS leur a dit qu’il fallait éviter car tout le monde ne comprenait pas... En plus, les intervenants eux-mêmes ne savent pas toujours ce que veulent dire les acronymes qu’ils utilisent... C’est inquiétant. On a l’impression qu’ils utilisent des acronymes pour se sentir supérieurs. C’est usant. Dans la vraie vie, on ne parle pas avec des acronymes. »
- **[Personne concernée n°3]** « Il y a au moins 100 ou 200 acronymes, on ne peut pas tout retenir. J’ai besoin de mon guide. Il faut que les intervenants fassent attention à ça. »

3.2.5 Envisager une reconnaissance symbolique ou pécuniaire de l’engagement des personnes concernées

[14] Deux points de vue divergents se sont exprimés concernant l’opportunité d’indemniser ou de rémunérer les personnes concernées pour leur participation à des travaux institutionnels.

- **[Personne concernée n°8]** « Dans la vie de tous les jours, les salariés, les gens qui travaillent, ils ont des indemnités pour ce type de petites missions : pourquoi il n’en irait pas de même pour les personnes précaires, au-delà de la prise en charge des frais d’hébergement et de transport ? Ils en ont plus besoin que d’autres. Les personnes qui viennent aux réunions, on prend en charge leur transport, la nourriture, peut-être la garde des enfants... mais c’est calculé à l’euro près, il n’y a même pas de petit bonus de 10 ou 20 euros. Mais quand une maman s’absente, laisse ses enfants la journée ou plus, elle aime bien pouvoir leur acheter un petit cadeau à son retour, des bonbons ou autres. »
- **[Personne concernée n°11]** « Quand on m’a proposé de faire partie de ces comités, je savais très bien que ce n’était pas rémunéré. Même si on fait plus ou moins le boulot des fonctionnaires, je n’ai pas envie d’être rémunérée car je suis assez fière de faire ce que je fais. La dernière fois, devant le ministre, je n’ai pas eu peur : il ne peut rien m’arriver car je ne suis pas payée. On n’est pas payé mais on est là. C’est presque une revanche sur la précarité. C’est

assez fort pour les personnes précaires de ne pas être payé mais de malgré tout faire des choses. Moi je ne veux pas être payée, je n'ai pas envie. »

[15] D'autres modes de reconnaissance, tels que la valorisation médiatique de l'action du 5^{ème} Collège ou la reconnaissance des compétences acquises par les membres du 5^{ème} Collège, ont été évoqués.

- **[Personne concernée n°11]** « Cette valorisation, elle pourrait se faire aux infos : dire que le CNLE participe à la lutte contre la pauvreté, que le 5^{ème} Collège est mobilisé. Le CNLE est reconnu par les autres collèges mais pas au niveau national. Quand je dis que je fais partie du CNLE, les gens ne savent pas ce que c'est. Sur la Stratégie pauvreté, on fait le boulot du Gouvernement et c'est usant. Il n'y a jamais de reconnaissance pour le travail fourni par le CNLE. Les petits déjeuner à l'école, la prime Covid pour les étudiants, c'est le CNLE. C'est important d'être mis en avant, d'être valorisé. Il y a des personnes qui sont en situation de précarité mais qui font des choses. Il faut le faire savoir, cela pourrait donner à d'autres personnes en situation de précarité l'envie de s'engager. Ce n'est pas les personnes individuellement qu'il faut valoriser mais le groupe : comme groupe, on est fort. »
- **[Personne concernée n°3]** « Sur la rémunération des personnes concernées, il y a eu un rapport auquel a contribué le 5^{ème} Collège. Mais, sinon, les personnes qui ont participé au CNLE, aux CRPA, aux groupes de travail pourraient bénéficier d'une forme de reconnaissance, comme un diplôme, disant qu'ils ont participé tant d'années à ces instances. »

ANNEXE 5 : Bilan des conventions de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) et appréciation de l'effet-levier sous l'angle des actions mises en œuvre

ANNEXE 5 :BILAN DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET D'ACCES A L'EMPLOI (CALPAE) ET APPRECIATION DE L'EFFET-LEVIER SOUS L'ANGLE DES ACTIONS MISES EN ŒUVRE.....	125
1 METHODOLOGIE MISE EN PLACE.....	127
1.1 OBJECTIFS DE L'ANALYSE	127
1.2 PERIMETRE DE L'ANALYSE	128
1.2.1 <i>Analyse des actions socles contenues dans les conventions avec les départements</i>	128
1.2.2 <i>Analyse des actions d'initiatives locales contenues dans les conventions avec les départements et les métropoles</i>	129
1.3 UN BILAN DIFFICILE A CONSTRUIRE ET FRAGILE METHODOLOGIQUEMENT.....	130
2 LA CONTRACTUALISATION AVEC LES DEPARTEMENTS : UNE DYNAMIQUE LOCALE RENFORCEE, UN EFFET LEVIER STATISTIQUEMENT VERIFIE MAIS A CONFIRMER	131
2.1 UNE GRANDE DIVERSITE DES ACTIONS CONTRACTUALISEES ET DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DISPARATES	131
2.2 UN CALENDRIER TROP CONTRAINT POUR MESURER DES RESULTATS EN 2019	133
2.3 UN EFFET LEVIER EN TERMES D' ACTIONS STATISTIQUEMENT VERIFIE	134
2.4 LES MODALITES D' ACTION PRIVILEGIEES SUPPOSENT UN ENGAGEMENT DANS LA DUREE AU RISQUE, SINON, DE DEGRADER LA QUALITE OU L'OFFRE DE SERVICES.....	137
2.5 UN BILAN HETEROGENE SELON LES OBJECTIFS SOCLES	138
2.5.1 <i>La prévention des sorties sèches de l'ASE, un objectif légitime mais diversement appréhendé par les départements</i>	138
2.5.2 <i>L'accueil social inconditionnel de proximité, un objectif de proximité qui devrait être atteint en 2022 mais un enjeu d'accès aux droits à poursuivre</i>	141
2.5.3 <i>Le référent de parcours, un début timide et un référentiel diversement appréhendé</i>	143
2.5.4 <i>La réduction des délais d'orientation des BRSA, un objectif légitime et ambitieux mais difficilement atteignable</i>	144
2.5.5 <i>La garantie d'activité des BRSA, un bilan freiné par la crise sanitaire</i>	145
2.6 DES ACTIONS D'INITIATIVES LOCALES QUI PERMETTENT DES EXPERIMENTATIONS NOUVELLES	148
3 LA CONTRACTUALISATION AVEC LES METROPOLES S'EST CONCENTREE SUR L'ACCES AUX BIEN ESSENTIELS, PROBABLEMENT EN REPONSE A LA CRISE SANITAIRE.....	149
4 LES ACTIONS DES ENVELOPPES A LA MAIN DES COMMISSAIRES A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE SUIVENT GLOBALEMENT LES MEMES THEMATIQUES	151

1 Méthodologie mise en place

[1] La mission a co-construit ses objectifs et sa méthodologie en lien étroit avec le comité scientifique du CNLE avec lequel les échanges ont été nombreux tout au long de la mission. La mission a par ailleurs, dès le début de ses travaux pris, l'attache de l'assemblée des départements de France (ADF) pour recueillir ses attentes et conseils méthodologiques.

1.1 Objectifs de l'analyse

[2] L'évaluation est basée sur l'exploitation et l'analyse des conventions, de leurs avenants annuels, des rapports d'exécution produits par les collectivités (conseils départementaux et métropoles) et des indicateurs transmis par les conseils départementaux pour l'année 2019. Il s'agit de :

- dresser un état des lieux des actions socles et des actions d'initiative locale mises en place et mettre en évidence les champs d'intervention les plus mobilisés et les actions les plus fréquentes ;
- apprécier la réalité de l'effet-levier en identifiant les actions nouvelles ou renforcées mises en œuvre par les collectivités grâce aux crédits apportés par l'Etat ;
- donner des éléments d'appréciation sur les résultats obtenus par la contractualisation.

[3] Cette analyse a été complétée par l'analyse, pour l'année 2020 des indicateurs des 22 départements suivants qui ont choisi de rester sur le régime de l'année civile⁶⁹.

Tableau 1 : Liste des départements ayant choisi de rester sur le régime de l'année civile pour l'année 2020

01 - Ain	60 - Oise
07 - Ardèche	62 - Pas-de-Calais
10 - Aube	63 - Puy-de-Dôme
15 - Cantal	70 - Haute-Saône
21 - Côte-d'Or	75 - Paris
25 - Doubs	81 - Tarn
31 - Haute-Garonne	85 - Vendée
37 - Indre-et-Loire	89 - Yonne
40 - Landes	90 - Territoire de Belfort
49 - Maine-et-Loire	972 - Martinique
59 - Nord	Collectivité unique de Corse

⁶⁹ L'instruction DGCS/DIPLP du 20 octobre 2020 prévoyait de reporter au 30 juin 2021 le délai de mise en œuvre et de justification physique et budgétaire des actions incluses dans les CALPAE au titre des avenants 2020 et permettait, par dérogation, aux départements dans lesquels la mise en œuvre des actions conventionnées est très avancée ou ne souhaitant pas signer de nouvel avenant de conserver un calendrier de conventionnement aligné sur l'année civile.

1.2 Périmètre de l'analyse

1.2.1 Analyse des actions socles contenues dans les conventions avec les départements

[4] La mission a procédé au recueil des documents contractuels, en sollicitant la DIPLP, la DGCS et en téléchargeant un à un les documents manquants disponibles sur l'espace numérique de travail (ENT).

[5] Il convient de souligner les difficultés de la mission à collecter l'intégralité des documents contractuels. D'une part, aucun organisme ministériel ne dispose d'une base de ressources complètes, trahissant une répartition des rôles peu évidente entre la DGCS et la DIPLP sur le pilotage et le suivi de la contractualisation. Il convient de noter que la DGCS avait, en 2019, confié à un stagiaire le soin de procéder à un recensement exhaustif des actions contractualisées avec les départements. Par manque de ressources internes, cette base n'a pas pu être mise à jour depuis lors. D'autre part, l'ergonomie de l'ENT ne permet pas de rechercher facilement des documents ni de procéder à des téléchargements groupés.

[6] La mission a néanmoins analysé :

- 97 conventions départementales (dont 42 sous forme de projet) ;
- 68 avenants aux conventions départementales élaborés en 2019 (dont 40 sous forme de projet) ;
- 94 rapports d'exécution élaborés par les conseils départementaux en 2019 ;
- Les synthèses régionales élaborées par les commissaires à la lutte contre la pauvreté ;
- Les tableaux d'indicateurs collectés et exploités par la DIPLP en 2019 et 2020.

[7] Les éléments contenus dans les documents contractuels recensés ont été analysés, regroupés et ordonnés à des fins de simplification et d'analyse dans un tableau Excel. Afin de traiter les données qualitatives et de réaliser des analyses statistiques, une typologie a été mise au point par la mission, en lien avec la DGCS. Une cohérence a été recherchée avec la nomenclature du P304.

Tableau 2 : Typologie permettant la classification des actions socles contenues dans les conventions départementales

Actions ⁷⁰	Sous actions	Mode d'utilisation des crédits
Accompagnement des jeunes sortant de l'ASE	Mise en place de structure (accueil, information, soins...)	Recrutement ETP Ingénierie interne
Formation des travailleurs sociaux	Mise en place de dispositif d'accueil (téléphonique, numérique)	Subvention association
1^{er} accueil social inconditionnel	Aller vers (points d'accueil mobile, visites à domicile)	Prestations intellectuelles et formation
Référent de parcours	Mise en place de référents	Prestations et services divers
Maraudes mixtes		Equipement et matériel divers (hors informatique)

⁷⁰ A partir de la nomenclature budgétaire du P304.

Soutien à des actions de prévention spécialisée	Mise en place de parrainages, soutiens par les pairs	Informatique
Garantie d'activités et insertion des BRSA	Coordination / Gouvernance	
Formation des professionnels de la petite enfance	Renforcement du réseau local	
	Elaboration d'un référentiel (ex. charte, cartographie...)	
	Expertise	
	Développement d'outils partagés	
	Communication / information	
	Formation	
	Aide financière	

[8] Ces tableaux ont été complétés par des données contextuelles permettant d'apprécier l'impact des actions mises en œuvre et la réalité de l'effet levier recherché.

[9] La mission a exclu du périmètre de son analyse les conventions conclues avec Mayotte, Saint Pierre et Miquelon et Saint Martin, en raison de leurs spécificités respectives.

[10] Des investigations plus poussées ont été conduites pour tenter d'identifier une classification des départements avec pour objectif d'identifier différents profils selon le type d'actions choisies, à partir de corrélations portant sur différentes variables.

1.2.2 Analyse des actions d'initiatives locales contenues dans les conventions avec les départements et les métropoles

[11] La mission s'est appuyée sur une base de données recensant, d'une part, les actions d'initiatives locales menées par les départements et les métropoles et, d'autre part, les actions financées par les crédits gérés en propre par les commissaires à la lutte contre la pauvreté. Celle-ci a été réalisée par un prestataire privé mandaté par la DIPLP.

[12] Cette base de données recense les actions d'initiative libre de 96 départements (les données de Haute-Corse et de Martinique ne sont pas disponibles), les actions contractualisées avec 21 métropoles de droit commun, la métropole de Lyon, Perpignan Méditerranée Métropole et Amiens Métropole, ainsi que les actions financées à partir des enveloppes budgétaires des 17 commissaires à la lutte contre la pauvreté.

[13] Le prestataire a classé ces différentes actions selon une typologie reprenant les thématiques des 15 groupes de travail régionaux mis en place dans le cadre la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Tableau 3 : Typologie retenue pour la classification des mesures d'initiatives locales

Offre d'accueil du jeune enfant	Sortants de l'ASE
Formation petite enfance	Parcours d'insertion
Parentalité et centres sociaux	Offre d'accompagnement
Hébergement et logements	Accès aux droits
Alimentation	Formation travail social
Santé	Participation
Réussite scolaire	Engagement des entreprises
Insertion des jeunes	

[14] La base de données du prestataire associe chaque action à une, deux ou trois thématique(s) selon les cas. Par commodité d'analyse, la mission a pris le parti de ne retenir que la première des thématiques retenues, en supposant qu'il s'agissait de la principale.

1.3 Un bilan difficile à construire et fragile méthodologiquement

[15] L'analyse descriptive des actions menée a pour but de dresser sur la base de données agrégées, une vue d'ensemble :

- des principales actions pour chaque volet d'actions, en mettant en évidence les sous actions et modalités les plus fréquentes ;
- des publics cibles.

[16] En dépit du temps significatif consacré à cette analyse, celle-ci revêt plusieurs limites méthodologiques :

- Le délai imparti pour la signature des conventions initiales n'a pas toujours permis l'élaboration de T0 permettant de définir un repère permettant de suivre les progrès réalisés ;
- Les actions décrites dans les fiches actions souffrent d'un manque de précision et les budgets prévisionnels inscrits dans les conventions ne précisent que des montants sans indications de postes de dépenses (la plupart du temps). Cela rend très difficile le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des actions ;
- Les rapports d'exécution, malgré des formats type élaborés au niveau national, sont d'une précision et d'une qualité inégales. En outre les actions décrites dans ces rapports ne correspondent pas toujours aux actions prévues dans les conventions initiales ;
- Lorsqu'ils sont renseignés, les tableaux de synthèse budgétaire permettent rarement d'identifier la part des dépenses nouvelles, d'une part, et des dépenses pérennes, d'autre part. En effet, certaines collectivités comptabilisent, au titre de l'obligation de co-financement paritaire, des dépenses pérennes réputées concourir aux objectifs fixés par les CALPAE. Par convention, la mission désigne cette pratique sous l'appellation « valorisation de crédits ;

- La classification opérée par la mission comporte, notamment pour les actions faiblement décrites dans les conventions et rapports d'exécution, une part d'appréciation subjective qui peut constituer un biais d'analyse.

2 La contractualisation avec les départements : une dynamique locale renforcée, un effet levier statistiquement vérifié mais à confirmer

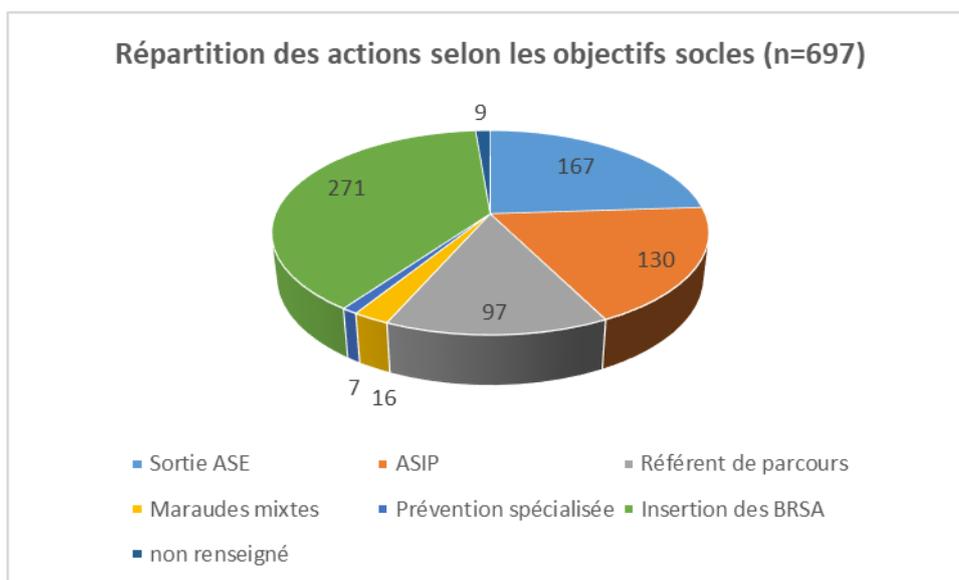
2.1 Une grande diversité des actions contractualisées et des modalités de mise en œuvre disparates

[17] Le montant des crédits effectivement délégués par l'Etat au titre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) s'élève à 75,4 M€ en 2019 et 136,4 M€ en 2020.

