

ALERTE

38 fédérations et associations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
membres de la Commission lutte contre la pauvreté de l'Uniopss et
des collectifs inter-associatifs locaux présents dans 14 régions (Uriopss)

**Bilan des cinq ans
du plan pluriannuel de lutte contre la
pauvreté et pour l'inclusion sociale
(2013-2017)**

22 mars 2017

Table des matières

I. ENFANCE-FAMILLE _____	5
II. LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS (MNA) _____	7
III. LES JEUNES SORTANT DE L'ASE OU DE LA PJJ _____	7
IV. ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX ET RESSOURCES _____	9
V. ACCÈS AUX DROITS ET FRACTURE NUMÉRIQUE _____	11
VI. LOGEMENT-HÉBERGEMENT _____	13
VII. EMPLOI _____	17
VIII. SANTÉ _____	19
IX. LES DEMANDEURS D'ASILE _____	21
X. LES PERSONNES PLACÉES SOUS-MAIN DE JUSTICE _____	22
XI. INCLUSION BANCAIRE ET LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT _____	23
XII. REFONDER LE TRAVAIL SOCIAL _____	24
CONCLUSION _____	25

Le Plan National de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale rendu public en janvier 2013, à la suite d'une démarche participative assez remarquable, aurait pu être une réussite si deux conditions essentielles avaient été respectées : le maintien d'une concertation interministérielle avec les acteurs de la lutte contre l'exclusion, et l'adaptation des objectifs en fonction de l'évolution de la situation.

Or, ces deux conditions n'ont pas été respectées. Les différents ministères ont repris, peu à peu, leurs projets qui ne tenaient pas toujours compte de l'existence de mesures proposées dans le Plan. Pourtant l'inter-ministérielle est essentielle dans ce domaine.

La situation de l'emploi, en particulier celle des jeunes, comme **la situation du logement**, se sont **aggravées au long de ces quatre années**. Pour le logement, c'est la question dominante de l'hébergement qui a conduit les autorités politiques à privilégier, dans l'urgence, les solutions d'hébergement. Malgré ces réserves et ces regrets, le Plan a eu le mérite de donner des orientations et, pour certains domaines de réaliser des progrès importants. Ainsi, la prime d'activité était l'une des revendications essentielles, le Compte personnel d'activité, l'encadrement des loyers ou la garantie jeunes sont des résultats tangibles de l'application du Plan. On peut également citer les questions de santé avec la loi de modernisation du système de santé, de la lutte contre le surendettement, ou encore de la mise en œuvre du Plan d'action pour le travail social et le développement social, issu directement du Plan National.

Selon les dernières estimations de l'Insee, la France aurait connu en 2015 **un taux de pauvreté de 14,3 %, soit 8,8 millions de personnes**.

Au total, depuis la crise économique de 2008, le taux de pauvreté aurait augmenté de 1 %. Ainsi, malgré la crise économique qui perdure, la pauvreté n'explose pas. Mais les associations notent une aggravation de l'intensité de la pauvreté. C'est-à-dire un accroissement du nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté à 40 %. La relative stabilité du taux de pauvreté pendant le quinquennat s'explique sans doute en grande partie par les effets bénéfiques de la protection sociale mais aussi par ceux du plan national de lutte contre la pauvreté mis en place en 2013 à la demande du Collectif ALERTE. Le plan sert d'amortisseur social à la crise économique.

Mais on ne peut se contenter de cette stabilisation. **Le nombre de personnes en pauvreté n'est pas digne d'un pays développé comme le nôtre**. L'action politique contre l'exclusion doit retrouver du sens.

C'est pourquoi, dans l'élaboration d'un nouveau Plan, le collectif ALERTE demande que soient mises en avant trois valeurs qui inspirent son action, et conduisent son jugement sur le plan actuel : Bienveillance, Solidarité et Fraternité.

Le plan actuel met l'accent sur des principes qui sont plus ou moins respectés :

1. **Le « principe d'objectivité »** est respecté par le gouvernement : comme les années précédentes, la responsabilité des pauvres n'est plus mise en avant pour expliquer leur situation.
2. **Le principe de « non stigmatisation »** est en revanche incomplètement respecté. Certes, le discours officiel sur les pauvres « assistés » a cessé, ce qui est essentiel, mais les associations constatent que la stigmatisation et les discriminations subies par les plus pauvres ne reculent pas. Cependant, on doit se réjouir de voir adoptée la loi reconnaissant la discrimination pour précarité sociale, comme le demandaient les associations.

De plus, sur un point important, le gouvernement ne tient pas sa promesse. En effet, dans la politique en direction des personnes occupant des terrains sans droits ni titres, ALERTE déplore fortement que la circulaire d'août 2012 soit si peu et si mal appliquée. Globalement en effet, la répression prend le pas sur la prévention. Les évacuations et les expulsions des bidonvilles, si elles ont été moins nombreuses cette dernière année, se font trop souvent sans respect des personnes.

Les responsables politiques et économiques continuent à parler de fraude, et oublient de parler du « non-recours » ; ils parlent de « charges sociales » et non de « cotisations ». Enfin, il faudrait parler de revenu « digne » et non de revenu « décent ».

3. **Le principe de « participation »** des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques se met peu à peu en place.

Une preuve en est la confirmation du rôle du CNPA¹ et des CRPA. La participation doit maintenant se généraliser, sous différentes formes, notamment dans les services publics et dans la gouvernance nationale et locale de la lutte contre l'exclusion. C'est l'un des enjeux importants du Plan d'action pour le travail social, dont le premier volet concerne la participation des personnes.

Cela suppose des changements d'attitude pour travailler ensemble - personnes historiquement impliquées et personnes qu'on n'a quasiment jamais interrogées auparavant - mais aussi des moyens financiers car la concertation nécessite des déplacements intra-régionaux, inter-régionaux et nationaux qui ont un coût.

4. **Le principe de « juste droit »**, c'est-à-dire la lutte contre le non-recours, n'est pas mené avec une grande efficacité.

