



## Evaluation de la 1<sup>ère</sup> année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

François CHEREQUE – Simon VANACKERE

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (« le plan ») a été adopté en Comité interministériel de lutte contre les exclusions (Cile) le 21 janvier 2013, à la suite de la tenue d'une conférence nationale les 10 et 11 décembre 2012. Ce plan se structure en 3 axes complémentaires : le premier met l'accent sur la prévention, le deuxième sur les actions d'accompagnement et d'insertion, et le troisième est consacré aux questions de gouvernance des politiques de solidarité. Le plan regroupe 61 mesures, qui empruntent à 7 « paquets thématiques » différents.

L'évaluation du suivi de la mise en œuvre de ce plan a été confiée à l'IGAS : le présent rapport dresse un premier bilan d'étape après une année de mise en œuvre.

\*

Afin de procéder à ce travail, la mission de l'IGAS a défini une trame d'évaluation du plan qui comprend des indicateurs de performance et d'impact, de mobilisation et de mise en œuvre. Pour des raisons méthodologiques, il n'est pas possible de proposer dès à présent une analyse de l'impact opérationnel du plan : les indicateurs ne seront disponibles qu'avec délai.

La mission souligne par ailleurs que le plan se déploie dans un contexte économique et social dégradé, qui justifie d'autant plus de déployer une action publique cohérente et durable. Aussi, la dégradation prévisible des indicateurs de pauvreté et de précarité ne peut ni ne doit être considérée comme imputable au plan : elle dépend de facteurs qui le dépassent largement.

Enfin, parallèlement à ce travail d'évaluation, la mission avait la tâche d'organiser, dans les régions de France, des temps de travail afin de présenter le plan et d'en initier le déploiement opérationnel par les parties prenantes sur chaque territoire.

\*

A l'issue de cette première année, la mission constate une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs associés à la mise en œuvre du plan. Tant les administrations de l'Etat (centrales comme déconcentrées, opérateurs, ...) que les collectivités territoriales (départements, en premier lieu, mais également les communes, leurs opérateurs, ...) et le monde associatif se sont fortement impliqués.

En matière de mise en œuvre du plan et de lancement des différents chantiers prévus, l'appréciation d'ensemble est globalement positive. Plusieurs mesures importantes sont ainsi déployées dans les calendriers prévus, comme la revalorisation du RSA socle, l'augmentation des plafonds d'accès à la CMUC (couverture maladie universelle complémentaire) ou à l'ACS (aide à l'acquisition d'une complémentaire santé), la première phase pilote de la « garantie jeunes » ou encore l'allongement de la durée des contrats aidés. En revanche, plusieurs mesures, y compris structurelles, n'ont pas été mises en œuvre (réforme du soutien aux travailleurs modestes par la fusion du RSA activité et de la prime pour l'emploi) ou posent question à ce jour (plan d'urgence en faveur des ménages relevant du DALO, par exemple). Enfin, l'année 2014 doit permettre une vigilance sur certaines mesures, soit que leur mise en œuvre soit intrinsèquement complexe (« fin de la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence », en grande partie liée à la situation des demandeurs d'asile, en cours de procédure comme déboutés), soit que les mois à venir doivent permettre la concrétisation des travaux engagés en 2013 (ex : convention d'objectifs et de gestion de la CNAF).

\*

Les 30 rencontres territoriales organisées par la mission ont réuni plus de 6000 personnes : c'est le signe que le plan suscite des attentes fortes, auxquelles il importe de répondre. Ces rencontres ont permis de faire ressortir des motifs de préoccupation importants chez les acteurs de terrain, dont les principaux ont trait à la gouvernance des politiques de solidarité d'une part, à la complexité de ces dernières d'autre part. A cet égard, des travaux sont engagés à plusieurs niveaux (évaluation de la gouvernance territoriale dans le cadre de la modernisation de l'action publique ; expérimentation sur l'accès aux droits), dont il conviendra de tirer tous les enseignements en 2014. La mission tire de ces rencontres la conclusion que des évolutions sont nécessaires : une gouvernance et un système social trop complexes génèrent à la fois de l'exclusion sociale (non-recours) et des dépenses inutiles et/ou redondantes. Les premières victimes en sont les plus démunis.

\*

Ainsi que la lettre de mission l'y engageait, la mission formule des recommandations. Ces dernières sont de trois ordres :

- *des recommandations en matière de pilotage du plan*, aux différents échelons de sa mise en œuvre (national, territorial). Au niveau national, ces recommandations visent à conforter l'interministérialité du plan, mais également à accroître la visibilité donnée aux acteurs. Au niveau territorial (niveau régional et départements), ces recommandations visent à garantir un pilotage partenarial du plan, en tout premier lieu avec les départements, en vertu du chef-de-filat qui leur est conféré en matière sociale. En ce qui concerne l'Etat, la mobilisation des Préfets est à même de susciter une dynamique de travail sur la durée. Enfin, le monde associatif et les bénéficiaires eux-mêmes doivent également être parties prenantes du déploiement du plan ;

- *des recommandations « mesure par mesure »*, en fonction de leur état actuel de mise en œuvre. Ces recommandations portent notamment sur la fusion du RSA activité et de la PPE, les mesures relevant du paquet « hébergement-logement » ou encore l'engagement de chantiers importants tels que les Etats généraux du travail social ;
- *des recommandations plus prospectives*, ayant trait soit à des thèmes qui apparaissent insuffisamment traités dans le plan à ce jour (exemple : aide alimentaire), soit à des éléments de progrès possibles en matière de simplification par exemple (exemple : automatisation de l'accès à l'ACS pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées), soit à des chantiers de plus long terme (exemple : généralisation du principe de participation des personnes en situation de pauvreté ou de précarité).

\*

L'année 2014 doit permettre de maintenir une dynamique autour de la mise en œuvre du plan. A cet égard, la réunion du Cile prévue en janvier 2014, soit un an après l'adoption du plan, est un signal fort : elle doit permettre de donner aux différents acteurs des perspectives de travail pour les mois à venir, notamment en vue du déploiement territorial du plan, et procéder aux ajustements qui seraient nécessaires.