Note : Les montants délégués aux départements de Haute-Garonne et de Loire-Atlantique en 2019 comprennent les montants délégués aux métropole de Nantes et de Toulouse, territoires démonstrateurs

[18] Ces crédits ont servi notamment au financement de 697 actions socles dans les 99 départements signataires de CALPAE.

Graphique 1 : Répartition thématique des actions du socle commun



Source : *Calculs mission*

Notes : ASE : Aide sociale à l'enfance ; ASIP : accueil social inconditionnel de proximité, BRSA : bénéficiaire du revenu de solidarité active

[19] Une majorité d'actions socles contractualisées concernent l'insertion des bénéficiaires du RSA, au titre de leur orientation ou de leur accompagnement socio-professionnel. Tous les départements ciblés par les services de l'Etat pour la mise en place de maraudes mixtes se sont saisis de cet outil. La prévention spécialisée est peu représentée, dans la mesure où certains départements l'ont plutôt intégrée dans les actions d'initiatives locales.

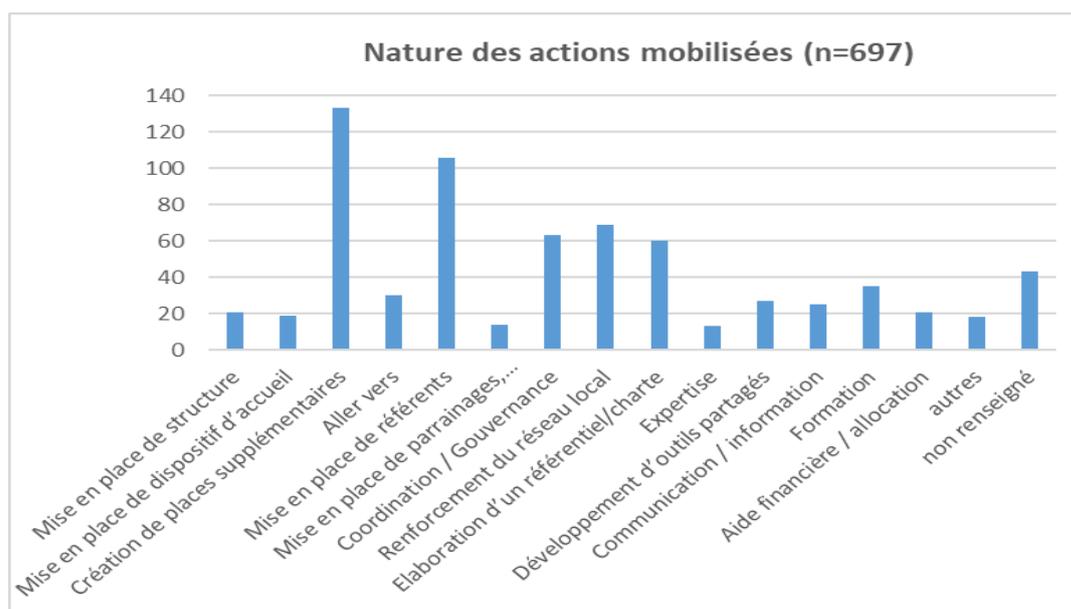
[20] L'analyse des sous-actions selon la typologie élaborée par la mission témoigne de la diversité des actions mises en place.

[21] La création de places supplémentaires est la sous-action majoritaire. Elle est particulièrement utilisée dans le champ de l'insertion des bénéficiaires du RSA (ex. accompagnement spécifique, chantiers d'insertion...) et pour la prévention des sorties sèches de l'ASE. La mise en place de référents est également une sous action très fréquente notamment pour la prévention des sorties sèches de l'ASE et bien entendu pour la mise en place des référents de parcours.

[22] Différentes sous-actions (ex. coordination/gouvernance, renforcement du réseau local, élaboration de référentiels ou d'outils partagés...) traduisent la volonté des départements de s'inscrire dans des démarches organisationnelles structurantes, mobilisant les différents partenaires locaux (ex. CCAS). Ces démarches organisationnelles sont souvent complétées d'action d'information/sensibilisation ou de formation des professionnels comme des usagers. C'est particulièrement vrai pour structurer l'accueil social inconditionnel de proximité ou la démarche de référent de parcours, la formation pouvant constituer aussi bien un moyen qu'un objectif.

[23] Enfin, la mission relève que les démarches d'aller-vers ne soient pas très développées à l'exception des actions relatives aux maraudes mixtes et à la prévention spécialisée.

Graphique 2 : Sous actions mobilisées pour les objectifs socles



Source : *Calculs Mission*

[24] Le nombre et la diversité des actions contractualisées illustrent la dynamique territoriale et structurelle que les CALPAE ont permis d'initier. Ils interrogent toutefois sur le caractère réellement contraignant des référentiels nationaux qui ont laissé une certaine marge de manœuvre aux départements.

[25] Dans leurs synthèses, les commissaires à la lutte contre la pauvreté soulignent les dynamiques locales qui ont émergé et la volonté plus ou moins marquée des conseils départementaux d'engager des changements réels d'organisation interne ou de pratiques professionnelles.

[26] En outre, tous les départements ayant contractualisé en 2019 ont reconduit la contractualisation en 2020, ce qui est un signe positif de la démarche engagée.

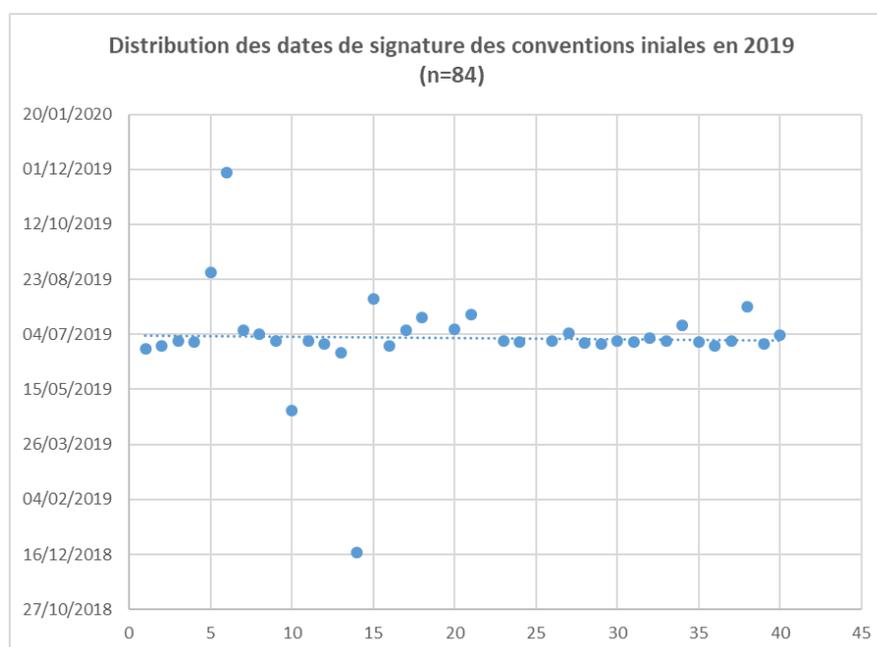
2.2 Un calendrier trop contraint pour mesurer des résultats en 2019

[27] L'analyse des rapports d'exécution 2019 ne permet pas de mesurer précisément les résultats obtenus et l'impact de la contractualisation sur les populations concernées.

[28] La mise en œuvre réelle des actions en 2019 a en effet principalement consisté en des travaux préparatoires (recrutement d'ETP, étude préalable, mobilisation des partenaires, ingénierie de projet, élaboration de cahier des charges en vue de passation de marchés, etc.)...

[29] Cette difficulté est principalement due au calendrier tardif de signature des conventions qui a laissé peu de temps pour l'exécution des actions. En moyenne, les conventions initiales ont été signées début juillet 2019, ne laissant que 5 mois d'exécution (4 mois en neutralisant la période estivale), à l'exception des territoires démonstrateurs dont les conventions initiales ont été conclues fin 2018-début 2019.

Graphique 3 : Distribution des dates de signature des conventions initiales en 2019



Source : Mission

[30] Certains départements, notamment en milieu rural, ont en outre exprimé dans leur rapport d'exécution des difficultés à mettre en œuvre les actions, soit par manque d'ingénierie interne pour concevoir et porter les actions, soit du fait de difficultés à recruter des personnels compétents ou à identifier des opérateurs.

[31] Les taux d'exécution sont faibles pour l'année 2019, les crédits ayant été calculés sur la base d'une année pleine alors que la période d'exécution a, le plus souvent, été réduite à quelques mois. Il est ainsi vraisemblable que les conseils départementaux ont intégré les crédits dans leur compte et les ont soit utilisés d'autres fins, soit reportés en 2020. Les rapports d'exécution ne permettent pas la plupart du temps de distinguer les reports de crédits effectués.

[32] Enfin, concernant le remplissage des indicateurs, plus de la moitié des départements ont fait remonter la totalité des indicateurs demandés. Toutefois les indicateurs transmis par les conseils départementaux doivent être interprétés avec précaution :

- D'une part, la matrice d'indicateurs établie par l'Etat n'a pas fait l'objet d'une définition initiale précise – ce qui a laissé place à des interprétations différenciées dans la manière dont il convenait de renseigner les indicateurs – et a évolué au cours du temps ;
- D'autre part, les conseils départementaux n'ont, de l'aveu même de certains d'entre eux, pas la « culture de l'indicateur » permettant de mesurer l'impact de leur politique : aussi ne disposaient-ils pas au moment de la signature des conventions des systèmes d'informations leur permettant de collecter ces indicateurs.

[33] Pour ces différentes raisons, la matrice d'indicateurs n'est que rarement remplie intégralement par les départements et les chiffres dont il fait état peuvent, en pratique, recouvrir différentes réalités.

2.3 Un effet levier en termes d'actions statistiquement vérifié

[34] L'effet-levier de la contractualisation pauvreté peut être appréhendé de deux façons :

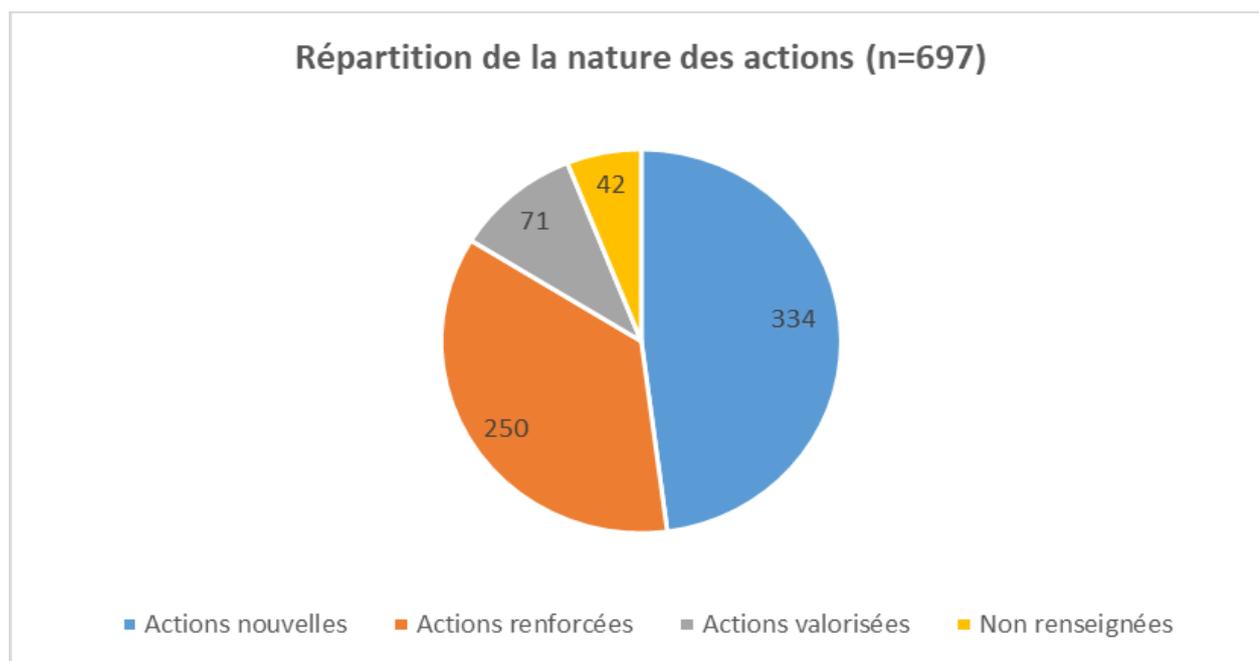
- L'investissement de crédits nouveaux par les collectivités locales en miroir des crédits apportés par l'Etat pour créer « un effet multiplicateur » (effet levier financier) ;
- L'analyse des actions nouvelles, voire du renforcement des actions portées par les collectivités, permises par la contractualisation (effet levier en terme d'actions).

[35] Le peu de garanties apportées par les dispositions contractuelles en vigueur concernant le maintien du niveau des dépenses départementales en matière d'insertion, ainsi que l'absence d'un véritable encadrement des dépenses valorisées, ne permettent pas de mesurer les crédits nouveaux réellement engagés par les départements et donc de mesurer l'effet levier de ce point de vue. L'effet-levier financier ne peut donc être appréhendé qu'au prisme de l'évolution des dépenses d'aide sociale à l'enfance et d'insertion des départements (cf. annexe 6).

[36] Dans ces conditions, la mission a tenté d'appréhender l'effet levier par le prisme des actions nouvelles mises en œuvre par la contractualisation. L'étude conduite permet de catégoriser les actions en 3 types : « action nouvelle », « renforcement d'une action existante », « valorisation d'une action existante ». Le classement des actions a été effectué à partir des éventuelles mentions figurant sur les fiches actions ou rapport d'exécutions ou, à défaut, par une interprétation de la mission sur la base des documents transmis.

[37] Selon cette analyse, près de 50 % des actions socles figurant dans les conventions sont considérées comme des actions nouvelles et 36 % comme des actions renforcées. Seules 10 % seraient des actions valorisées. Ainsi, selon cette première analyse, la contractualisation pauvreté aurait bien permis un réel effet levier.

Graphique 4 : Nature des actions socles mises en place par les conseils départementaux

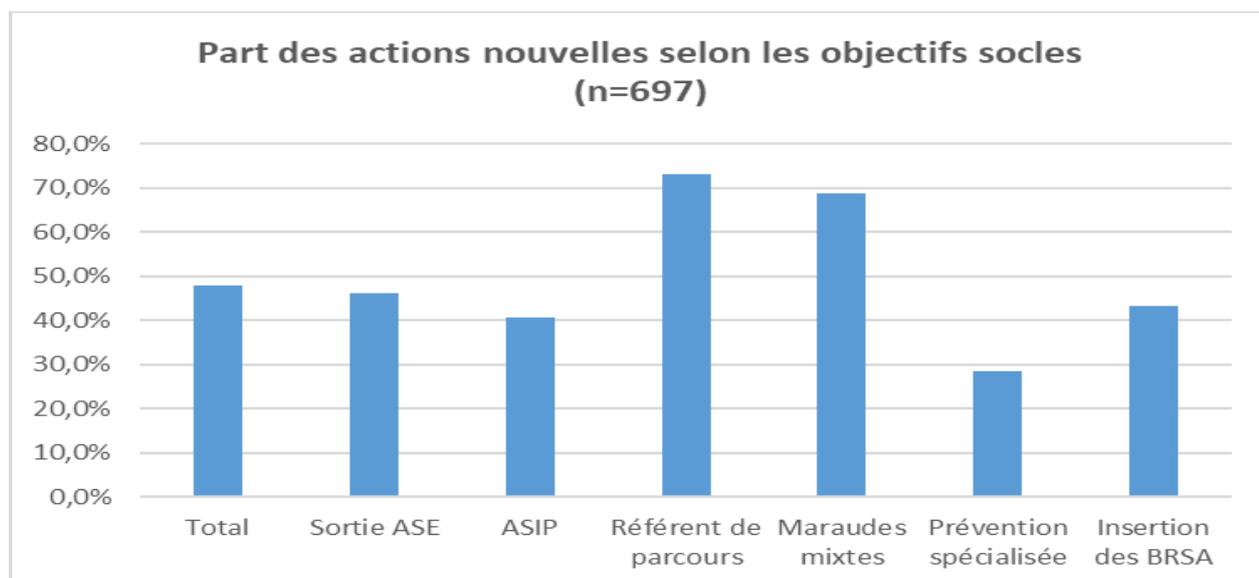


Source : *Calculs Mission*

[38] Dans le détail, la part des actions nouvelles varie fortement selon l'objectif socle.