La diversité et la complexité des droits demeurent des facteurs déterminants pour le non-accès. La création de la prime d'activité, qui se donnait pour objectif de s'appliquer à 50 % des bénéficiaires potentiels, semble obtenir des résultats bien supérieurs. Mais les 30 % de non-recours ne trouvent pas d'explications.

5. **Le principe de « décloisonnement des politiques sociales »**

La démarche « AGILLE », commencée en 2014, est intéressante *a priori*, puisqu'elle vise une meilleure collaboration entre acteurs locaux, pouvant aboutir à un assouplissement ou à des dérogations, à des réglementations nationales à la demande des acteurs locaux. Mais elle tarde à être évaluée, et ne fait pas l'objet d'une grande mobilisation.

L'expérimentation en cours dans certains départements d'un accompagnement global effectué de concert par Pôle emploi et le conseil départemental est également intéressante. Elle devra être évaluée, en particulier pour les chômeurs de longue durée.

Le plan d'action pour le travail social qui a cet objectif, en particulier à travers le « 1^{er} accueil social inconditionnel » et le « référent de parcours » n'en est qu'au stade de l'expérimentation. La notion même de « parcours », qui serait la meilleure illustration de ce décloisonnement, est encore contestée ou conçue de manière très parcellaire.

La question de l'équité territoriale n'a pas fait l'objet d'une attention particulière.

6. **L'accompagnement**

Si le principe est désormais acquis, il n'y a aucun consensus sur la mise en œuvre dans les différents domaines où cela devrait être appliqué. La recherche d'un consensus sur cette question, que demandait ALERTE, n'a pas été retenue (conférence de consensus).

¹ Comité consultatif des personnes accueillies ou accompagnées

ALERTE a réalisé chaque année un bilan détaillé de la mise en œuvre du plan. Il n'est pas question ici de tout reprendre mais seulement de dresser un bilan synthétique des principaux points du plan sur toute la période concernée (2013-2017).

I. Enfance-famille

1. La réforme des prestations familiales

Le plan de lutte contre la pauvreté avait acté deux dispositions concernant les prestations familiales :

- Une augmentation de 25 % sur 5 ans pour l'Allocation de soutien familial, concernant les familles monoparentales, par une augmentation de son montant de 5 % par an.
- Une augmentation de 50 % sur 5 ans du Complément Familial pour les familles de 3 enfants et plus aux revenus modestes, par une augmentation de 10 % par an du complément pour une partie des ménages percevant cette prestation, en dessous d'un nouveau plafond de ressources.

Le plan a été mis en œuvre de façon parfaitement cohérente par rapport à ces objectifs. Le montant de l'ASF est ainsi passé (pour un enfant privé de l'un de ses parents) de 89,34 euros par mois en 2012 à 104,75 euros début 2017. Le complément familial majoré est ainsi, début 2017, de 219,13 euros contre 168,52 pour le complément familial non majoré.

On notera que d'autres mesures ont contribué à l'amélioration de la situation des familles modestes avec enfants : soit hors du Plan (augmentation de 25 % de l'ARS en 2012) soit au sein du Plan (amélioration du RSA qui a aussi bénéficié aux familles). Toutefois, d'autres mesures touchant les prestations familiales ont au contraire affecté négativement les familles modestes : en particulier le gel de l'allocation de base de la PAJE, le décalage du versement de la prime de naissance et le raccourcissement de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) de 3 à 2 ans.

2. L'accueil des jeunes enfants issus des familles modestes

Plusieurs pistes ont vu un début de mise en œuvre :

La mise en place du tiers payant pour les familles qui embauchent une assistante maternelle

Une expérimentation a été menée par les CAF dans plusieurs départements pour proposer un dispositif de tiers payant dans le cadre d'un recours à un assistant maternel.

L'incitation, dans le cadre de la PSU, que les établissements fournissent couches et repas en maintenant le même tarif pour les familles, se développe peu à peu, avec de grandes différences selon les territoires

Pour les familles, c'est une réelle aide économique car ce poste (et principalement les couches) est loin d'être négligeable dans un budget familial.

Etre vigilant à ce que les familles paient en fonction de l'utilisation de l'EAJE

De la même manière, la réforme de la PSU de 2014 a mis en place un financement différencié des gestionnaires en fonction de l'écart entre heures de présence réelle de l'enfant et heures réservées par la famille. Plus l'écart est faible entre ces deux chiffres, plus le gestionnaire est financé par la CAF.

On peut donc s'interroger et rester vigilants pour savoir si cette mesure sera réellement bénéfique pour ces familles.

La PSU devrait être bonifiée lorsque la structure d'accueil propose un accueil plus spécifique aux enfants issus de familles modestes (percevant des minimas sociaux, familles monoparentales, travailleurs pauvres, personnes en insertion), aux enfants porteurs de handicap ou lorsqu'elle répond à des besoins en matière d'horaire atypique.

Ce qui reste à faire :

- ✓ **La réduction du barème des participations familiales lié à la PSU**
 - ✓ **Lutter contre les municipalités qui priorisent encore l'accès à un mode d'accueil au fait que les parents travaillent** (en contradiction avec les attendus de la PSU).
 - ✓ **L'accessibilité de tous les enfants à tous les modes d'accueil** même quand les parents ne sont pas allocataires de la CAF ni de la MSA et notamment les enfants de migrants en situation irrégulière
 - ✓ **Tenir les objectifs initiaux de la COG 2013/2017** (développement de l'offre d'accueil et contribution au rééquilibrage social et territorial).
 - ✓ **Préserver la mixité sociale et la qualité du vivre ensemble qui se vit autour du petit enfant**
 - Les objectifs du gouvernement en termes de création de places d'accueil de la petite enfance n'ont pas été atteints. Les chiffres sont d'autant plus inquiétants sur le volet accueil individuel, puisque malgré des objectifs ambitieux de création de places, on note suivant les années, une stagnation, voire une diminution du recours aux assistants maternels.
 - Une part significative de publics défavorisés dans les Etablissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), mais non proportionnelle à ce qu'ils représentent en réalité. Ainsi, des efforts sont encore à produire pour que les publics défavorisés soient accueillis en EAJE.
 - Des commissions d'attribution toujours aussi peu transparentes sur les critères d'attribution.
Le plan de lutte contre la pauvreté indiquait que l'État « favoriserait la généralisation des commissions d'attribution des places en crèches ayant recours à des critères sociaux transparents ». Aucune action n'a été menée sur ce champ-là. Ni étude ni guide n'ont été produits.
 - Les crèches à vocation d'insertion professionnelle : un dispositif intéressant, mais qui mériterait d'être consolidé.
 - Les schémas départementaux des services aux familles : un outil prometteur dont il faudrait évaluer la mise en œuvre concrète.
- Une étude d'impact de ces outils serait intéressante à mener pour évaluer s'ils ont contribué à réduire les inégalités d'accès.

II. Les mineurs non accompagnés (MNA)

Plusieurs milliers de mineurs étrangers isolés arrivent chaque année sur le territoire français. En tant que mineurs, ils relèvent de la protection de l'enfance qui est de la compétence des départements. Un dispositif a été mis en place à l'issue d'une concertation entre l'État et l'Assemblée des départements.

La disposition concernant l'orientation vers un département selon une clé de répartition correspondant à la part de population des moins de dix-neuf ans dans chaque département a été annulée par le Conseil d'État en 2015.

Les deux principales difficultés du dispositif concernent la preuve de la minorité du jeune et de son isolement.

Le fait que l'État impose une répartition de ces jeunes entre départements est contesté par certains d'entre-eux car ils en supportent le coût.

La question de l'avenir des jeunes majeurs étrangers reste entière car la majorité des départements ne poursuit plus l'accompagnement.

Dans un avis rendu le 7 février 2017, Jacques Toubon, Défenseur des droits, développe un point de vue très critique sur la mise en œuvre de la prise en charge des mineurs non accompagnés en France. Il souligne par ailleurs qu'il est toujours impossible de connaître le nombre exact de mineurs isolés signalés en 2016, les chiffres variant, selon les sources, de 8 000 à 19 000.

Si l'administration est critiquée, la Justice n'est pas épargnée, le Défenseur dénonçant tout à la fois :

- la lenteur des juridictions, dont certaines ne tiennent qu'une audience dédiée par trimestre, le jeune n'étant pas pris en charge durant ce temps ;
- des audiences sans assistance d'un conseil (qui n'est pas obligatoire) ;
- des audiences parfois sans audition ;
- la violation du principe du contradictoire ;
- des détournements de procédure, notamment lorsque l'ordonnance de protection a pour seul but de réaliser des examens osseux ;
- Un suivi éducatif a minima.

Cette situation ne doit pas perdurer.

III. Les jeunes sortant de l'ASE ou de la PJJ

1. Constat de départ

Les jeunes sortant de la protection de l'enfance sont confrontés à l'injonction d'être totalement autonomes dès l'âge de 18 ans (21 ans pour la minorité qui accède à un Contrat Jeune Majeur).

Particulièrement vulnérables du fait de leur histoire et des difficultés psychosociales auxquelles ils ont eu à faire face durant leur enfance, les jeunes sortants d'ASE doivent faire face à une émancipation à marche forcée : alors que leur parcours scolaire est le plus souvent heurté, que leurs perspectives d'insertion professionnelle sont plus fragiles et qu'ils peuvent moins que les autres jeunes compter sur un soutien familial matériel et affectif, l'engagement public s'arrête comme un couperet.

L'interruption brutale de la prise en charge de ces jeunes lorsqu'ils atteignent la majorité a des conséquences lourdes, et parfois irréversibles, en termes d'inclusion sociale :

En France, 26 % des personnes sans domicile auraient ainsi été placées dans leur enfance au titre de la protection de l'enfance (DDASS, aide sociale à l'enfance ou protection judiciaire de la jeunesse)².

La sécurisation du parcours des jeunes sortants de la protection de l'enfance constitue donc un enjeu majeur.

2. Ce qui a été engagé

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance apporte des avancées visant à faciliter le passage à l'âge adulte en prévoyant :

- un entretien préparatoire à la majorité ;
- un protocole de coordination départemental sur l'accès à l'autonomie ;
- la possibilité de prolonger l'accompagnement au-delà de 21 ans pour une année au maximum afin de finir une année scolaire en cours ;
- l'attribution d'un pécule de sortie financé via l'Allocation de rentrée scolaire.

La généralisation de la garantie jeunes sur tout le territoire au 1^{er} janvier 2017 ouvre des perspectives pour les jeunes sortants de l'ASE et de la PJJ. La loi de finances 2017 crée un fonds d'appui aux politiques d'insertion auquel sont éligibles les départements ayant signé une convention avec le Préfet. Il est permis cependant de s'interroger sur le risque d'effets de substitution de la part des conseils départementaux qui pourraient accélérer leur désengagement des contrats jeunes majeurs.

3. Ce qui doit être poursuivi, modifié ou amplifié

Au regard de la spécificité de ces jeunes, l'atteinte de la majorité légale ne peut-être qu'une étape vers l'autonomisation.

Des mesures d'accompagnement simples, lisibles et fortes sont indispensables pour sécuriser leur transition vers l'âge adulte et prévenir le risque d'une bascule vers l'exclusion.

4. Ce qui devra être fait

- **Organiser un couplage entre le Service civique et les services départementaux de la protection de l'enfance** avec une convention type : les jeunes sortants de l'ASE qui s'engagent dans une mission de service civique doivent pouvoir bénéficier automatiquement d'un contrat jeune majeur pour la durée de leur mission.
- **Permettre l'accès des jeunes sortants de l'ASE aux études supérieures**, en attribuant de manière automatique, aux jeunes souhaitant poursuivre des études supérieures, une bourse échelon 7 sans conditions de ressource.
- **Donner automatiquement accès aux jeunes sortants de l'ASE à une allocation jeunes majeurs protégés** d'un montant équivalent à celui du revenu minimum, pour compenser l'absence de soutien matériel familial.
- Complémentairement ou alternativement, **faire de l'accompagnement des jeunes majeurs une compétence obligatoire des conseils départementaux.**

² Les sans-domiciles en 2012 : une grande diversité de situations, INSEE, 2012, p.132

IV. Accès aux droits sociaux et ressources

1. Ce qui a été fait

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a permis plusieurs avancées concernant l'accès aux droits sociaux et les ressources pour les personnes vulnérables.