[39] En proportion, ce sont les actions relatives à la mise en place de référents de parcours et de maraudes mixtes qui ont suscité le plus d'actions nouvelles (autour de 70 %) : cette proportion apparaît cohérente avec l'approche renouvelée des référentiels proposés. A l'inverse la prévention spécialisée et la mise en place de l'accueil social inconditionnel de proximité sont les actions socle qui ont suscité le moins d'actions nouvelles, les mesures contenues dans les conventions relevant principalement d'un renforcement d'actions existantes. Pour l'insertion des BRSA, le taux moyen d'actions nouvelles (43 %) masque en réalité une certaine hétérogénéité entre les actions d'accompagnement des BRSA, antérieures à la contractualisation notamment dans le cadre du FAPI, et les actions d'orientation des BRSA, directement liées à la contractualisation.

Schéma 1 : Part des actions nouvelles selon les objectifs socles de la contractualisation



Source : *Calculs Mission*

[40] Toutefois les résultats de cette analyse méritent d'être nuancés. D'une part ils reposent soit sur les déclarations des conseils départementaux, soit sur des interprétations *ex-post* des documents contractuels. La réalité de la situation ne peut être appréhendée qu'à partir de la combinaison de l'analyse des documents contractuels et des échanges avec les porteurs de projets, ce qui était matériellement impossible pour la mission.

[41] Ces résultats méritent ainsi d'être confrontés à la perception des acteurs locaux, appréhendée au travers de l'enquête menée par la mission, dont les résultats sont présentés en annexe 3, mais aussi des entretiens que la mission a pu avoir avec certains d'entre eux.

[42] D'autre part, les synthèses régionales élaborées par les commissaires à la lutte contre la pauvreté permettent de distinguer plusieurs cas types parmi les départements :

- Les départements engagés pour améliorer l'impact de leurs actions et disposant de l'ingénierie et de l'écosystème local devant leur permettre d'atteindre leurs objectifs ;
- Les départements engagés pour améliorer l'impact de leurs actions mais disposant de faibles ressources internes ou externes pour conduire leurs projets ;
- Les départements « plus opportunistes », qui se sont saisis de la contractualisation pour obtenir un cofinancement de l'Etat d'actions correspondant à leurs propres orientations, sans réelle volonté de transformation de leur modèle organisationnel ou managérial.

[43] L'évaluation de l'effet levier par le prisme des actions nouvelles ou renforcées mérite ainsi d'être consolidé et enrichi à l'avenir, notamment au regard des prochains rapports d'exécution.

2.4 Les modalités d'action privilégiées supposent un engagement dans la durée au risque, sinon, de dégrader la qualité ou l'offre de services

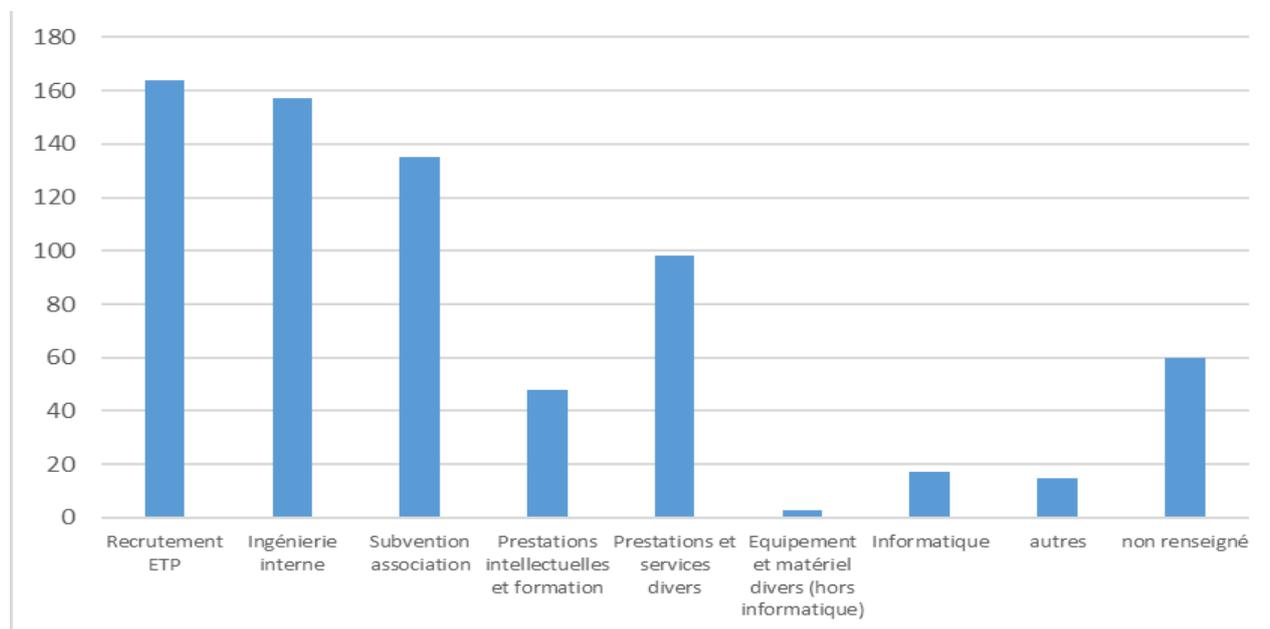
[44] Les actions mises en œuvre dans le cadre de la contractualisation relèvent presque exclusivement de dépenses de fonctionnement, à l'exception de quelques dépenses d'investissement numérique.

[45] De plus, outre de l'ingénierie interne, les crédits de la contractualisation ont principalement servi à financer des postes, soit via des valorisations ou des recrutements d'ETP au sein des conseils départementaux, soit via des subventions aux associations (directes ou consécutives d'appels à projets). Cette situation appelle à une vigilance à double titre.

[46] D'une part, l'impact des postes supplémentaires au sein des conseils départementaux financés par le biais des conventions méritera d'être finement évalué dans les prochains rapports d'exécution. Le financement de ces dépenses RH par l'Etat doit être rigoureusement encadré dans le temps et ne doit concerner que des dépenses ponctuelles d'ingénierie.

[47] D'autre part, la pérennité des actions soutenues par l'Etat est d'ores et déjà questionnée par les acteurs institutionnels ou associatifs rencontrés par la mission. En cas de retrait des crédits de l'Etat, le risque d'une diminution de la qualité du service rendu aux usagers est à mesurer. Il est donc nécessaire que la DIPLP pose très rapidement les principes qui pourraient guider ou non la poursuite des contrats et qu'un dialogue prospectif soit mené dans les territoires.

Graphique 5 : Principaux modes d'utilisation des crédits pour la mise en œuvre des actions socles



Source : *Calculs mission*

2.5 Un bilan hétérogène selon les objectifs socles

2.5.1 La prévention des sorties sèches de l'ASE, un objectif légitime mais diversement appréhendé par les départements

[48] Pour éviter une rupture brutale dans l'accompagnement des jeunes antérieurement pris en charge par l'ASE une fois devenus majeurs, le référentiel national adossé à la contractualisation prévoit d'anticiper l'arrivée à la majorité des jeunes pris en charge par l'ASE en établissant un diagnostic de leurs besoins et de renforcer leur accompagnement à la majorité par la préservation d'un lien de référence et en mobilisant les dispositifs relevant des départements pour accompagner ces jeunes vers l'autonomie (logement, accès aux droits, insertion professionnelle) et les dispositifs de droit commun. La stratégie nationale fixe pour objectif l'absence de sorties sèches de l'ASE à l'échéance 2022.

[49] Les principales actions menées par les conseils départementaux pour décliner ce référentiel concernent ainsi :

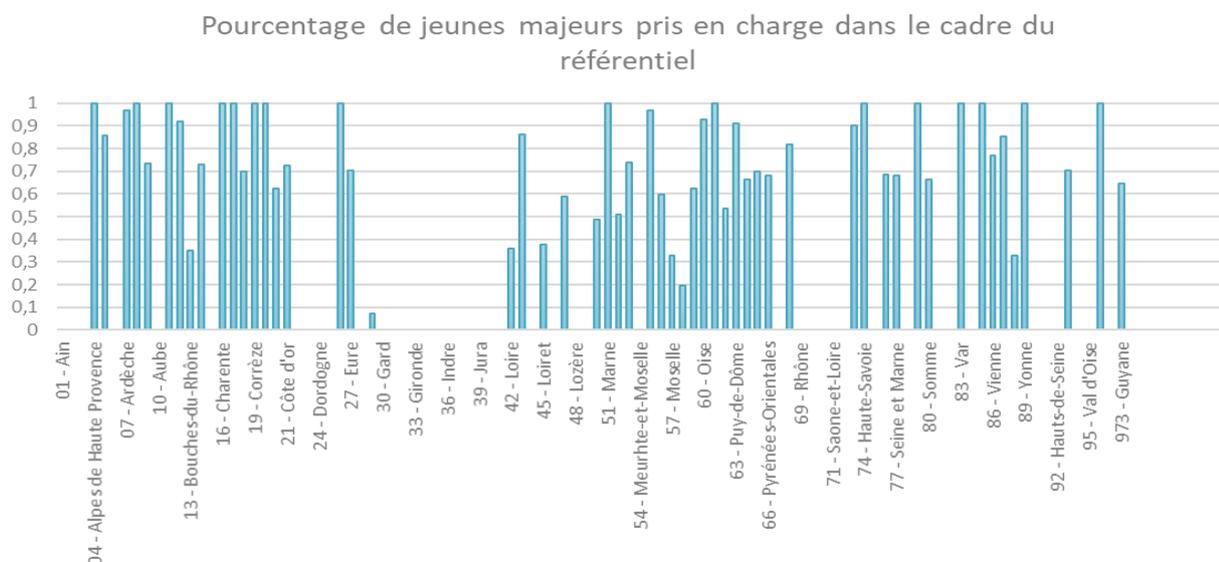
- Le développement d'entretiens individuels ou de sessions d'informations à destination des jeunes sortant de l'ASE dès 16 ans ;
- La mise en place au sein des services du conseil départemental de référents de parcours des sortants d'ASE, chargés notamment d'assurer le lien avec les dispositifs de droit commun pilotés par le CD et d'assurer plus de transversalité dans le suivi des jeunes ;
- Le financement de structures associatives, notamment des ADEPAPÉ pour assurer le lien et l'accompagnement des sortants d'ASE, le cas échéant en créant des structures d'accueil et d'écoute ;
- Une dynamique d'augmentation des contrats jeunes majeurs avec parfois des objectifs quantifiés (ex. la Seine-Saint-Denis souhaite atteindre 100% de CJM) ;
- Des partenariats avec le secteur associatif, notamment les foyers jeunes travailleurs ou les structures d'intermédiation locative, pour favoriser l'accès au logement.

[50] Ces actions, si elles s'inscrivent globalement dans le cadre du référentiel national, ne couvrent généralement pas l'intégralité de son périmètre. L'analyse de la description des actions conventionnées semble plutôt indiquer que les départements ont valorisé leurs projets ou lancé des actions s'inscrivant dans la continuité de leur politique. Pour cet objectif socle il semble que la contractualisation n'a pas entraîné de renouvellement des pratiques.

[51] Certains commissaires, dans leur synthèse régionale, ont ainsi regretté que le référentiel national n'était à ce jour pas suffisamment connu et appliqué dans sa globalité. Selon le retraitement effectué par la DIPLP des indicateurs transmis par les conseils départementaux dans leur rapport d'exécution 2019, sur la base de 89 départements, 19 590 jeunes de l'ASE sont devenus majeurs en 2019.

[52] Pour les 62 départements ayant correctement rempli l'indicateur, 64 % de ces jeunes majeurs (8597 pour 62 départements) ont fait l'objet d'une prise en charge dans le cadre du référentiel national. La situation est très hétérogène selon les départements avec un taux de couverture allant de 0 à 100 % des jeunes devenus majeurs. La DIPLP a indiqué à la mission que ces résultats devaient être interprétés avec prudence en raison des limites évoquées *supra* des indicateurs.

Graphique 6 : Pourcentage de jeunes majeurs pris en charge dans le cadre du référentiel en 2019



Source : DIPLP

Note : Les départements affichant un taux égal à 0 sont ceux n'ayant pas ou ayant mal rempli l'indicateur

[53] L'un des freins à la mise en œuvre complète du référentiel national est le manque d'implantations locales d'associations d'anciens de la protection de l'enfance. Selon la FNADEPPE, une trentaine d'ADEPPE du réseau ont bénéficié d'un soutien nouveau grâce à la contractualisation, ce qui reste faible mais encourageant.

[54] Il est toutefois regrettable que peu d'actions socles soient dédiées à la prise en charge sanitaire des sortants d'ASE afin d'assurer l'accès aux droits et la continuité du suivi psychologique le cas échéant, et du parcours de soin, notamment si le jeune ne bénéficie pas d'une mesure d'accompagnement jeune majeur. La faiblesse du nombre d'actions visant une meilleure coordination entre les services MDPH et ASE est en particulier surprenante.

[55] Pour autant, les premiers résultats de cette mesure socle sont encourageants et méritent d'être confirmés dans les prochaines années. Les premiers résultats de l'année 2020 montrent une franche amélioration de ces résultats mais sont entachés de nombreux biais d'interprétation :

- Le nombre de départements ayant répondu en 2020 est plus faible qu'en 2019 et correspond aux départements ayant choisi de rester sur une évaluation de la contractualisation en année civile ; ce sont probablement les départements parmi les plus impliqués dans la stratégie pauvreté ;
- Les résultats relatifs à l'ASE en 2020 sont probablement majorés de manière conjoncturelle compte tenu du moratoire sur les sorties d'ASE durant la période de crise sanitaire liée au COVID-19 en application de l'article 18 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19.

Tableau 4 : Evolution des indicateurs de la contractualisation liés à la prévention des sorties sèches d'ASE en 2019 et 2020

	2019			2020		
	nombre de départements ayant répondu	nombre de jeunes concernés	% par rapport au nombre de jeunes devenus majeurs dans l'année	nombre de départements ayant répondu	nombre de jeunes concernés	% par rapport au nombre de jeunes devenus majeurs dans l'année
Taux de jeunes majeurs pris en charge par le référentiel	62	8597	64%	22	5082	77%
Taux de jeunes majeurs ayant pu choisir leur personne lien	48	3929	39%	22	2734	42%
Taux de jeunes majeurs ayant bénéficié d'une solution de logement stable	55	6873	61%	22	4636	71%
Taux de jeunes majeurs ayant eu accès à des ressources financières	48	4328	46%	22	3874	59%
Taux de jeunes majeurs ayant été répertoriés dans un parcours professionnel ou scolaire	51	5808	56%	22	4261	65%

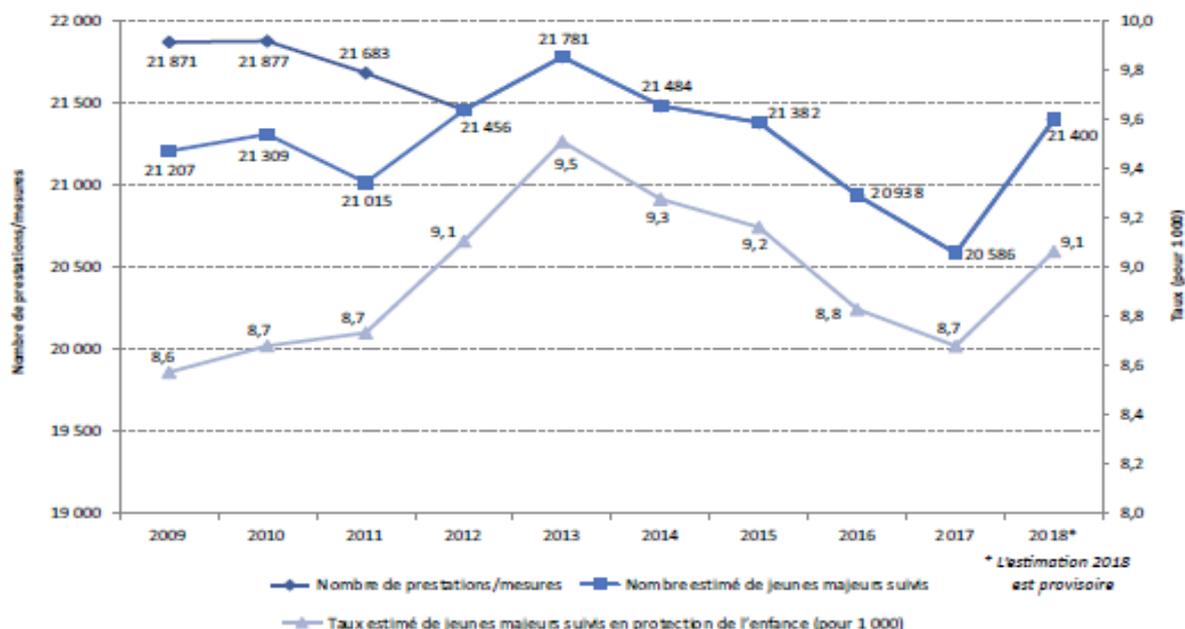
Source : DIPLP (calculs mission)

Note : Les données présentées sont celles transmises par les départements, auxquelles ont été retranchées celles manifestement aberrantes. Ce traitement a pu conduire à minorer les résultats de certains indicateurs.