Les principes de non-stigmatisation, de juste droit et de décroisement sont très pertinents, mais ils ne sont pas suffisamment appliqués.

Plusieurs avancées sont à saluer :

- Pour augmenter les ressources des allocataires de minima sociaux, il y a eu **une revalorisation de 10 % (hors inflation) du RSA** sur les 5 ans du quinquennat, ainsi qu'un relèvement de 7 % des plafonds de revenus de la CMU-c et de l'ACS. Cette dernière a été renforcée.
- Pour mieux connaître les phénomènes de non-recours, une expérimentation a été menée par le SGMAP en Seine-et-Marne et en Loire-Atlantique. Elle fut très utile mais elle n'a pas été reconduite ailleurs.
- Pour mieux détecter les non-recours et mieux informer les allocataires potentiels, se sont développés des rendez-vous des droits dans les MSA/CAF, et des PLANIR dans les CPAM.
- Pour réformer les prestations afin d'en simplifier l'accès, la fusion du RSA activité et de la PPE a donné naissance à la prime d'activité début 2016.

En matière de lutte contre le non-recours, la **création de la prime d'activité** montre bien qu'une simplification des procédures et une dose d'automatisme permettent une réduction très significative du pourcentage de personnes ne touchant pas les allocations ou primes auxquels elles ont droit. Le taux de non-recours au RSA activité était de près de 70 % ; avec la prime d'activité, le taux de non-recours semble inférieur à 30 % fin 2016. On peut cependant regretter que le suivi du non-recours reste insuffisamment documenté dans les administrations. Les taux de non-recours à la CMU-c et à l'ACS restent beaucoup trop importants.

Le développement des simulateurs de droits et la **dématérialisation croissante des démarches** sont un progrès pour beaucoup de personnes mais créent de nouveaux obstacles à l'accès aux droits pour ceux qui ne maîtrisent pas internet et ne trouvent pas dans leur environnement proche (familial, amical, associatif, travailleurs sociaux suffisamment disponibles ...) des personnes ressources pour les accompagner dans ces démarches ou qui ne disposent pas d'outils informatiques (fracture numérique). Il faut préserver l'accès physique et l'accompagnement dans les démarches, comme le souligne le Défenseur des Droits.

La création du CPA (Compte Personnel d'Activité) est une autre avancée importante, qui doit s'enrichir et se concrétiser pour le plus grand nombre.

Le gouvernement a demandé à M. Christophe Sirugue de réaliser un rapport sur la **réforme des minima sociaux**. Rendu en avril 2016, ce rapport s'intitule « Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune ». Réalisé avec une participation active de la société civile et en particulier d'ALERTE, ce document comprend 3 scénarios de simplification et d'amélioration du fonctionnement des minima sociaux. Beaucoup de bonnes idées y sont développées. Fin 2016 et début 2017, plusieurs mesures inspirées du rapport Sirugue commencent à être mises en place par le gouvernement en matière de développement des démarches en ligne, de meilleure prise en compte des changements de situation (versement d'un montant stable de prestation pendant 3 mois pour le RSA), d'accompagnement plus adapté du handicap et de renforcement des démarches d'insertion professionnelle.

2. Ce qui reste à faire

Pour préserver leur rôle indispensable, les dispositifs existants doivent faire l'objet d'une réforme en profondeur.

La réforme des minima sociaux doit permettre d'en améliorer l'accès et donc de faciliter la vie de beaucoup de personnes qui aujourd'hui n'ont que ces minima comme ressources. A elle seule, elle ne leur permettra cependant ni de vivre dignement ni de les sortir durablement de la précarité. Il faudra pour cela une augmentation du niveau des prestations, un accompagnement renforcé vers l'insertion, l'emploi ou la formation professionnelle, une politique offensive de lutte contre le chômage, la pauvreté et visant à réduire les inégalités.

Les associations d'ALERTE sont favorables à une réforme des minima sociaux et proposent :

a) Dans une première étape

- De reconnaître la nécessité d'un **changement de regard** concernant les personnes en précarité et les bénéficiaires d'allocations. Elle demande un engagement de tous et en particulier des responsables politiques.
- Pour lutter efficacement contre le non-recours, une palette d'initiatives est nécessaire, à commencer par des **campagnes d'information** ciblées.
- De **poursuivre la simplification des démarches administratives**, entamée actuellement, permettant un accès plus facile aux droits, en réduisant drastiquement, voire en supprimant, le nombre de pièces justificatives demandées en amont. Le principe proposé par l'administration du « *dites-le nous une fois* » est une vraie avancée, s'il se met effectivement en place pour les différents droits sociaux. Dans le même esprit, la mise en place de portails numériques d'accès aux droits constitue de véritables outils de simplification. Attention cependant à ne pas confondre simplification et numérisation. La nécessité de lieux physiques d'accès aux droits, avec des personnes aptes à accompagner et conseiller les demandeurs, doit ici être rappelée. La fermeture (ou réduction d'horaires d'ouverture au public) de CAF, de Pôle Emploi ou de CPAM compromet cela.

b) Dans une seconde étape

Pour les associations membres d'ALERTE, il est essentiel de **bien articuler et tenir ensemble une politique audacieuse sur les trois dimensions suivantes :**

- la mise en place d'un revenu minimum garanti ;
- un accompagnement renforcé ;
- une politique de travail décent pour tous avec une mobilisation générale pour cela.

Cela passe donc par **une réforme en profondeur de la politique des minima sociaux pour aboutir à la mise en œuvre d'un revenu minimum garanti, sous condition de ressources, dès 18 ans, et au montant significativement revalorisé.**

Pour les personnes en situation de handicap, bénéficiaires de l'AAH et les personnes âgées de plus de 65 ans, bénéficiaires de l'ASPA, les principes et, le cas échéant, les conditions d'intégration à ce socle commun reste un sujet à approfondir. En tout état de cause, ALERTE propose que ce sujet fasse l'objet d'une prise en compte spécifique, avant toute réforme. Ce revenu garanti serait adossé à un accompagnement renforcé, avec des référents de parcours, et une politique de mobilisation générale pour un emploi décent pour tous (emploi aidés, postes d'insertion par l'activité économique, expérimentations telles que Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée). Il s'agit d'un **triptyque vertueux « revenu minimum garanti - accompagnement effectif - politique d'emploi renforcée » pour les personnes les plus en difficulté.** »

V. Accès aux droits et fracture numérique

1. La population en situation de pauvreté est impactée par la fracture numérique dans l'accès à ses droits

15 % de la population serait impactée par la fracture numérique. La pauvreté, le chômage, l'isolement et la précarité, le manque de diplôme et de formation sont aujourd'hui aggravés et parfois provoqués par le manque d'expérience et de culture numériques. Les handicaps temporaires et durables - le grand âge, la détention, le fait d'être étranger en attente de régularisation - induisent également des empêchements qui, combinés au numérique, limitent la participation à la société et l'exercice des droits.

L'absence de connexion est majoritaire dans trois populations : les retraités, les non-diplômés et ceux dont le revenu est inférieur à 900 euros par mois.³

Les difficultés sont de plusieurs ordres :

Un déficit de formation et d'équipement

Les personnes plus touchées sont les plus âgées, celles qui vivent en milieu rural et les personnes sans papiers, sans aucune ressource. Toutes les populations en précarité ne sont pas touchées de la même façon. Certaines sont très bien connectées ou le sont grâce à leurs enfants.

Un manque d'appétence

Une part significative des personnes en précarité, notamment des demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés, ainsi que des personnes âgées «ne sont pas intéressées» par l'acquisition de ces savoir-faire, pour plusieurs raisons :

- le manque d'information : ils pensent à tort que, au vu des emplois recherchés, ce n'est pas utile ;
- le manque de confiance en soi : ils croient qu'ils n'en sont pas capables, que ce n'est pas pour eux, car c'est une formation considérée comme «intellectuelle» ;
- la peur d'un nouvel échec : c'est une formation qui leur rappelle l'école, laquelle est souvent liée à un souvenir d'échec ;
- l'incapacité ou le non désir de personnes âgées d'apprendre ces technologies qui les dépassent.

Nous demandons :

- La garantie du maintien de la possibilité de remplir des dossiers sur support papier, pour chaque procédure d'accès aux droits, aidé si nécessaire par un professionnel formé à l'écoute bienveillante, comme le demande le Défenseur des Droits ;
- La reconnaissance que des moyens d'accès direct à Internet (équipement et connexion) sont un service de première nécessité ;
- La diffusion, accessible à tous gratuitement, d'une information fiable et indépendante (en s'appuyant notamment sur l'expertise de l'Institut National de la Consommation) sur les meilleurs rapports qualité-prix à la fois des smartphones et formules d'abonnement ;
- Le maintien de la connexion numérique en cas d'impayé ; cette disposition permet aux personnes de garder un lien avec les services publics et les organismes sociaux.

³ Rapport du Conseil National du Numérique sur lutte contre la fracture numérique

2. Le développement de l'e-administration peut contribuer à diminuer le non recours aux droits

90 % des démarches administratives se font désormais en ligne. Le numérique devient aussi très présent dans les domaines de la participation citoyenne (multiplication des propositions de contributions en ligne), permet le développement de la démocratie transparente (possibilité de voter en ligne pour des amendements à des textes de loi..), de la pratique des Données ouvertes (Sommet Mondial du Partenariat pour un Gouvernement ouvert en novembre dernier).

On constate des avancées en matière de facilité d'accès et de co-construction avec les personnes

La mise en place d'un simulateur des droits permet à chacun de calculer ses droits en ligne. De plus sa conception a été travaillée avec des personnes en précarité issue du 8^e collège du CNLE pour le tester et le rendre compréhensible et facile d'utilisation. Toutefois, toutes leurs propositions n'ont pas été prises en compte. L'expérimentation en cours des coffres forts numériques est aussi un progrès qu'il faudra évaluer.

Mais aussi des limites en matière de cohérence

Il ne suffit pas d'afficher en ligne les papiers requis pour obtenir tel ou tel droit si d'une préfecture à l'autre on en ajoute de nouveaux, comme on le constate par exemple pour les titres de séjours ou si les demandes de rendez-vous en ligne ne sont pas possibles avant plusieurs mois.

Nous demandons que :

- Les expérimentations aillent jusqu'à permettre de limiter les démarches des personnes. Il avait été question de créer un dossier de demande simplifié. Il faut aller plus loin dans la simplification du mode de calcul des prestations, limiter le nombre de documents requis, augmenter le couplage des prestations qui permet, si on a droit à telle prestation, de recevoir automatiquement une autre.
- Une attention particulière soit apportée au consentement libre et éclairé des personnes utilisatrices de ces services. Il faut veiller avec rigueur à ce que ces dernières soient en capacité de comprendre les différents droits qu'elles ouvrent et l'accès qu'elles donnent à leurs documents personnels et confidentiels.
- Le déploiement de l'expérimentation du coffre-fort numérique puisse concerner spécifiquement 20 % des personnes les plus pauvres. Il est aussi important de veiller à l'accessibilité du service en termes de proximité avec les usagers.
- Le coffre-fort numérique soit proposé aux personnes via les tournées de rue/Distributions alimentaires/travailleurs sociaux/accueil de jour et zones rurales.

Nous regrettons que le développement du numérique aille de pair avec une diminution de l'accueil physique et de l'accompagnement

Les organismes publics ont déployé et organisé des rendez-vous communs type *Rendez-vous des Droits* des CAF et PLANIR⁴ des CPAM, et des dispositifs similaires pour les Caisses de MSA. Mais ces lieux de rencontre ne sont pas tous en proximité et accessibles facilement par les transports en commun. Les nouvelles Maisons de Service Au Public – MSAP connaissent une montée en charge (1 000 prévues pour fin 2016, dont 500 dans des bureaux de Poste) mais pas toujours ouvertes sur tous les territoires ruraux ou quartiers urbains enclavés, au moment de la fermeture de centres CAF ou CPAM.