[56] De manière générale, il est toutefois notable que peu d'actions (6) visent spécifiquement les mineurs non accompagnés alors qu'ils constituent un public spécifique et un enjeu majeur. En effet, selon l'ONPE, au 31 décembre 2018, le nombre de jeunes majeurs concernés par un suivi en protection de l'enfance est estimé à près de 21 400 sur la France entière, ce qui représente 9,1 ‰ des jeunes âgés de 18 à 21 ans, un taux en hausse de 4 % entre 2017 et 2018. Cette augmentation pourrait être reliée au nombre de MNA devenant jeunes majeurs et aux effets de la loi du 14 mars 2016 sur la sortie des dispositifs de protection de l'enfance⁷¹.

⁷¹ Observatoire national de la protection de l'enfance, Quatorzième rapport au Gouvernement et au Parlement, *Les connaissances pour agir en protection de l'enfance : de leur production à leur appropriation*, mai 2020.

Graphique 7 : Évolution des prises en charge de jeunes majeurs en protection de l'enfance au 31 décembre de 2009 à 2018



Source : Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)

Champ : jeunes majeurs (18-20 ans) faisant l'objet d'au moins une prestation/mesure en protection de l'enfance, France entière hors Mayotte

2.5.2 L'accueil social inconditionnel de proximité, un objectif de proximité qui devrait être atteint en 2022 mais un enjeu d'accès aux droits à poursuivre

[57] Les départements s'engagent à organiser, sur son territoire, le premier accueil social inconditionnel de proximité (moins de 30 minutes de transport) qui a pour objectif de garantir à toute personne rencontrant des difficultés ou souhaitant exprimer une demande d'ordre social, une écoute attentionnée de la globalité de ses besoins et préoccupations afin de lui proposer le plus tôt possible des conseils et une orientation adaptée, dans le respect du principe de participation des personnes aux décisions qui les concernent.

[58] Le référentiel national recommande :

- d'organiser des temps de réception sans rendez-vous et des temps sur rendez-vous pour s'adapter au mieux aux besoins des personnes et à l'urgence que requièrent certaines situations, avec des horaires d'ouverture compatibles avec une activité professionnelle ;
- de mettre en place différents canaux de communication (physique, téléphonique et numérique) afin de répondre aux besoins des personnes ;
- de mettre en place des dispositifs d'aller-vers : accueils itinérants, points d'accueil mobiles et/ou de permanences organisées en dehors des institutions, de visites à domicile...

[59] Dans le cadre de la contractualisation, les conseils départementaux ont principalement mis en place :

- Une cartographie/diagnostic et une mise en réseau des structures qui concourent à l'accueil social (ex. CCAS/CCIAS, MSAP, CAF...) pour assurer un maillage territorial adapté à l'objectif ;
- Un renforcement des actions de communication et d'information pour mieux faire connaître l'offre d'accueil ;
- Une charte d'accueil et des outils partagés pour harmoniser les conditions d'accueil entre les partenaires, ainsi que la formation des professionnels de l'accueil ;
- 10 départements ont mis en place des dispositifs d'accueil téléphonique et numérique ; d'autres ont renforcé les dispositifs d'inclusion numérique dans les points d'accueil ;
- 5 départements ont mis en place des dispositifs d'aller-vers.

[60] Le bilan apparaît positif. Beaucoup de départements ont déclaré avoir déjà atteint l'objectif en termes de maillage territorial et dans les autres départements les dynamiques partenariales devraient permettre d'atteindre l'objectif d'ici à 2022.

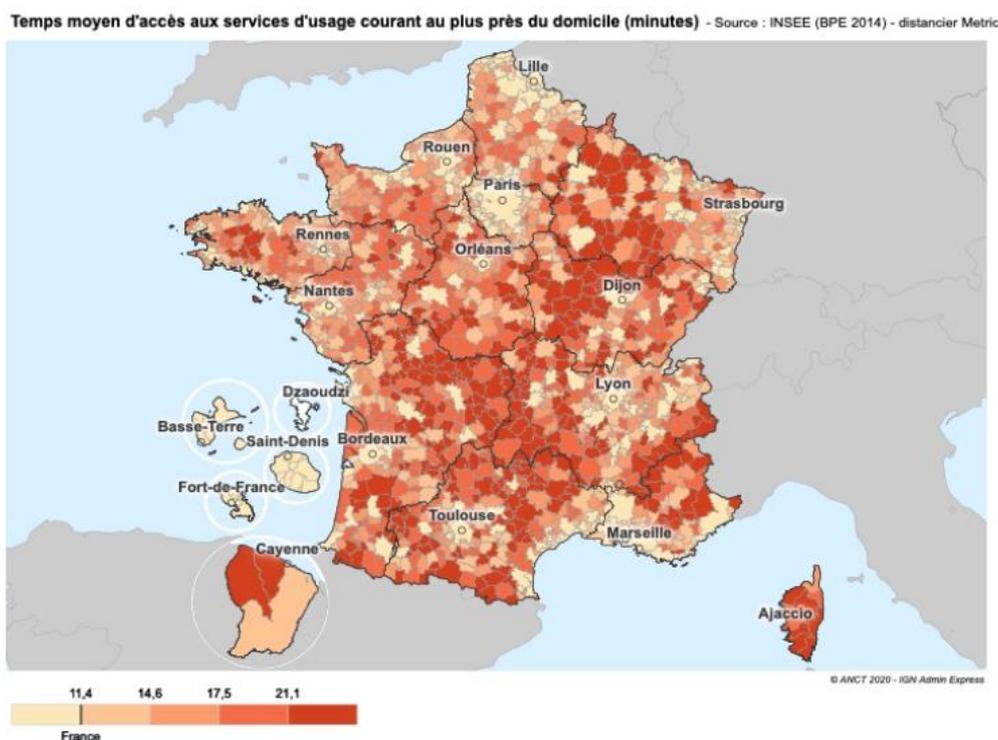
[61] Les conseils départementaux ont en effet poursuivi les démarches initiées dans le cadre des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASaP) et certains articulent cet objectif avec le déploiement des maisons France Services⁷² et les projets d'inclusion numériques portés par l'ANCT.

[62] Pour mémoire, selon les travaux de l'INSEE menés en 2014, 9 départements voyaient le temps moyen d'accès aux services essentiels⁷³ supérieur à 25 minutes : les Alpes de Haute Provence (25 min), l'Aveyron (25,2min), la Creuse (26,7min), la Lozère (28,4min), le Cantal (28,7min), la Guyane (28,9min), la Haute-Corse (29,6min), la Corse du Sud (31,8min) et les Alpes-Maritimes (34,5min). A supposer que le maillage territorial des accueils sociaux suive la même tendance que les autres services publics, il semble que l'objectif puisse être globalement atteint en 2022.

⁷² L'ANCT délivre le label « France Services » sur la base de 30 critères. Chaque structure labellisée reçoit ensuite une subvention annuelle de 30 000 euros. Les collectivités territoriales peuvent en outre bénéficier d'une dotation d'équipement pour couvrir 80 % de leurs dépenses d'investissement et l'État prend en charge la formation des agents, l'animation du réseau ainsi que le déploiement des outils informatiques.

⁷³ Le panier d'équipements ou de services considérés comme essentiels dans la vie courante regroupe à la fois des commerces (boulangeries, supermarchés...), des établissements d'enseignement (écoles, collèges, lycées), des services de soins de première nécessité, des services pour les personnes âgées ou les jeunes enfants.

Carte 1 : Temps moyen d'accès aux services d'usage courant au plus près du domicile (minutes)



Source : Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

[63] De fait, en 2019, pour les 55 départements ayant correctement renseigné l'indicateur, le taux de couverture territoriale de premier accueil social inconditionnel par département accessible à moins de 30 minutes en transports est supérieur à 84 % en 2019. En 2020, cette proportion est proche de 100% pour les 28 départements ayant transmis l'indicateur.

[64] Dans une logique d'amélioration continue, l'enjeu sera probablement à terme d'une part de renforcer les dispositifs d'aller-vers pour toucher les personnes les plus éloignées des services publics et d'autre part d'améliorer la qualité de l'accueil. En effet très peu de structures ont mis en place le référentiel national.

2.5.3 Le référent de parcours, un début timide et un référentiel diversement appréhendé

[65] Dans le cadre de la contractualisation, les départements s'engagent à déployer la démarche du référent de parcours, en lien avec ses partenaires. Le référent de parcours est un professionnel disposant d'une vision globale des interventions sociales qu'il coordonne, en accord avec la personne et en lien avec l'ensemble des intervenants qui l'accompagnent. Il assure ainsi la continuité du parcours d'insertion de la personne accompagnée et la cohérence des interventions qui lui sont proposées. Il est désigné par la personne accompagnée parmi les professionnels concernés par son suivi. Il n'a pas vocation à suppléer ces intervenants mais à assurer l'échange d'informations et la coordination entre ces derniers.

[66] Point innovant du référentiel proposé, la personne accompagnée est placée au centre de la démarche et bénéficie de l'intervention concertée de l'ensemble des professionnels ayant un rôle à jouer dans le traitement de sa situation, en particulier dans le cadre de commissions.

[67] Cette démarche, nouvelle pour la plupart des départements, a impliqué que les départements initient en 2019 la démarche selon différentes modalités (ex. financement de prestataires pour une recherche-action ou des sessions de formation, ingénierie interne, recrutement de chargé de mission ou mise en place de groupes de travail pour structurer la démarche, expérimentation sur plusieurs sites...).

[68] Ainsi le démarrage de l'action est lent : selon les indicateurs transmis par les départements, 3783 travailleurs sociaux avaient été formés dans les 57 départements ayant transmis la donnée en 2019 et 3083 dans les départements ayant transmis la donnée en 2020. Ce volume est à comparer aux 29800 conseillers et assistants socio-éducatifs employés par les départements au 31 décembre 2018 selon les données de la DREES⁷⁴.

[69] Toutefois, certains commissaires estiment que la notion de référent de parcours n'est pas suffisamment explicite et nécessite d'être précisée, tant en termes de missions que de périmètre, chaque collectivité en ayant aujourd'hui sa propre interprétation.

2.5.4 La réduction des délais d'orientation des BRSA, un objectif légitime et ambitieux mais difficilement atteignable

[70] Pour réduire les délais d'orientation des bénéficiaires du revenu de solidarité active, les départements s'engagent à mettre en place une organisation permettant de tendre vers une orientation de l'ensemble des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs dans un délai d'un mois, vers le bon parcours d'accompagnement (utilisation du recueil des données socioprofessionnelles établi nationalement et des nouveaux algorithmes). Pour renforcer le caractère effectif de la portée de leurs droits et devoirs, les départements s'engagent à faire signer et respecter par tous les allocataires un contrat d'engagements réciproques clair et compréhensible.

[71] L'objectif fixé dans les conventions va au-delà de l'exigence réglementaire. En effet l'article R.262-65-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) fixe à deux mois le délai dans lequel les départements doivent procéder à l'orientation des bénéficiaires. Cet objectif ambitieux trouve son origine dans le constat que la mise en œuvre rapide d'un accompagnement individualisé permet de dynamiser les parcours d'insertion. Toutefois, les différentes études menées par la DREES indiquent que ce délai n'est pas respecté par les départements, ou seulement partiellement. Ainsi, fin 2018, selon l'enquête annuelle de la DREES sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA), seules 83 % des personnes soumises aux droits et devoirs étaient effectivement orientées et le délai moyen d'orientation était de 95 jours⁷⁵.

[72] Cet objectif a pleinement mobilisé les conseils départementaux autour de 3 modalités principales inscrites dans les conventions :

- L'évolution de leur organisation et de leurs processus internes ;
- L'évolution de leurs systèmes d'information pour faciliter l'interopérabilité avec ceux de leurs partenaires, en particulier la CAF et Pôle Emploi ;
- Le développement d'actions de communication d'information par la création de plateformes d'information en ligne recensant les offres d'emplois ou l'organisation de réunions d'information collective.

⁷⁴ DREES, *L'aide et l'action sociales en France*, édition 2020.

⁷⁵ DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2020.

[73] Les indicateurs transmis par les conseils départementaux indiquent que, pour les 24 départements ayant transmis cet indicateur en 2020, la majorité (53%) des nouveaux entrants dans le dispositif RSA étaient dorénavant orientés en moins d'un mois contre 46 % des bénéficiaires du RSA étaient orientés en moins d'un mois pour les 68 départements ayant transmis leurs indicateurs en 2019. Cette moyenne marque toutefois de fortes disparités territoriales.

[74] Ces résultats sont encourageants même s'ils restent à nuancer. Le nombre de départements ayant transmis leur indicateur en 2020 est faible et ces départements, ayant choisi de rester sur l'année civile sont probablement parmi les plus avancés dans la démarche. En outre les logiciels de suivi des conseils départementaux ne sont pas adaptés et interrogent la fiabilité des indicateurs transmis. Les départements éprouvent en effet des difficultés à traiter un flux journalier de données transmis par les CAF et à connecter leurs SI avec ceux de leurs délégataires pour le suivi du délai d'entrée en accompagnement (date du premier rendez-vous). Ils privilégient, pour cette raison, une « récupération » des données à un rythme hebdomadaire. Enfin l'amélioration du délai moyen d'orientation – du moins en apparence – est également à mettre en perspective au regard de l'accroissement du nombre de bénéficiaires du RSA qui au augmenté de 8 % entre décembre 2019 et décembre 2020, alors qu'il était resté globalement stable entre 2017 et 2019 (autour de 1,9 millions de bénéficiaires).

[75] Ces résultats pourront être comparés aux tendances qui seront observées dans les résultats de l'enquête OARSA de la DREES pour l'année 2020. La DREES n'a en effet pas constaté pour le moment d'amélioration des délais d'orientation qui sont restés stables à 95 jours fin 2019 par rapport au délai constaté en 2017. Il convient de préciser que les délais d'orientation mesurés dans le cadre de l'enquête OARSA sont vraisemblablement surestimés car ils démarrent conventionnellement à compter du 1^{er} du mois. Toutefois une évolution de cet indicateur serait de nature à conforter les résultats encourageants mesurés à travers les indicateurs de la contractualisation.

2.5.5 La garantie d'activité des BRSA, un bilan freiné par la crise sanitaire

[76] Pour mettre en œuvre une garantie d'activité (une nouvelle offre d'accompagnement pour donner une perspective d'émancipation par le travail à chaque personne en situation de pauvreté), les départements s'engagent à passer un appel d'offres ou un appel à projets visant à proposer une offre d'accompagnement intégrée et intensive des bénéficiaires du RSA vers l'emploi. Les départements s'engagent également à poursuivre sa participation à la démarche d'accompagnement global portée par Pôle Emploi.

[77] La réussite de la Garantie d'activité repose sur la qualité de coopération entre les départements et Pôle emploi et sur la recherche d'une complémentarité entre l'accompagnement global et les actions mises en place dans le cadre de la Garantie d'activité départementale.

2.5.5.1 L'accompagnement global, une démarche en croissance mais insuffisante pour atteindre l'objectif

[78] L'accompagnement global, réalisé conjointement par un conseiller de Pôle emploi et un travailleur social du département, vise à répondre aux besoins des demandeurs d'emploi qui sont confrontés simultanément à des difficultés sociales et professionnelles. Une évaluation menée par Pôle Emploi avec 11 départements a montré que cette modalité d'accompagnement bénéficie à des personnes particulièrement exposées aux risques d'exclusion du marché du travail et qui font face le

plus souvent à plusieurs freins périphériques à l'emploi. Il augmente le taux de retour à l'emploi durable au cours des 6 mois qui suivent l'entrée dans le dispositif de 27%⁷⁶.

[79] La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté fixe comme objectif de permettre, à horizon 2022, à 200 000 personnes en insertion de bénéficier de l'accompagnement global chaque année. Afin d'assurer une montée en charge de l'accompagnement global, un accord cadre ADF/DGEFP/Pôle emploi, dit « d'Approche globale de l'accompagnement » a été signé le 5 avril 2019. Certains départements ont pu, par la contractualisation pauvreté, renforcer leur offre d'accompagnement global, notamment en recrutant des travailleurs sociaux supplémentaires ou en développant des partenariats avec des structures locales (ex. CCAS).

[80] Selon les données transmises par Pôle Emploi, la montée en charge du dispositif d'accompagnement global est dynamique avec une augmentation de 23 % des entrées annuelles entre 2018 et 2020. Ce rythme soutenu masque quelques disparités territoriales mais reste néanmoins insuffisant pour atteindre l'objectif fixé. La réduction des délais d'entrée et l'ouverture de l'accompagnement global aux autres acteurs du champ social doivent se poursuivre pour atteindre l'objectif.

Tableau 5 : Montée en charge de l'accompagnement global

	2018	2019	2020
Nombre d'entrées en accompagnement global	73573	92447	90448
Délai moyen d'entrée dans le dispositif	32,6j	27,7j	23,8j
Durée moyenne des parcours	195j	189j	197j
Taux de satisfaction	83%	85%	84,8%

Source : Pôle Emploi

2.5.5.2 La garantie d'activité départementale, un bilan en demi-teinte

[81] En complément de l'accompagnement global, la garantie d'activité départementale doit permettre une entrée plus rapide en accompagnement et augmenter le nombre de bénéficiaires du RSA orientés et accompagnés dans un cadre socio-professionnel par le conseil départemental. La garantie d'activité départementale est encadrée par un référentiel national conclu entre l'ADF, la DGEFP et la DGCS, en 2019 recommandant des modalités innovantes d'accompagnement socioprofessionnel.