Beaucoup de collectivités locales affirment que la médiation numérique se fait dans leurs médiathèques ; or, les gens en précarité vont rarement dans les médiathèques.

⁴ Plan Local d'Accompagnement du Non recours, des Incompréhensions, des Ruptures

Dans le cadre d'une étude menée actuellement par la Caisse des Dépôts et Consignations, les collectivités expriment leurs besoins en termes d'appui à l'accompagnement aux usages numériques, et notamment le besoin de mutualiser les initiatives numériques.

Nous demandons que :

- Soit établie une cartographie des lieux d'accès aux droits en vue d'éviter les disparités territoriales et les ruptures de droits.
- Chaque institution (communes et CCAS / CIAS, conseils départementaux, services déconcentrés de l'État pour le financement de Maisons de la Justice et du Droit ...) en tire les conséquences concrètes, en développant les Points d'Accès aux Droits, avec accès au numérique et présence de médiateurs compétents, sur le territoire dont elle a la charge.
- Soient développés l'accompagnement et la médiation numérique.

VI. Logement-hébergement

1. Ce qui a été réussi : les avancées à conserver

a) Accès au logement

En matière d'accès au logement, deux axes importants ont été développés conformément au plan de lutte contre la pauvreté : l'augmentation des obligations de construction et d'attribution de logements locatifs sociaux, d'une part, la réforme de l'attribution de logements sociaux d'autre part.

L'obligation de construction de 20 % de logements locatifs sociaux par les communes a été augmentée à 25 % dans le cadre de la loi ALUR, et lorsque les maires ne réalisent pas leurs obligations de construction de logements locatifs sociaux, le projet de loi Égalité et Citoyenneté a permis au préfet de se substituer au maire et de récupérer son contingent, ce qui était attendu de longue date par les associations.

De même, la loi Égalité et Citoyenneté a prévu de fixer un minimum de 30 % de logements locatifs très sociaux accessibles aux personnes aux ressources les plus modestes, de type PLAI, et un maximum de 30 % de logements locatifs sociaux dits PLS auxquels ces personnes ne peuvent accéder. C'est un progrès qu'il faudra veiller à conserver.

En matière d'attributions de logements locatifs sociaux, davantage de cohérence et de visibilité pour le demandeur de logement social ont été recherchées, via une réforme qui a mis en place notamment un plan partenarial de gestion de la demande et de l'information des demandeurs. Ainsi, Action Logement, c'est-à-dire l'organe visant le logement des salariés, et les collectivités locales, devra attribuer au moins 25 % de logements aux ménages prioritaires sur critères sociaux et 25 % d'attributions hors quartiers prioritaires de la ville devront être faites aux 25 % de demandeurs les plus modestes.

b) Maintien dans le logement

Le plan de lutte contre la pauvreté se fixait l'objectif de renforcer la protection contre les expulsions sans solution de relogement.

Des avancées importantes ont été réalisées dans ce sens, qu'il s'agisse de la prolongation de la trêve hivernale, de l'extension des délais de remboursement des dettes de loyer, du maintien des allocations logement malgré la survenance d'un impayé de loyer, de la prise en compte du recours DALO dans la procédure d'expulsion. Ces éléments étaient portés par les associations de longue date et devront absolument être conservés dans les politiques publiques à venir.

Il faudra cependant rester attentifs aux expulsions avec concours de la force publique sans relogement qui persistent encore et ont augmenté en 2015 malgré toutes les mesures préventives citées ci-dessus.

L'encadrement des loyers, prévu par la loi ALUR, représentait également un volet important des mesures pouvant permettre le maintien dans le logement. Cette mesure a été et reste soutenue par les associations qui ont constaté avec satisfaction ses effets probants sur l'endiguement de la hausse des loyers à Paris et en région parisienne, et sa mise en œuvre à Lille. Les associations souhaitent que cette mesure puisse s'appliquer dans les principales agglomérations, comme prévu initialement dans la loi.

c) Précarité énergétique et logement

Le plan de lutte contre la pauvreté projetait de lutter plus efficacement contre la précarité énergétique.

Le programme Habiter Mieux, prévoyant de rénover thermiquement 70 000 logements en 2016, puis 100 000 en 2017, a pu donner un élan nécessaire à ce domaine.

De même, la mise en place du chèque énergie et précarité, permettant d'aider au paiement des factures, est un acquis intéressant, même si le montant de ce chèque reste encore trop faible.

d) Gouvernance et participation

Gouvernance

Le plan de lutte contre la pauvreté prévoyait d'améliorer la gouvernance des politiques d'hébergement et de logement de manière à fluidifier les parcours.

En effet, la cohérence de la programmation de l'offre et des besoins a été renforcée, grâce à la fusion des PDAHI et des PDAHLPD dans le cadre de la loi ALUR du 24 mars 2014. Les plans de programmation en matière d'hébergement et de logement des personnes défavorisées devront désormais mieux s'articuler, ce qui devrait faciliter le parcours des personnes.

Participation

La participation des personnes en situation de pauvreté faisait partie des principes structurants que le plan de lutte contre la pauvreté visait à développer.

En effet, la participation des personnes en situation de pauvreté aux politiques qui les concernent, notamment en matière d'hébergement et de logement, a été consacrée dans la loi ALUR, ce qui est un progrès à souligner.

e) Tentatives d'améliorations de la situation des oubliés des politiques d'hébergement et de logement : les gens du voyage et les sortants de prison

Les gens du voyage

Le plan de lutte contre la pauvreté prévoyait d'améliorer la situation des gens du voyage, et effectivement, après de nombreux rebondissements, le statut des gens du voyage a été abrogé, ce qui était attendu de longue date par les associations et les personnes.

De même, les obligations d'accueil des gens du voyage ont été renforcées dans le projet de loi Egalité et Citoyenneté.

Les sortants de prison

Le plan de lutte contre la pauvreté prévoyait d'agir pour les personnes sortant d'institutions, et notamment les sortants de prison.