[82] La stratégie fixe initialement pour objectif le suivi de 100 000 bénéficiaires du RSA supplémentaires dans le cadre de la garantie d'activité départementale. Un financement à hauteur de 15 M€ a été mobilisé en 2019 et 45 M€ en 2020. 90 M€ sont prévus pour 2021 et 100 M€ pour 2022, soit un total de 250 M€.

⁷⁶ Pôle emploi, Eclairages et synthèses n° 47, *L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé*, novembre 2018.

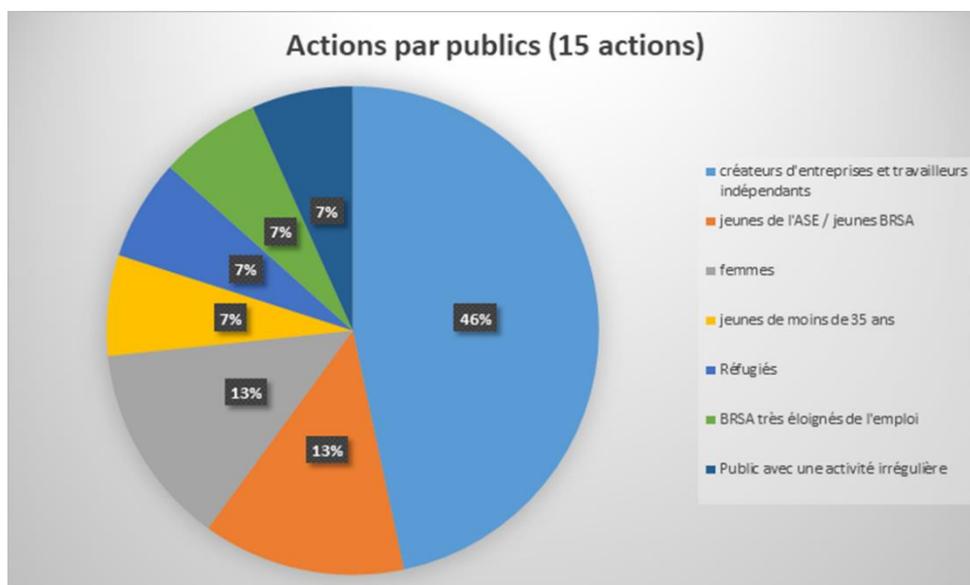
[83] Dans le cadre de la contractualisation, les conseils départementaux peuvent contractualiser avec des opérateurs, via un marché public ou un appel à projets, pour mettre en place cet accompagnement. Pour assurer la complémentarité avec l'accompagnement global, ils peuvent cibler des publics, des territoires, des métiers en tension...

[84] L'analyse des rapports d'exécutions montre que les départements conventionnent régulièrement avec les SIAE (Structure d'Insertion par l'Activité Economique) et les chantiers d'insertions afin de réenclencher un processus d'employabilité, conformément au Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique. Les conseils départementaux orientent également la garantie départementale d'activités vers des profils non suivis par Pôle Emploi (ex. créateurs d'entreprises, agriculteurs, réfugiés), démontrant ainsi l'intérêt du dispositif.

[85] Le bilan de la mise en œuvre de la garantie départementale d'activités établi par la DIPLP à partir des rapports d'exécution 2019 de 54 départements fait état d'un bilan mitigé :

- 4000 bénéficiaires du RSA ont bénéficié d'un accompagnement supplémentaire grâce à la garantie départementale d'activités. 90 % des actions sont des accompagnements vers l'insertion et l'emploi des bénéficiaires du RSA ;
- 30 % des CD ont financé l'extension d'actions déjà existantes, considérant que ces actions existantes remplissaient les conditions du référentiel de la garantie d'activité ;
- 14 % des actions conduites ont intégralement respecté le référentiel national mais 11 % des actions ne correspondaient pas du tout au référentiel (ex. financement de postes de travailleurs sociaux dans le cadre de l'accompagnement global).

Graphique 8 : Public visé par la garantie d'activité départementale en 2019



Source : DIPLP

[86] Ainsi la mise en œuvre du référentiel de la GAD est trop hétérogène pour pouvoir en tirer des enseignements nationaux. Les actions portées par les départements ne sont également pas toujours conformes au référentiel national. Il est également parfois difficile de distinguer les actions nouvelles des actions existantes valorisées pour apprécier l'effet levier sur cette action

2.6 Des actions d'initiatives locales qui permettent des expérimentations nouvelles

[87] En 2019, selon les bilans financiers de la DGCS, les crédits délégués aux actions d'initiative locale représentaient 16,1 M€, soit 21 % des crédits relevant de la contractualisation avec les départements. Ces crédits ont été portés à 47 M€ en 2020 par l'intégration de l'enveloppe FAPI et représentent 34 % des crédits totaux.

[88] Selon la base de données du prestataire financé par la DIPLP pour les actions renseignées, 375 actions d'initiative locale ont été signées dans le cadre de la contractualisation avec les départements. En moyenne cela représente 3,9 actions par département mais avec de fortes disparités. Ces actions durent 29,3 mois en moyenne, soit la totalité de la durée du contrat. Pour les actions pour lesquelles le budget apporté par la stratégie pauvreté est renseigné, le montant moyen des actions est de 153 150 €, près de deux fois plus élevé que le montant financé des actions avec les métropoles et de cinq fois plus élevé que le montant des actions financées par les enveloppes à la main des commissaires à la lutte contre la pauvreté.

Tableau 6 : Comparaison des actions financées dans le cadre de la stratégie pauvreté

	Actions d'initiative locale dans la contractualisation avec les départements	Contractualisation avec les métropoles	Actions financées par les enveloppes des Commissaires
nombre d'actions	375	177	1 041
nombre moyen d'actions	3,9	7,7	61,2
durée moyenne des actions (mois)	29,3	21,0	12,2
montant total	46 404 428 €	12 263 039 €	19 736 503 €
montant moyen par action	153 150 €	81 212 €	28 897 €

Source : CMI Stratégies – calculs mission

Note : les calculs sont effectués sur la base uniquement des données renseignées

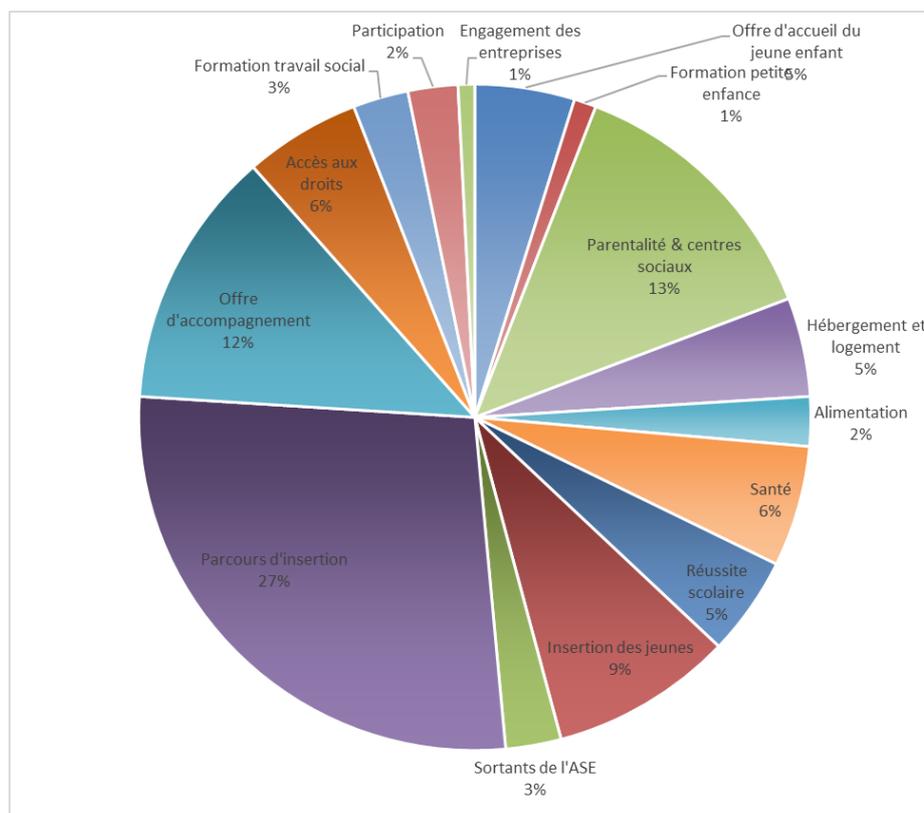
[89] Les actions d'initiative locale financées portent principalement sur :

- L'insertion sociale et professionnelle qui représente près de 50 % des actions financées (« insertion des jeunes », « parcours d'insertion », « offre d'accompagnement ») ;
- La petite enfance et la famille qui représentent près de 20 % du total (« offre d'accueil du jeune enfant », « formation petite enfance », « parentalité et centres sociaux »).

[90] Ces thématiques sont cohérentes avec les priorités de la SNPLP, d'une part, et les compétences des départements, d'autre part.

[91] Les autres thématiques sont plus minoritaires et représentent chacune environ 5 % des actions financées (« hébergement et logement », « santé », « réussite scolaire », « accès aux droits »). En particulier l'accès aux droit s'inscrit dans le prolongement de l'action socle portant sur l'accueil social inconditionnel de proximité et la faible représentation des actions santé pourrait traduire les difficultés exprimées par les conseils départementaux pour mobiliser les ARS sur ces enjeux.

Graphique 9 : Répartition des thématiques principales financées dans le cadre des actions d'initiative locale



Source : CMI Stratégies – DIPLP – calculs Mission

3 La contractualisation avec les métropoles s'est concentrée sur l'accès aux bien essentiels, probablement en réponse à la crise sanitaire

[92] Les actions portées par les métropoles sont nombreuses et variées. En moyenne près de 8 actions figurent dans les contrats pour un montant moyen de 81 212€, en cohérence avec la durée plus limitée de ces actions par rapport à celles contractualisées avec les départements (21 mois au lieu de 29,7 mois).

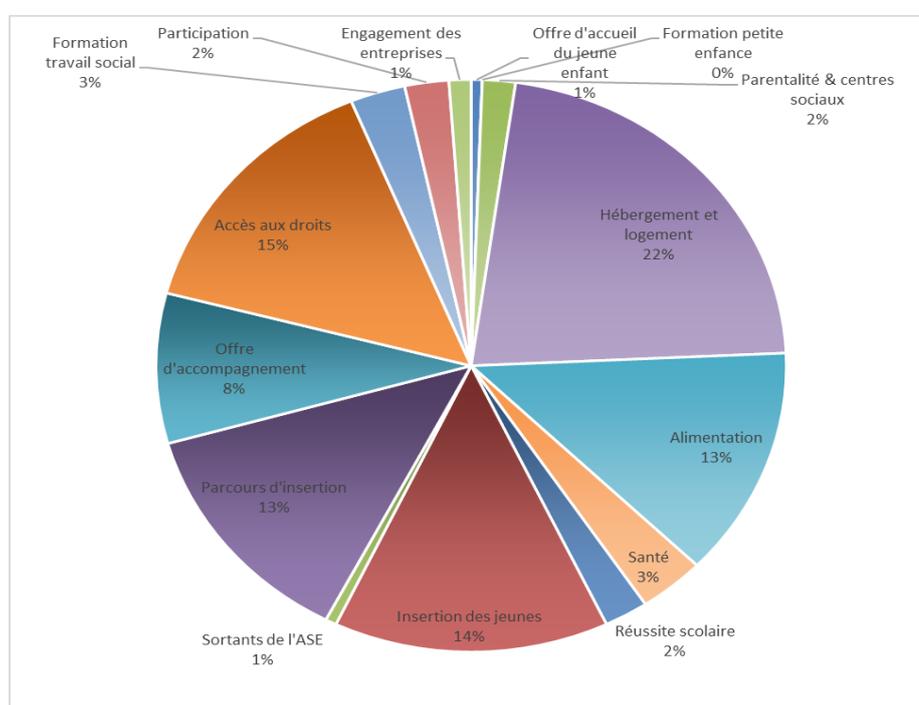
[93] Plusieurs thématiques concentrent l'essentiel des actions contractualisées :

- L'insertion qui représente 35 % des actions financées (« insertion des jeunes », « parcours d'insertion », « offre d'accompagnement »), notamment pour l'insertion par l'activité

économique et le soutien aux expérimentations Convergence⁷⁷, TAPAJ⁷⁸, et Territoires Zéro chômeur de longue durée ;

- L'hébergement et le logement qui représentent près du quart (22 %) des actions financées, notamment pour des actions de mise à l'abri, en complémentarité du plan « Logement d'abord » ;
- L'accès aux droits représente près de 15 % des actions financées, notamment via des actions d'inclusion numérique.
- L'alimentation représente plus de 13 % des actions financées, notamment par la mise en place ou le renforcement de circuits d'aide alimentaire.

Graphique 10 : Répartition des thématiques principales des actions contractualisées avec les métropoles



Source : CMI Stratégies – calculs mission

[94] Si les actions financées sont cohérentes avec les compétences des métropoles et la lutte contre la précarité en milieu urbain, certaines relèvent davantage de mesures conjoncturelles permettant de répondre en urgence à la satisfaction des besoins essentiels (aide alimentaire, mise à l'abri) dans le contexte de la crise sanitaire. De même, l'accent mis sur les actions portant sur l'inclusion ou l'accompagnement numérique est probablement une conséquence de la fermeture des services publics pendant le 1^{er} confinement. Les conventions avec les métropoles ont en effet été signées pour la plupart au dernier trimestre 2020.

⁷⁷ Programme destiné aux chantiers d'insertion, qui accompagnent ou souhaitent accompagner des publics très éloignés de l'emploi, cumulant de nombreux freins lourds de retour à l'emploi.

⁷⁸ « Travail alternatif payé à la journée » : programme ciblant les publics jeunes en errance âgés de moins de 25 ans, ne pouvant prétendre au RSA, afin de faciliter leur entrée dans les dispositifs d'insertion de droit commun qui ne leur sont pas accessibles directement, compte tenu de leur mode de vie et de l'usage de substances psychoactives.

[95] Il sera très difficile de réaliser un bilan général de la contractualisation avec les métropoles. D'une part, à la différence des contrats avec les conseils départementaux, les contrats passés avec les métropoles ne reposent sur aucun socle commun d'actions, assorti d'objectifs et d'indicateurs, permettant des comparaisons. Ces actions s'apparentent aux actions d'initiative locale des départements avec des choix de thématiques et des modalités d'évaluation définies par les collectivités elles-mêmes. L'Etat doit suivre ces actions et identifier parmi celles-ci celles ayant fait la preuve de leur efficacité pour pouvoir proposer leur essaimage le cas échéant. D'autre part, les compétences des métropoles sont « à géométrie variable » et la définition d'un socle commun d'actions au niveau national sera donc très difficile.

4 Les actions des enveloppes à la main des commissaires à la lutte contre la pauvreté suivent globalement les mêmes thématiques

[96] Les commissaires à la lutte contre la pauvreté disposent d'une enveloppe de crédits, issue de crédits nationaux et des crédits provenant des réfections de crédits opérées par rapport à la pré-notification, qu'ils peuvent utiliser pour financer des projets en lien avec la SNPLP. Ces crédits servent le plus souvent à financer des associations, selon différentes modalités laissées à la discrétion du commissaire (ex. subvention directe, appel à projets...), en fonction des priorités établies dans les 15 groupes de travail régionaux qu'il coordonne.

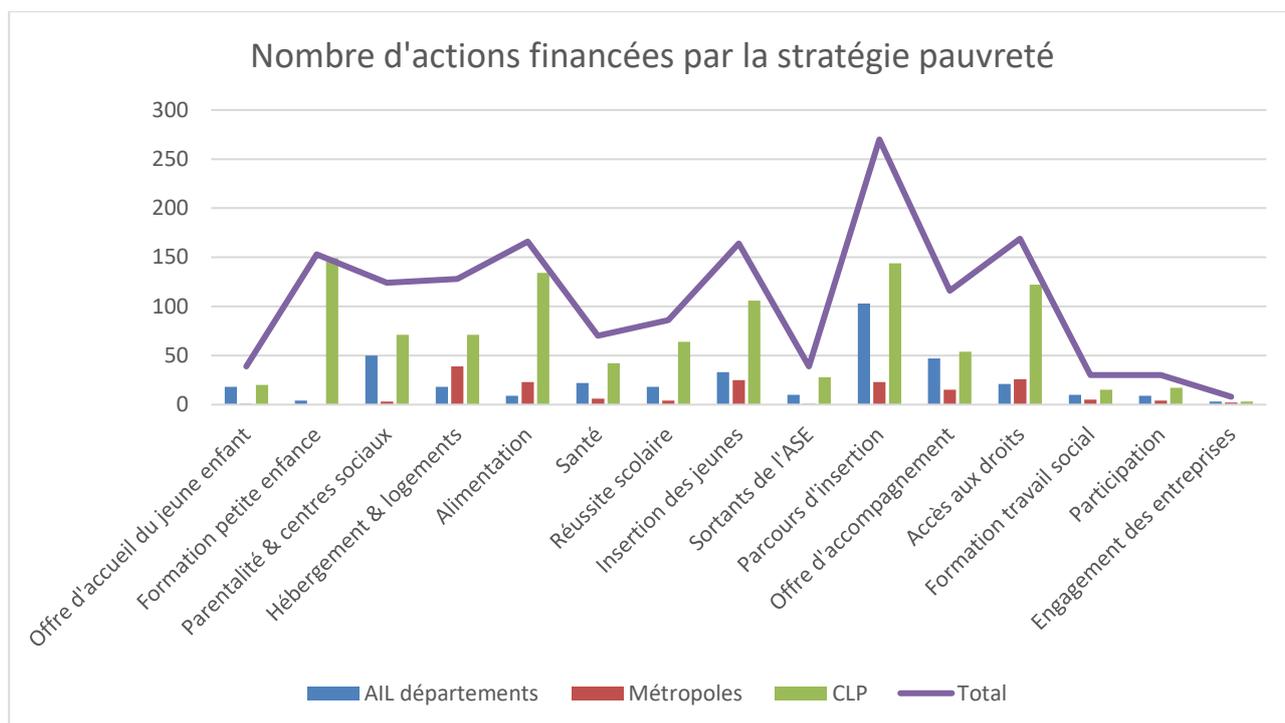
[97] Selon la base de données du prestataire de la DIPLP, 1041 projets ont été financés par les 17 commissaires régionaux pour un montant total de 19,7 M€. Le nombre d'actions est conséquent (près de 3 fois le nombre d'actions d'initiative locale contractualisées avec les conseils départementaux), soit en moyenne 61,2 actions suivies par chacun des commissaires. Rappelons que les commissaires à la lutte contre la pauvreté ne disposent d'aucune équipe autour d'eux et il est légitime de s'interroger sur leur capacité de suivi des actions financées. En revanche, le montant moyen par action est faible (28 897 €), soit cinq fois moins que le montant moyen des actions d'initiative locale des conseils départementaux. Les commissaires semblent ainsi avoir choisi une stratégie différente visant à financer un grand nombre de « micro-projets ».

[98] Pour autant, à l'exception d'actions relatives à la formation des professionnels de la petite enfance⁷⁹ ou à l'accès aux droits, les commissaires n'ont finalement que peu choisi d'utiliser leurs crédits sur des thématiques différentes, complémentaires de celles portées par les collectivités. Ils ont principalement porté leur effort sur les enjeux liés à l'insertion, l'hébergement/logement et l'alimentation.

[99] Il convient de rappeler que l'année 2020 était une année exceptionnelle marquée par une urgence sociale qui a pu primer les enjeux structurels. En outre, la thématique liée au développement de la participation des personnes concernées n'a pas été très investie par les commissaires, alors même que le « choc de participation » constituait un pilier de la stratégie nationale, en raison probablement d'un contexte peu propice compte tenu des mesures de distanciation sociale.

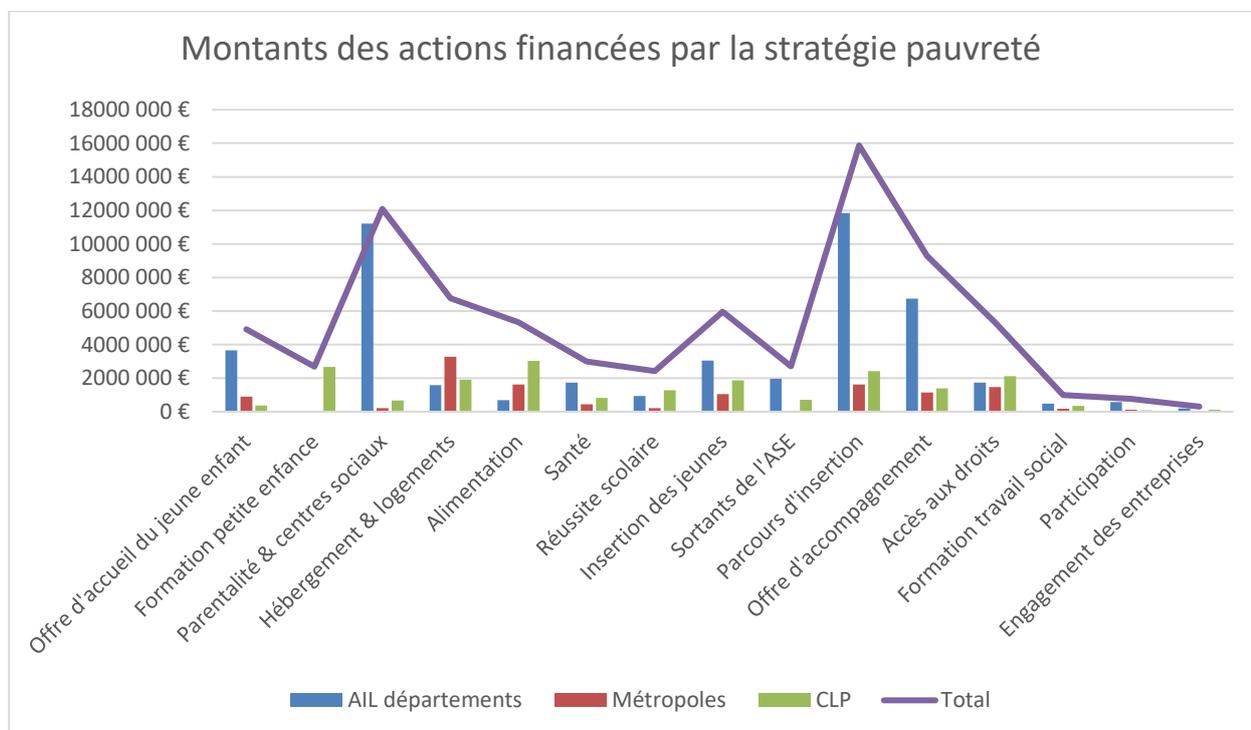
⁷⁹ Les commissaires disposaient d'une enveloppe de crédits complémentaires (1 M€) non fongibles afin de financer des formations émanant de propositions de groupe de travail ou d'acteurs de la petite enfance et compatibles avec le parcours national de formation des professionnels de la petite enfance (instruction DGCS/DIPLP/DGEFP du 12 février 2020).

Graphique 11 : Nombre d'actions financées par les crédits issus de la contractualisation pauvreté



Source : Prestataire DIPLP – Calculs mission

Graphique 12 : Montant des actions financées par les crédits issus de la contractualisation pauvreté



Source : Prestataire DIPLP – Calculs mission

ANNEXE 6 : Appréciation de l'effet-levier financier de la contractualisation au regard des budgets d'aide et d'action sociale des départements

1 Poids des crédits CALPAE par rapport aux transferts financiers entre l'Etat et les départements

[1] Pour rappel, les recettes des départements proviennent notamment :

- des impôts locaux : directs ou indirects et fiscalité économique (contribution économique territoriale, etc.) ;
- des produits des services et du domaine des collectivités ;
- des produits des emprunts ;
- des dotations de l'État ainsi que des subventions de l'État et d'autres organismes publics, dont les principales sont les suivantes :
 - La dotation globale de fonctionnement (DGF) : celle-ci est globale et est libre d'emploi par les départements, notamment pour équilibrer leur budget. Son attribution par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) repose sur différents indicateurs permettant de réaliser des péréquations⁸⁰ ;
 - Les principales dotations et les fonds de péréquation concernant les départements sont la dotation le fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France (FSDRIF) ;
 - le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les départements ;
 - le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements.

[2] Les règles d'attribution de ces fonds sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/informations_repartition.php

[3] Dans le champ de l'insertion, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) a été créé par l'article 37 de la loi n° 2005-1719 de finances initiale pour 2006. Si son objectif initial était de permettre aux départements de réaliser des projets ambitieux en matière d'insertion des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI), il a été réorienté vers la compensation du transfert du RMI aux départements. Ce fonds est doté de manière stable à hauteur de 500 millions d'euros par an, avec une légère baisse ces dernières années pour tenir compte de la recentralisation du versement du RSA dans certains territoires (La Réunion, Mayotte, Guyane). Il est aujourd'hui doté de 490 millions d'euros.

⁸⁰ DGCL, *Guide pratique - La dotation globale de fonctionnement (DGF)*, avril 2021.

[4] Selon les données transmises par la DGCS, les montants délégués aux départements au titre des CALPAE représentaient 79 M€ en 2019 et 136 M€ en 2020. Au regard du montant total des transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, ces crédits associés apparaissent marginaux. A titre d'illustration, ils représentaient moins de 1 % de la DGF départementale en 2019 (1,6 % en 2020) et 16 % du FMDI en 2019 (27,7 % en 2020).

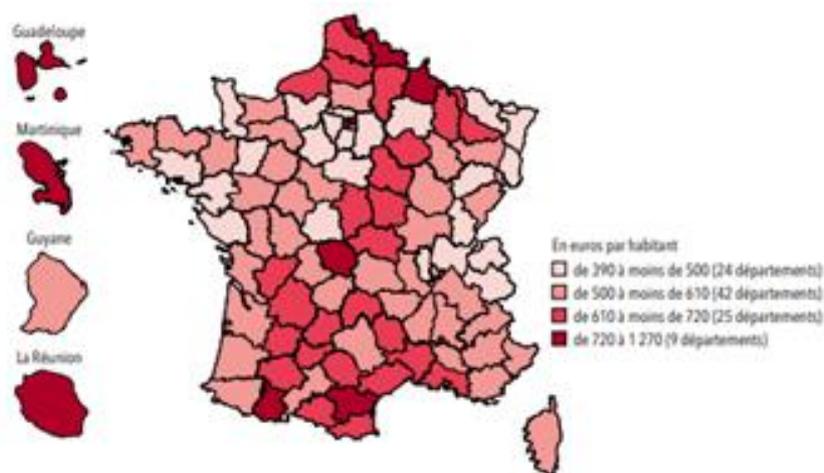
2 Appréciation de l'effet levier financier

2.1 Dépenses globale d'aide et d'action sociale et disparités territoriales

[5] Selon la DREES, les dépenses nettes d'aide et d'action sociales départementales représentent 39,2 milliards d'euros en 2019 (France métropolitaine et DROM hors Mayotte)⁸¹. Cela correspond à 70 % du budget des départements (56 Md€ de dépenses de fonctionnement).

[6] Toujours selon la DREES⁸², en 2018, la dépense annuelle totale nette d'aide sociale des départements est en moyenne de 580 euros par habitant (médiane à 560 €). Quel que soit le secteur d'aide sociale considéré, la dépense par habitant varie nettement d'un département à l'autre et les disparités départementales en matière d'aide sociale sont relativement structurelles et varient peu au cours des dernières années.

Carte 1 : Dépenses annuelles totales nettes d'aide sociale par habitant, en 2018 en France métropolitaine et DROM, hors Mayotte



Source : DREES

[7] La dépense moyenne par habitant dans un département est liée à la part des bénéficiaires dans la population du territoire, mais aussi à la dépense moyenne consacrée à chaque bénéficiaire. Ces disparités sont le reflet du contexte démographique et socio-économique local (répartition par âge ou par niveau de revenu, situation du marché du travail local), mais également des politiques sociales mises en place par les départements et les autres acteurs.

[8] Les dépenses liées au RSA et celles en faveur des personnes âgées, pour lesquelles les conditions d'attribution et le montant sont fixés au niveau national, laissent relativement moins de

⁸¹ DREES, Enquête Aide sociale.

⁸² DREES, *L'aide et l'action sociales en France*, édition 2020.

marge de manœuvre aux départements. Le handicap ou la protection de l'enfance pour lesquels les départements ont davantage de liberté dans le montant des aides ou dans les modalités de prise en charge font ainsi apparaître des disparités de montant de dépenses par bénéficiaire plus prononcées. Ces différences importantes s'expliquent en premier lieu par la forte variabilité des dépenses d'accueil ou de placement, qui sont, de plus, le premier poste de dépenses dans les deux cas.

2.2 Evolution globale entre 2015 et 2019 des dépenses d'aide et d'action sociales des départements

[9] Les dépenses d'aide et d'action sociales augmentent modérément (2,2 % par rapport à 2018), mais de manière un peu plus importante que les années précédentes.

Tableau 1 : Dépenses d'aide et d'action sociale départementales, par domaines, de 2015 à 2019 en millions d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018/2019
Insertion et allocation liées au RSA, RMI et RSO	11 285	11 611	11 571	11 791	11 926	1,1%
Aide sociale à l'enfance	7 510	7 537	7 744	7 993	8 311	4,0%
Aide sociale aux personnes handicapées	7 287	7 535	7 727	7 852	8 064	2,7%
Aide sociale aux personnes âgées	6 973	7 198	7 438	7 527	7 643	1,5%
Frais de personnel, services communs et autres frais d'intervention sociale	3 229	3 202	3 277	3 232	3 288	1,7%
Dépense nette d'action sociale	36 284	37 084	37 757	38 395	39 231	2,2%

Source : DREES

[10] En 2019 c'est le domaine de la protection de l'enfance qui connaît la plus forte progression. La dépense progresse de + 4 %, soit une augmentation de 318 millions d'euros, et atteint 8,3 milliards d'euros. Elle contribue à 40% de l'augmentation de la dépense totale d'aide et d'action sociales.

[11] Selon l'ODAS⁸³, cette augmentation est essentiellement portée par les dépenses de placement, avec une forte dispersion des évolutions observées (de - 20 % à + 20 %), liée aux écarts d'évolution du nombre d'enfants accueillis (4,5 %) plutôt qu'à des variations des coûts à la place. L'augmentation des dépenses de placement résulte principalement du nombre de jeunes majeurs anciennement MNA (+37 % par rapport à 2018). Cette progression, observée presque partout, s'explique par l'octroi de contrats jeunes majeurs (CJM) pour des durées très courtes à d'anciens MNA, en vue notamment de l'obtention d'une autorisation de séjour, ou pour l'achèvement d'un cycle de formation. A terme, il peut être anticipé que ces dépenses diminuent dans la mesure où, malgré de fortes disparités territoriales, les arrivées de MNA ralentissent fortement à partir de 2019.

[12] La dépense nette liée au RSA augmente légèrement de l'ordre de 1%, passant reste stable, passant de 11,79 milliards d'euros en 2018 à 11,92 milliards en 2019. L'essentiel de la dépense correspond à l'allocation de Revenu de solidarité active (RSA) qui augmente légèrement de 9,81 milliards d'euros à 9,9 milliards d'euros (+0,9 %) en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+0,5 %).

⁸³ ODAS, Lettre annuelle de l'Odas sur les dépenses départementales d'action sociale, édition 2020.

2.3 Impact potentiel de la crise du Covid-19 sur les dépenses d'aide et d'action sociale entrant dans le champ de la contractualisation

[13] Les résultats de l'enquête flash réalisée par l'ODAS en 2020⁸⁴ permettent d'émettre l'hypothèse d'une augmentation moyenne des dépenses liées à la protection de l'enfance d'environ 5 % pour l'année 2020. Si la fermeture des frontières a permis de contenir l'entrée de nouveaux MNA dans le dispositif, les dépenses sont portées par le moratoire sur les sorties d'ASE mis en place dès mars 2020 dans le cadre de la loi sur l'urgence sanitaire. En effet, l'obligation faite aux départements de maintenir une prise en charge pour les jeunes parvenus à majorité a conduit à une augmentation des contrats jeunes majeurs durant cette même période.

[14] Le domaine de l'insertion est le plus impacté par la crise, avec une augmentation significative du nombre de bénéficiaires du RSA, particulièrement accentuée dans certains départements. Les écarts d'évolution reflètent les situations contrastées de l'emploi et de la pauvreté dans les territoires. De manière globale, selon les données de la DREES, le nombre d'allocataires du RSA a fortement augmenté depuis le début de la crise sanitaire pour atteindre 2,1 millions en octobre 2020, soit une augmentation de 8,5 % par rapport à octobre 2019, entraînant une augmentation proportionnelle de la dépense d'allocation (de 10 % en moyenne selon l'ODAS).

[15] L'annexe 7 présente l'impact social de la crise sanitaire liée au Covid-19.

2.4 L'effet levier financier n'est pas démontré

[16] L'effet-levier financier des CALPAE correspond à l'investissement de crédits nouveaux par les collectivités locales en miroir des crédits apportés par l'Etat pour créer « un effet multiplicateur ». Le poids des crédits délégués au titre des CALPAE apparaît en première approche très modeste au regard des dépenses d'aide et d'action sociales des départements mentionnées *supra*. Toutefois la comparaison mérite d'être un peu plus ciblée et différenciée en fonction des catégories de dépenses. Un effet levier financier ne pourrait être observé que pour les dépenses d'aide sociale à l'enfance et d'insertion.