Des avancées ont été enregistrées, avec l'organisation de partenariats entre les SIAO et les SPIP, c'est-à-dire entre la plateforme d'orientation des demandeurs d'hébergement et le service en charge de l'insertion des sortants de prison.

2. Ce qui doit être modifié, amplifié ou ajouté

a) Gouvernance

La mise en œuvre de la cohérence de la programmation de l'offre et des besoins à travers les PDAHLPD doit être renforcée. Il y a actuellement peu de visibilité sur les nouvelles conventions signées entre l'État et le conseil départemental pour les plans de programmation en matière d'hébergement et de logement.

b) Fin de la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence et respect du principe de l'accueil inconditionnel

Une instruction du 21 novembre 2013 est allée en ce sens, un plan de réduction des nuitées hôtelières a été lancé en décembre 2014 en Ile-de-France, mais la pratique reste celle de la gestion au thermomètre, faute de moyens suffisants.

De même, 1 appel sur 2 au 115, numéro d'urgence, reste sans solution proposée aux personnes.

Les associations demandent donc :

- **D'offrir toute l'année un parc d'hébergement respectueux des libertés fondamentales et de la dignité des personnes**, en proposant des solutions permettant un accueil 24h/24 et garantissant l'intimité, le droit à la vie privée et familiale, et le respect des normes de sécurité. Les règles de fonctionnement et la localisation géographique des solutions proposées ne doivent pas dissuader les personnes d'y recourir. Il faut privilégier les formes d'hébergement les plus proches possible des normes du logement.
- **Une répartition plus équilibrée des crédits, entre la création de places d'urgence et de logements accompagnés.**
- **La garantie d'un accompagnement** permettant plus de fluidité de l'hébergement vers le logement mais également un accès direct au logement.

c) Accès au logement

ALERTE demande une beaucoup plus forte production de logements locatifs sociaux abordables.

Le plan de lutte contre la pauvreté prévoyait la production de 150 000 logements locatifs sociaux par an ; or, seuls 117 000 ont été produits en 2013, 105 000 en 2014, 109 000 en 2015, et 120 000 en 2016. L'objectif était pourtant bon ; il doit être maintenu et atteint.

Les associations demandent donc :

- **Une loi de financement pluriannuelle de programmation de production et de rénovation de logements sociaux et privés financièrement abordables** pour répondre aux besoins des ménages modestes : produire 150 000 logements sociaux par an, dont 60 000 en PLAI, ainsi que 50 000 logements privés conventionnés sociaux.
- Cette loi de programmation pluriannuelle centrée sur le logement devra s'inclure dans une loi de programmation pour la lutte contre la pauvreté (*voir la conclusion de ce bilan*).
- **De résorber 600 000 logements indignes**, et d'adapter 225 000 logements au handicap et au vieillissement, en augmentant le budget de l'ANAH à hauteur de cette ambition.

DALO

La crise du logement s'aggrave, pourtant le nombre de ménages reconnus prioritaires DALO est en baisse. Certains ont fait un recours DALO, mais n'ont pas été reconnus prioritaires, du fait d'un fonctionnement hétérogène des commissions de médiation DALO qui ajoutent parfois des critères qui n'étaient pas dans la loi, ou interprètent de façon différente la loi, remettant ainsi en cause l'égalité des citoyens devant la loi. D'autres ont fait leur recours DALO, ont été reconnus prioritaires, mais perdent la reconnaissance de leur droit parce qu'ils n'ont pas renouvelé leur demande de logement social, ce qui montre là aussi un besoin d'accompagnement à renforcer.

Enfin, plus de 55 000 ménages restent sur le carreau, sans solution de relogement, après avoir été reconnus prioritaires DALO, faute de solutions de logements à leur proposer. Le DALO reste un outil indispensable qu'il faut conserver puisqu'il a permis, ne serait-ce qu'en 2016, jusqu'à 20 000 relogements, mais **il faut encore améliorer sa mise en œuvre, notamment en accompagnant les ménages qui en ont besoin, à faire valoir ce droit.**

GUL

Le plan de lutte contre la pauvreté prévoyait de mettre en place une garantie universelle des loyers, or celle-ci a été remplacée par VISALE, qui n'est pas universelle.

Les associations demandent donc de développer une garantie universelle des risques locatifs (GUL), en application de l'article 23 de la loi ALUR, pour que tous les ménages puissent accéder au parc locatif privé et soient sécurisés dans leur logement.

d) Maintien dans le logement

APL

Le maintien dans le logement passe pour une bonne partie par les APL, les aides pour le logement.

Le plan de lutte contre la pauvreté ne se fixait pas d'objectifs en la matière, et les attaques contre ces aides ont été nombreuses pendant toute la durée du plan de lutte contre la pauvreté (remise en cause en 2015 de l'APL pour les jeunes salariés, tentatives de les remettre en cause pour les personnes en situation de handicap en 2015 et 2016).

Les associations demandent donc de revaloriser les aides personnelles au logement (APL) afin qu'elles retrouvent leur pouvoir solvabilisateur pour les ménages modestes, avec une meilleure prise en compte des charges de logement dans le calcul de l'aide.

Expulsions locatives

Des avancées législatives et réglementaires ont été réalisées, mais les concours de la force publique sans relogement continuent à augmenter.

Les associations demandent donc d'instituer un moratoire sur les expulsions sans relogement, avec dédommagement des propriétaires.

Précarité énergétique et logement

La loi sur la transition énergétique a permis d'obtenir certaines avancées. Mais des avancées opérationnelles complémentaires s'imposent pour la rendre effective.

Les associations demandent donc d'accompagner la mise en œuvre du droit au logement décent, en prenant en compte la performance thermique des logements dans les critères de décence, dans le parc locatif privé occupé par des ménages défavorisés, mais **aussi de permettre à toutes et à tous d'accéder à l'énergie en affectant des moyens suffisants au financement du « chèque énergie ».**

VII. Emploi

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté prévoyait de nombreuses mesures pour l'accès à l'emploi et à la formation des personnes éloignées de l'emploi. Ces mesures ont été réaffirmées lors de la feuille de route 2015-2017 du plan, avec le renfort du plan « nouvelles solutions face au chômage de longue durée », annoncé le 9 février 2015 par François Rebsamen. Ce plan faisait suite à une concertation avec les associations du collectif ALERTE, sans en reprendre la totalité des propositions. Ceci a conduit à un plan dont les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances et des besoins.