2.4.1 En matière d'aide sociale à l'enfance, l'effet levier financier n'est pas perceptible

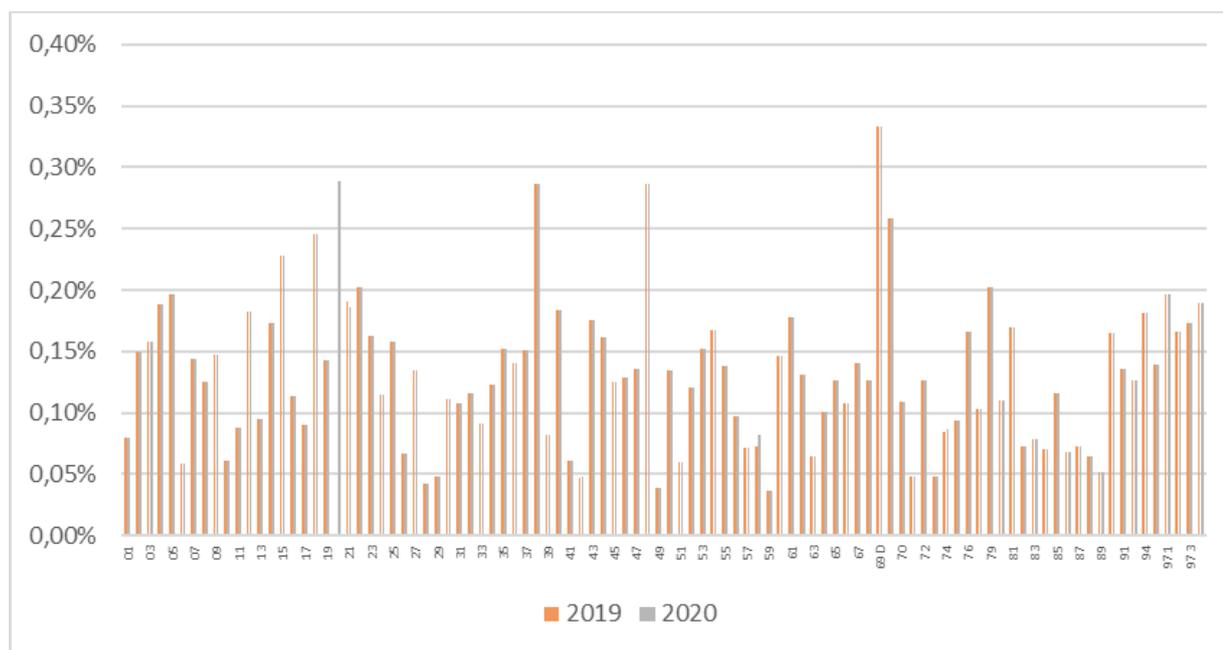
[17] L'appréciation de l'effet-levier financier dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance devrait être basée sur la comparaison entre les montants des crédits apportés par les CALPAE et l'évolution des dépenses consacrées par les départements aux jeunes majeurs, notamment celles relatives aux contrats jeunes majeurs. Cette information n'est pas malheureusement pas disponible dans la nomenclature budgétaire des départements transmise à la DREES.

[18] La mission a donc mené cette étude en prenant la totalité des dépenses d'aide sociale, ce qui présente un biais de périmètre évident.

[19] Le poids des crédits des CALPAE consacrés à la prévention des sorties sèches de l'ASE par rapport aux dépenses brutes liées à l'ASE des départements en 2019 est très faible. Ils correspondent en moyenne à 0,13 % des dépenses brutes totales d'aide sociale à l'enfance par département. Des disparités territoriales apparaissent, compte tenu de la disparité en matière de dépenses par bénéficiaire dans le champ de l'ASE entre les départements.

⁸⁴ Ibid.

Graphique 1 : Part des crédits ASE des CALPAE dans les crédits ASE des départements 2019



Source : DREES, DGCS – calculs mission

Note : Les dépenses brutes totales d'aide sociale à l'enfance par département sont calculées hors dépenses de personnel à l'exception de celles liées aux assistants familiaux. Les résultats présentés concernent la France métropolitaine (hors Yvelines et Hauts de Seine) et les DROM, hors Mayotte

2.4.2 En matière d'insertion des bénéficiaires du RSA, l'effet-levier financier nécessite d'être confirmé

[20] Les dépenses d'insertion comprennent, selon la DREES, des dépenses de personnel du département, des participations et subventions dans le cadre, notamment, de la mission des départements d'accompagnement social et socioprofessionnel des personnes éloignées de l'emploi, ainsi que le financement partiel des contrats aidés et les subventions et participations à des structures d'insertion par l'activité économique (IAE) pour les bénéficiaires du RSA.

[21] Selon la DREES⁸⁵, à l'inverse des dépenses d'allocations qui ont progressé à un rythme annuel moyen de 4,9 % entre 2009 et 2018, les dépenses d'insertion ont diminué de 4,8 % en moyenne par an sur la même période. Ces dépenses d'insertion, hors allocations, s'élevaient à 972 millions d'euros en 2018. Parmi elles, 792 millions d'euros étaient alloués à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

[22] Cette augmentation des dépenses d'allocation, couplée à une incitation forte à la maîtrise des dépenses et, parfois, à des choix politiques locaux, contribuent à expliquer la baisse des dépenses d'insertion. Leur part dans les dépenses totales a également continué de baisser, pour atteindre 8 % en 2018. Il convient de rappeler que l'objectif initial lors de la création du RMI en 1988 était fixé à 20 % du montant global de l'allocation, ramené à 17 % au moment de la suppression du contingent communal.

⁸⁵ DREES, *L'aide et l'action sociales en France*, édition 2020.

Tableau 2 : Dépenses totales d'allocation et d'insertion liées au RSA et au RSO, de 2015 à 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses d'insertion et allocation liées au RSA, RMI et RSO	11 468	11 783	11 825	12 090	12 165
Dépenses d'insertion	1 053	1 042	1 016	972	997
Part des dépenses d'insertion dans les dépenses totales	9,2 %	8,8 %	8,6 %	8,0 %	8,2 %

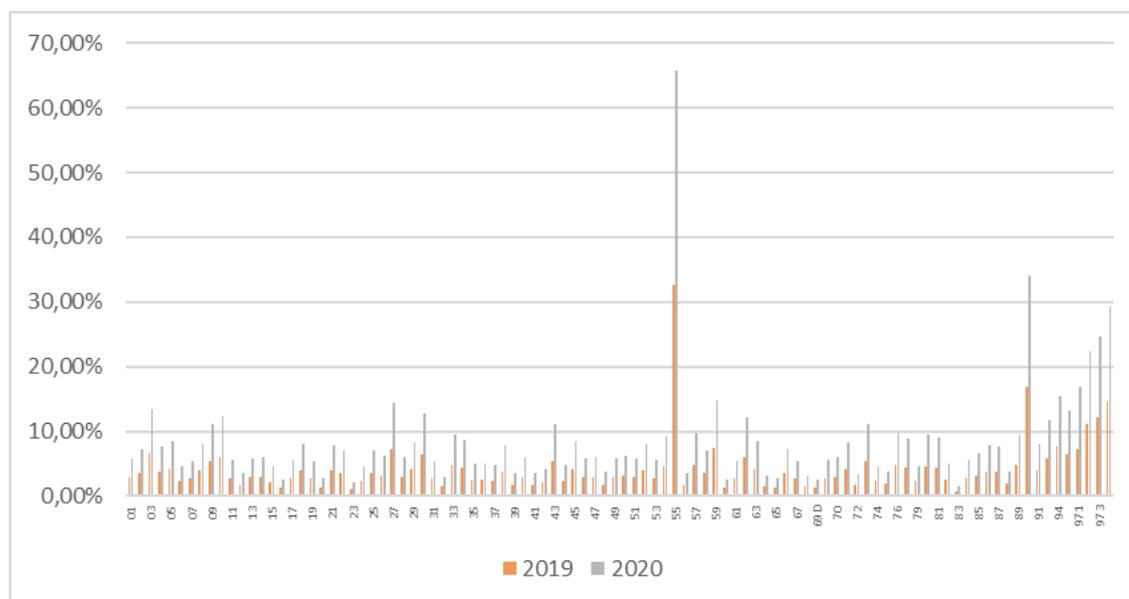
Source : DREES

Note : Les dépenses sont présentées en millions d'euros et concernent la France métropolitaine et les DROM, hors Mayotte

[23] Pour autant, les dépenses d'insertion ont augmenté de 2,5 % entre 2018 et 2019, portant la part des dépenses d'insertion à 8,2 % des dépenses totales (+ 0,2 point). Cette inversion de tendance pourrait être le signe d'un effet levier financier.

[24] Le poids des crédits Etat des CALPAE consacrés à l'orientation et à l'insertion pour les bénéficiaires du RSA est plus significatif par rapport aux dépenses brutes d'insertion des départements en 2019. Ils représentaient 4 % en 2019 et 8 % en 2020. Là encore de fortes disparités existent entre les départements, le maximum étant enregistré pour la Meuse (66% en 2020).

Graphique 2 : Part des crédits insertion des CALPAE dans les crédits insertion des départements 2019



Source : DREES, DGCS – calculs mission

Note : Les dépenses brutes d'insertion liées au RSA par département sont calculées hors CUI. Les résultats présentés concernent la France métropolitaine (hors Yvelines et Hauts de Seine) et les DROM, hors Mayotte

[25] Un effet levier financier des CALPAE est toutefois à nuancer.

[26] D'une part l'augmentation des dépenses d'insertion est légèrement inférieure aux montants délégués par l'Etat en 2019 pour la mise en œuvre des actions sociales relevant de l'orientation et de l'accompagnement des BRSA (29 M€). Ainsi il pourrait être considéré que l'augmentation des dépenses d'insertion des départements est entièrement portée par les crédits de l'Etat et non par des crédits nouveaux apportés par les départements, au titre de la règle de co-financement. Au mieux les crédits CALPAE auraient ainsi permis d'éviter une nouvelle diminution des crédits d'insertion.

[27] D'autre part, l'ODAS estime quant à lui que les dépenses d'insertion ont diminué de 6,3 % entre 2018 et 2019 mais selon une méthodologie différente de celle de la DREES :

- L'ODAS observe la dépense nette qui est la dépense sociale et médico-sociale, déduction faite des recettes sur bénéficiaires, obligés alimentaires, récupérations auprès des autres Départements ou autres organismes ;
- L'ODAS procède à une estimation nationale à partir d'un échantillon de 43 départements portant sur la France métropolitaine, alors que la DREES collecte les données de l'ensemble des départements de France métropolitaine et des DROM hors Mayotte ;
- L'ODAS présente les données par domaine « hors personnel », sauf en ce qui concerne l'ASE pour lequel les salaires des assistants familiaux restent intégrés aux dépenses du secteur, alors que les données de la DREES relatives à l'insertion comportent les frais de personnel identifiés.

Tableau 3 : Dépenses nettes liées au RSA de 2015 à 2019 en France métropolitaine en millions d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018-2019
Allocations	9 140	9 490	9 600	9 810	9 900	0,9 %
Dépenses d'insertion	700	680	670	560	525	-6,3 %
TICPE + FMDI	5 600	5 590	5 590	5 590	5 585	-0,1 %
Dépense nette totale	4 240	4 580	4 680	4 780	4 840	1,3 %

Source : ODAS

[28] Compte tenu de ces différences méthodologiques, il peut être émis l'hypothèse que les dépenses de personnels des départements consacrés à l'insertion ont augmenté au détriment des dépenses d'intervention. Dans tous les cas, ces évolutions semblent indiquer que les départements ont utilisé les crédits des CALPAE pour diminuer leur reste à charge sans apporter de crédits nouveaux. Toutefois, il est nécessaire de vérifier ces tendances en 2020 et 2021 avant de tirer des conclusions.

[29] En revanche la mission regrette qu'aucune méthodologie partagée n'a été définie pour définir la nature exacte des dépenses devant être prises en compte dans les dépenses d'insertion, pouvant entraîner des différences notables dans les périmètres retenus par les départements et dans les analyses réalisées par les instances nationales.

ANNEXE 7 : Incidences sociales de la crise sanitaire

1 Un choc initial d'une ampleur exceptionnelle mais en partie absorbé par les aides de l'Etat

1.1 La dégradation du marché de l'emploi, même contenue, a principalement affecté les contrats à durée déterminée et les salariés les moins qualifiés

[1] Selon l'INSEE⁸⁶, la situation du marché du travail, très dégradée après la crise financière de 2008, s'améliorait lentement depuis la fin de 2016, avec un taux de chômage ramené à 8,1 % à la fin de l'année 2019 (7,9 % en France métropolitaine).

[2] La crise de la Covid-19 a provoqué une inversion de cette tendance, l'économie française ayant enregistré la plus forte récession depuis la Seconde Guerre mondiale (- 8,3 % du PIB sur l'année 2020). Le taux de chômage au sens du BIT est ainsi remonté à 9,0 % au troisième trimestre 2020. Cependant, il est revenu à 8,0 % de la population active dès la fin de l'année 2020, retrouvant un niveau très légèrement inférieur à celui de la fin de l'année 2019 (- 0,1 point). 2,4 millions de chômeurs étaient ainsi comptabilisés au sens du BIT au dernier trimestre 2020 soit 53 000 de moins qu'à la fin 2019. Le taux de chômage est resté quasiment stable au premier trimestre 2021 (+0,1 point) pour s'établir à 8,1 % de la population active en France.

[3] L'analyse de l'évolution du taux d'emploi par âge montre que, en 2020, le taux d'emploi recule pour les jeunes (- 1,2 point pour les 15-24 ans) et, dans une moindre mesure, pour les personnes de 25 à 49 ans (- 0,4 point). Plus fréquemment sur des contrats à durée déterminée (CDD) ou des emplois moins qualifiés, les jeunes ont en effet été les premiers à pâtir de la chute des embauches et du non-renouvellement des contrats.

[4] Il ressort des premiers chiffres que le chômage partiel a davantage concerné certaines catégories d'actifs. Ainsi le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)⁸⁷ note-il que « *la crise impacte tout particulièrement les travailleurs les plus précaires et modestes qui servent de variable d'ajustement au marché de l'emploi. C'est particulièrement dommageable pour les jeunes en insertion et les étudiants qui avaient besoin de travailler pour financer leurs études ce qui soulève des inquiétudes importantes pour l'avenir.* »

[5] En moyenne sur l'année 2020, 6,2 % des personnes en emploi déclarent avoir été tout ou partie de la semaine en situation de chômage partiel ou technique. Le recours au chômage partiel est plus élevé pour les employés et les ouvriers, ainsi que dans les secteurs où la crise sanitaire a entraîné des restrictions d'activité prolongées (hôtellerie, restauration, arts, spectacles et activités récréatives). En revanche, il est moins élevé pour les cadres, dont l'activité a souvent pu être maintenue grâce au travail à domicile. Les dispositifs mis en place par l'Etat, notamment le recours important au chômage partiel, ont ainsi largement contribué à soutenir l'emploi pour ces catégories d'actifs.

⁸⁶ INSEE Première n° 1844, *Une photographie du marché du travail en 2020 - L'emploi résiste, le halo autour du chômage augmente*, mars 2021.

⁸⁷ CNLE, *La pauvreté démultipliée - Dimensions, processus et réponses printemps 2020 - printemps 2021*, mai 2021.

1.2 Les ménages aux revenus modestes sont ceux qui ont le plus pâti de la contraction de l'activité économique

[6] L'enquête EpiCov⁸⁸ a permis d'analyser les conséquences pour les ménages du confinement, notamment sur leur situation financière. Selon les résultats présentés par l'INSEE et la DREES⁸⁹, en mai 2020, 23 % des ménages déclarent que leur situation financière s'est dégradée depuis le début du confinement, alors qu'elle est restée stable pour deux tiers des ménages. Cette dégradation est d'autant plus forte que les revenus des ménages étaient initialement faibles. Parmi les 10 % de ménages les plus pauvres (ceux dont le niveau de vie se situait en dessous du premier décile), 35 % perçoivent une dégradation de leur situation financière. Cette situation s'explique essentiellement par la chute de l'activité économique. Ainsi, les retraités paraissent préservés de cette situation, tandis qu'un tiers des actifs déclarent une perte de revenu.

[7] Selon le baromètre annuel du Secours populaire⁹⁰, la proportion de ménages ayant vu leur situation se dégrader est plus forte encore : un Français sur trois estime avoir subi une perte de revenus avec la crise sanitaire, qualifiée d'importante dans 16 % des cas.

[8] Selon l'INSEE et la DREES, cette dégradation a touché différents publics :

- Parmi les catégories socio-professionnelles, les artisans et les commerçants ont été les plus directement touchés (plus de 50 % des ménages ont déclaré une perte de revenus) suivis par les ouvriers, dont 37 % des ménages ont déclaré une perte de revenu ;
- Les ménages avec enfants sont plus nombreux à déclarer une dégradation de leur situation financière. C'est le cas de 33 % d'entre eux, contre 18 % des ménages sans enfant ;
- Les jeunes de 15 à 24 ans.

[9] Les pertes de revenus ont ainsi touché différemment les catégories socio-professionnelles. Les indépendants ont été durement touchés par la chute de l'activité compte tenu de la fermeture de la plupart des commerces (hors alimentaire), des services et des hôtels-café-restaurants. Les ouvriers ont, pour leur part, subi des mesures de chômage partiel ou technique pouvant se traduire par une baisse de rémunération⁹¹.

[10] La part la plus importante des ménages avec enfants ayant subi une dégradation de leur situation financière par rapport aux ménages sans enfants peut s'expliquer par deux facteurs. D'une part, la fermeture des établissements scolaires a pu contraindre les parents à restreindre leur temps de travail pour assurer la garde et le suivi scolaire de leurs enfants. Or les conditions d'indemnisation par l'Assurance maladie, indexées sur l'activité partielle à partir du 1^{er} mai, ont pu entraîner également une perte de revenu. D'autre part la fermeture des cantines scolaires a pu entraîner des frais supplémentaires, en particulier pour les familles bénéficiant d'une tarification sociale,

[11] Enfin, les jeunes de 15-24 ans récemment entrés sur le marché du travail ont été les premières victimes de la chute brutale de l'activité économique. Ainsi, 9 % de ceux d'entre eux qui étaient en emploi avant le confinement ont perdu leur emploi contre moins de 2 % des actifs de 40 ans à 65 ans. Par ailleurs, 37 % déclaraient ne pas avoir travaillé la semaine précédant l'enquête EPICOV en mai.

⁸⁸ <https://www.epicov.fr/>

⁸⁹ INSEE Première n°1822, *Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages*, octobre 2020.

⁹⁰ IPSOS pour le Secours Populaire Français, *Baromètre de la pauvreté*, septembre 2020.

⁹¹ Si la rémunération en activité partielle ne pouvait être inférieure au Smic, le minimum garanti pendant le confinement correspondait à 84 % du salaire net.

[12] Cette dégradation de la situation financière a pu se traduire par des difficultés concrètes pour de nombreux foyers. Parmi les ménages qui ont perçu une détérioration de leur situation financière au moment du confinement, 42 % déclaraient en mai que « *leur situation financière [était] juste et qu'il [fallait] faire attention* » (contre 34 % pour l'ensemble de la population), 27 % que leur situation financière était « *difficile* » (contre 11 % pour l'ensemble de la population) et 7 % qu'ils « *ne [pouvaient] pas s'en sortir sans s'endetter* » (contre 2 % pour l'ensemble de la population).

1.3 Le recours massif à l'aide alimentaire constitue le signe le plus visible des conséquences sociales de la crise sanitaire

[13] Conséquence des pertes de revenus qu'ont subi les personnes dont la situation financière était déjà fragile avant la crise, le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire a augmenté de manière importante. Le Secours populaire et Les Restos du Cœur ont enregistré, respectivement, des augmentations de 45 % et de 30 % du nombre de leurs bénéficiaires. Pour les Restos du Cœur, l'augmentation du nombre de bénéficiaires est portée pour moitié par des nouveaux profils qui correspondent aux personnes qui ont subi une dégradation financière importante (commerçants, artisans, travailleurs précaires, étudiants...).

[14] Le CNLE note ainsi que « *le recours à l'aide alimentaire est devenu une condition de survie pour de nombreuses personnes ; celles qui en étaient déjà bénéficiaires et pour qui l'importance de ce soutien s'est accrue, mais aussi celles qui ne l'étaient pas et qui ont dû pousser les portes des associations pour la première fois. Le poids de l'alimentation dans le budget des ménages s'est accru, porté notamment par la fermeture des cantines, la fermeture des marchés, la raréfaction des produits et la hausse des prix à la consommation.* »⁹²

1.4 La crise sanitaire a eu un impact différencié sur le nombre de bénéficiaires des prestations de solidarités

[15] Les prestations de solidarité regroupent notamment : le revenu de solidarité active [RSA], l'allocation aux adultes handicapés [AAH], l'allocation de solidarité spécifique [ASS], la prime d'activité, la Garantie jeunes. Il convient de rappeler que les prestations représentent environ 30 % du revenu disponible des ménages en situation de pauvreté.

[16] Dans le contexte actuel de crise sanitaire, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) publie chaque mois un tableau de suivi des prestations de solidarité⁹³.

[17] La DREES note ainsi que le nombre d'allocataires du RSA a fortement augmenté au début de la crise sanitaire pour atteindre 2,1 millions en octobre 2020, soit une augmentation de 8,5 % par rapport à octobre 2019, compte tenu de la détérioration de la situation économique et des mesures de prolongation de droits mises en place à la suite du premier confinement. La baisse des effectifs est continue depuis la fin de l'année 2020 et, fin mars 2021, 2 millions de foyers percevaient le RSA, soit une augmentation de 2,4 % par rapport à mars 2020. Cette baisse s'explique par la diminution du nombre d'ouvertures de droits au RSA en lien avec la reprise d'activité économique depuis l'automne 2020 et des sorties du RSA toujours élevées au cours de la période hivernale (décembre, janvier et février), notamment pour le motif « *ressources trop élevées* », qui représente 60 % des sorties.

⁹² CNLE, *La pauvreté démultipliée - Dimensions, processus et réponses printemps 2020 - printemps 2021*, mai 2021.

⁹³ DREES, *Suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire*, édition de mai 2021.

Malgré cette baisse, le niveau des effectifs reste élevé et supérieur à ce qu'il était avant la crise sanitaire, le nombre d'allocataires étant resté proche de 1,9 million de janvier 2017 à février 2020.

[18] Le nombre d'allocataires de l'ASS se situe à un niveau inférieur à celui d'avant-crise. Il s'élève à 337 700 personnes, soit une baisse de 3,8 % par rapport à février 2020. Après une augmentation entre mai et septembre 2020 (+11,2 %), la baisse continue observée depuis résulte, en partie, des mesures de prolongation des droits à l'allocation chômage prises par le gouvernement pendant le deuxième confinement, qui ont de fait limité le nombre d'entrées dans l'ASS.

[19] Le nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité est également resté au niveau d'avant la crise (4,48 millions de foyers).

[20] Fin février 2021, le nombre de bénéficiaires de la Garantie jeunes dépasse son niveau d'avant la crise. 92 800 jeunes bénéficiaient d'un accompagnement dans le cadre de la Garantie jeunes, contre 89 800 un an auparavant, soit une hausse de 3,4 %. Le nombre d'allocataires, qui, en plus de l'accompagnement, percevaient l'allocation associée à la prestation, s'élevait à 75 000 en décembre 2020. Les entrées dans ces dispositifs, quasiment interrompues par le premier confinement, ont rebondi à partir de l'été 2020 et sont dynamiques depuis.

1.5 Le nombre d'allocataires d'une aide au logement reste à un niveau bas, en partie due à la réforme des aides au logement

[21] Alors que le nombre de foyers percevant une aide au logement a diminué de manière continue, en glissement annuel, entre octobre 2018 et mars 2020, la DREES note qu'il a augmenté entre avril et décembre 2020. Les effectifs de novembre 2020 sont les plus élevés de la période 2017-2021. Depuis janvier 2021, ils diminuent à nouveau pour atteindre 5,93 millions fin mars⁹⁴.

[22] La baisse de janvier s'explique en partie par un effet saisonnier mais elle est plus forte que les années précédentes. Ainsi la réforme des aides au logement à partir du 1^{er} janvier 2021 a pu avoir un impact sur le nombre de foyers percevant cette aide. Entre janvier et mars 2021, le nombre de foyers bénéficiaires d'une aide au logement a diminué de 18 500, alors qu'il augmentait habituellement entre ces deux mois depuis 2017 (de 84 000 en moyenne).

[23] Il conviendra de suivre la mise en œuvre de cette réforme pour en mesurer plus précisément les effets, notamment sur les personnes les plus précaires. Selon le CNLE, « *les effets de déstabilisation liés à des dettes locatives apparaissent comme une des menaces les plus évidentes à l'horizon des prochains mois.* »

1.6 D'autres conséquences sociales sont également documentées

[24] Au-delà de l'impact économique pour les personnes, la crise sanitaire a également engendré des ruptures dans les parcours et des conséquences psychologiques importantes :

- L'accès aux services publics a été limité par les restrictions sanitaires, ce qui a pu entraîner des difficultés d'accès des publics les plus fragiles aux droits sociaux ou des ruptures dans leur suivi. La fermeture des services publics a également accentué la fracture numérique pour l'accès aux aides ;

⁹⁴ DREES, Suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire, édition de mai 2021.

- L'accès aux soins a également été limité, avec des démarches d'aller-vers qui ont été difficiles à mettre en place ;
- Les conséquences psychologiques de l'enfermement lié au confinement, qui ont pu accentuer le sentiment d'isolement, d'abandon, ainsi que des situations de violences conjugales et intrafamiliales, notamment compte tenu également des contraintes de logement.

2 Un potentiel effet différé à surveiller, notamment avec la fin des aides économiques de l'Etat

[25] D'après les données du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (Bodacc), le nombre cumulé des liquidations et redressements d'entreprises est faible en 2020, avec un peu plus de 24 000 dépôts de bilan contre plus de 40 000 en 2019, soit une baisse de près de 40 %. Cette baisse du nombre de procédures se poursuit au premier trimestre 2021. Elle concerne très majoritairement les PME (10-249 salariés) et entrepreneurs individuels, principalement dans les secteurs les plus aidés par le gouvernement (hébergement, restauration, commerce...). Il existe un relatif consensus pour considérer que les interventions publiques (prêts garantis par l'Etat, fonds de solidarité, chômage partiel...), les mesures prises par les banques (moratoires) et l'arrêt des assignations en procédure de l'URSSAF [...] ont permis aux entreprises en difficulté de se maintenir, sans que cela préjuge de leur santé financière ni de leur viabilité.

[26] Ainsi la diminution progressive des mesures de soutien mises en place par l'Etat lors du 2nd semestre 2021 devrait sans doute s'accompagner d'une vague de défaillances qu'il est difficile à ce stade d'anticiper en terme de calendrier et d'intensité. A tout le moins, il un phénomène de rattrapage des défaillances qui seraient normalement intervenus en 2020 devrait être observé. Des destructions d'emploi sont donc à anticiper.

[27] En outre, comme le souligne le CNLE, « *la chute dans la pauvreté est processuelle et, à défaut d'être douce, souvent longue. Elle peut opérer sur plusieurs années, au fil de l'épuisement des réserves financières, des droits à l'indemnisation chômage, des possibilités de (sur-)endettement et des recours permettant d'éviter l'expulsion.* ». Le CNLE rappelle en effet qu'aux Restaurants du Cœur, suite à la crise de 2008, la hausse de fréquentation a été de 15 % la première année mais de 25 % sur les années 2008-2010. Ainsi l'impact social de la crise sanitaire dépendra notamment de l'évolution dans le temps des dispositifs de soutien à l'économie et à l'emploi mis en place par l'Etat.

[28] Toutefois, dans sa dernière note de conjoncture⁹⁵, l'INSEE anticipe qu'en moyenne annuelle, le PIB progresserait de 6,0 % en 2021 (après -8,0 % en 2020). En particulier les services marchands retrouveraient globalement leur niveau d'avant-crise, mais les branches les plus affectées par les mesures sanitaires (hébergement-restauration, transports, etc.) resteraient tout de même en deçà. Il considère que, malgré le resserrement progressif du recours au dispositif d'activité partielle d'ici la fin 2021, le rebond de l'emploi salarié (assez vif dès le premier trimestre) accompagnerait celui de l'activité économique. Au total, l'emploi salarié augmenterait de plus de 300 000 en 2021, retrouvant lui aussi fin 2021 son niveau d'avant-crise. La levée des restrictions sanitaires permettrait à certaines personnes qui s'en étaient éloignées de revenir sur le marché du travail. Le nombre d'actifs rebondirait ainsi nettement, notamment au second semestre 2021. La remontée conjointe du nombre

⁹⁵ INSEE, Note de conjoncture, Retour en surface, 1^{er} juillet 2021.

d'actifs et du nombre de personnes en emploi conduirait à une quasi-stabilité du taux de chômage (8,2 % prévu fin 2021, après 8,1 % début 2021, un niveau proche de celui d'avant-crise).

[29] Le bilan social complet de la crise sanitaire ne pourra ainsi être établi définitivement qu'à l'été 2022.

ANNEXE 8 : Liste des indicateurs sociaux départementaux



Le 25 mai 2021

Les indicateurs sociaux départementaux

Les indicateurs actuellement accessibles sur le site sont en gras. Les autres indicateurs doivent faire l'objet de travaux complémentaires quant à leur définition, leur collecte ou leur production.

CONTEXTE TERRITORIAL

- C01 - Population selon l'âge
- C02 - Indice de vieillissement
- C03 - Taux de mortalité
- C04 - Espérance de vie
- C05 - Population selon le zonage en aires urbaines
- C06 - Mobilité résidentielle interdépartementale selon l'âge
- C07 - Pauvreté monétaire
- C08 - Intensité de la pauvreté monétaire
- C09 - Niveau de vie des ménages
- C10 - Disparité des niveaux de vie
- C11 - Taux de chômage
- C12 - Demandeurs d'emploi en fin de mois
- C13 - Taux d'activité de la population
- C14 - Population selon la catégorie socioprofessionnelle
- C15 - Part des élèves en retard d'au moins un an à l'entrée en sixième
- C16 - Jeunes non diplômés
- C17 - Jeunes diplômés de l'enseignement supérieur
- C18 - Demandes de logement social non satisfaites après un an
- C19 - Logements sur-occupés
- C20 - Taux d'effort logement
- C21 - Emplois selon la fonction
- C22 - Taux de prématurité
- C23 - Part d'enfants nés avec un faible poids
- C24 - Répartition des naissances par âge de la mère
- C25 - Taux de scolarisation des enfants de deux ans

PERSONNES HANDICAPÉES

- HA02 - Proportion d'élèves handicapés
- HA03 - Taux de primo-demandeurs à la MDPH
- HA04 - Proportion de personnes ayant obtenu une carte d'invalidité pour la première fois
- HA05 - Taux d'allocataires de l'AAH
- HA06 - Taux de bénéficiaires de la PCH ou de l'ACTP
- HA07 - Taux de bénéficiaires de l'AEEH ou de la PCH jeunes
- HA08 - Proportion de la population titulaire d'une pension d'invalidité
- HA09 - Proportion de la population titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle
- HA10 - Part des demandeurs d'emploi en situation de handicap
- HA11 - Taux d'équipement en établissements et services pour personnes en situation de handicap
- HA12 - Nombre de personnes orientées dans l'année par la CDAPH par rapport au nombre de places installées

ENFANCE ET JEUNESSE EN DANGER

- ASE01 - Part des enfants dont les parents sont sans emploi
- ASE04 - Part de mineurs faisant l'objet d'une saisine du juge des enfants en assistance éducative
- ASE05 - Part des mineurs ayant fait l'objet d'une information préoccupante non classée sans suite
- ASE06 - Taux de mesures éducatives ou de placement
- ASE07 - Taux d'équipement en établissement d'aide sociale à l'enfance
- ASE08 - Formation et emploi des jeunes majeurs ASE à la sortie définitive du dispositif

MINIMA SOCIAUX ET INSERTION

- INS01 - Part des ménages pauvres parmi ceux dont l'origine principale des revenus déclarés est constituée de revenus d'activité
- INS02 - Part de jeunes non insérés
- INS03 - Part des demandeurs d'emplois non indemnisés

- INS04 - Part des jeunes en difficulté de lecture
- INS05 - Taux d'allocataires des minima sociaux
- INS06 - Part de la population couverte par le RSA
- INS07 - Personnes concernées par les droits et devoirs RSA
- INS08 - Part de la population bénéficiaire de la CMU-C
- INS09 - Part de jeunes accueillis pour la première fois dans les missions locales et PAIO
- INS10 - Évolution des bénéficiaires du RSA vers l'activité
- INS11 - Part des enfants de moins de 3 ans vivant dans un ménage pauvre et dont les parents déclarent une déduction fiscale relative au mode de garde
- INS12 - Décisions d'expulsions locatives
- INS13 - Dettes relatives à des impayés d'énergie dans les dossiers de surendettement

PERSONNES ÂGÉES EN DÉPENDANCE OU EN RISQUE DE DÉPENDANCE

- PA01 - Premières demandes d'APA à domicile
- PA02 - Taux de bénéficiaires de l'aide sociale à domicile
- PA03 - Taux de bénéficiaires de l'APA
- PA04 - Taux de bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement
- PA05 - Taux d'équipement en structures d'hébergement pour personnes âgées
- PA06 - Densité de places en services de soins infirmiers à domicile
- PA07 - Densité d'infirmiers libéraux
- PA08 - Part des bénéficiaires de l'APA à domicile évalués en GIR 1 et 2
- PA09 - Personnes de 60 ans et plus, et de 75 ans et plus, selon leur mode de cohabitation
- PA10 - Part de la population départementale de plus de 60 ans couverte par un CLIC (de niveau 2 et 3) ou un réseau de santé gérontologique
- PA11 - Isolement des personnes âgées

INDICATEURS FINANCIERS

- FI01 - Dépenses de RSA par habitant
- FI02 - Dépenses de RSA par bénéficiaire
- FI03 - Dépenses d'APA par habitant
- FI04 - Dépenses d'APA par bénéficiaire
- FI05 - Dépenses de PCH et d'ACTP par habitant
- FI06 - Dépenses de PCH et d'ACTP par bénéficiaire
- FI07 - Dépenses de placement ASE par habitant
- FI08 - Dépenses de placement ASE par bénéficiaire
- FI09 - Dépenses d'aide à l'accueil en établissement pour les personnes handicapées par habitant
- FI10 - Dépenses d'aide à l'accueil en établissement pour les personnes handicapées par bénéficiaire
- FI11 - Dépenses totales brutes d'aide sociale par habitant
- FI12 - Coût annuel à la place établissement personnes âgées
- FI13 - Coût annuel à la place établissement personnes handicapées
- FI14 - Coût annuel à la place établissement ASE
- FI15 - Masse salariale du CG affectée à la solidarité
- FI16 - Part des agents solidarité du CG territorialisés
- FI17 - Part des dépenses sociales du département externalisées