Une part importante de ces mesures a été mise en place, souvent de manière plutôt satisfaisante, même si des améliorations doivent être apportées. Le plan de lutte contre la pauvreté présente donc un bilan relativement positif sur son volet « emploi », à condition de poursuivre certains efforts.

Le plan ayant lui-même été limité dans ses ambitions par son peu de prise directe sur la politique d'accès à l'emploi ou de développement économique, ce bilan doit toutefois être nuancé. Autrement dit : le plan a été assez bien réalisé, mais il était hélas trop restreint pour avoir un impact massif pour les personnes.

Un prochain plan de lutte contre la pauvreté devra nécessairement être plus articulé avec d'autres politiques et porteur d'une ambition plus importante.

1. Ce qui a été réussi

- **Pôle Emploi a redéfini sa stratégie d'accompagnement**, pour apporter une offre de service plus adaptée aux besoins des personnes, incluant la création d'un partenariat avec les départements pour déployer un accompagnement global (près de 96 000 personnes accompagnées depuis 2014, plus de 42 000 suivis en cours fin 2016).
- **La garantie jeunes a été développée et étendue**, pour permettre aux jeunes ni en éducation ni en emploi et ni en formation, et éloignés de l'emploi, de bénéficier d'un accompagnement intensif, prévoyant des actions de mise en relation avec des entreprises, et d'une allocation d'un montant équivalent au RSA (objectif de 100 000 bénéficiaires à fin 2016). Les résultats d'insertion sont positifs : le taux d'emploi des jeunes à 14 mois augmente de plus de 11 points lorsqu'ils ont été en garantie jeunes.
- **La formation des demandeurs d'emploi a été fortement augmentée**, sous l'impulsion en particulier de la création du compte personnel de formation et de la mise en œuvre de 2016 à juin 2017 du plan « 500 000 ». En 2016, près d'un million de demandeurs d'emploi ont ainsi pu suivre une formation. Une large partie de ces formations ont été gratuite pour les demandeurs d'emploi, via le service public régional de la formation.
- **L'insertion par l'activité économique a fait l'objet d'une réforme en profondeur de ses modes de financements mais aussi d'accompagnement**. L'ensemble du secteur y a gagné en lisibilité et simplicité, des effets de seuil bloquant le développement des structures ont été levés et une plus grande liberté est donnée aux structures et aux personnes pour la gestion des parcours d'insertion (en termes de durée de travail hebdomadaire comme de durée de parcours en mois).
- **Les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ont été reconnus par la loi**, et le montant de leur aide publique, revalorisé (de 686 à 814 € par accompagnement en année pleine). Ils sont désormais mieux connus et peuvent proposer plus d'emplois en alternance à des personnes peu qualifiées, notamment jeunes.

- **De nombreuses expérimentations ont été développées**, sur le parcours des personnes très éloignées de l'emploi (Epida, TAPAJ, Convergence), sur la création d'emplois (Territoire zéro chômeur de longue durée) ou sur l'encadrement (en contrat aidé).
- **Le principe de médiation active**, visant à favoriser l'accès le plus rapide possible à l'emploi de droit commun, en proposant également un accompagnement dans la durée à l'employeur et l'employé pour stabiliser la prise de poste, a été développé, via des expérimentations (Sève porté par la Fédération des acteurs de la solidarité, pour l'IAE, la prestation de suivi dans l'emploi, la garantie jeunes). Le dispositif d'emploi accompagné, créé pour les personnes en situation de handicap, partage cette vision.

2. Ce qui doit être renforcé et développé

- **L'accompagnement global reste limité à Pôle emploi et aux départements**. Les associations de lutte contre l'exclusion et les centres communaux d'action sociale accompagnent pourtant également les personnes sans emploi, souvent des personnes qui ne mobilisent plus le service public de l'emploi. Il faudrait les intégrer à ce partenariat, pour remettre dans des dynamiques ces personnes mais aussi pour réellement articuler et coordonner les intervenants sociaux autour de la personne.
- **La garantie jeunes reste excluante pour les jeunes les plus précaires**, souvent inconnus des missions locales. Le manque de partenariat existant sur certains territoires, tout comme la pression exercée sur les missions locales pour atteindre des objectifs de sortie à l'emploi, l'expliquent. Le dispositif doit être aménagé, en articulation avec les évolutions à apporter aux minimas sociaux. Plus généralement, il ne semble pas que la situation de l'emploi pour les jeunes soit sensiblement améliorée. Le nombre d'emplois aidés n'a pas assez augmenté pour donner aux jeunes de nouvelles possibilités pour accéder à un emploi qui est souvent une première marche vers un contrat durable.
- **Le développement de la formation des demandeurs d'emploi est principalement passé par des plans annuels**, très quantitatifs, au détriment parfois de la qualité des actions proposées aux personnes. Les besoins en formation des demandeurs d'emploi restent importants et nécessitent une programmation pluriannuelle. Il serait nécessaire de mieux mobiliser des outils très qualitatifs de formation, contrats d'apprentissage, de professionnalisation et formation en emplois aidés (dont les outils d'insertion par l'activité économique), plus adaptés pour des personnes éloignées de l'emploi.
- **Le nombre de postes d'insertion, de postes dans le travail adapté et protégé et même d'emplois aidés au sens large reste trop faible** au regard des besoins. En période de faible croissance, ces emplois, accompagnés et encadrés, restent le meilleur moyen pour une large part des chômeurs de longue durée, de retrouver un emploi, à la fois immédiatement mais aussi durablement. Une ambition plus forte doit être affichée et clairement intégrée à une nouvelle programmation budgétaire.
- **La médiation active reste à intégrer pleinement dans les pratiques** des accompagnateurs et conseillers. La prestation de suivi dans l'emploi est une occasion ratée, son cahier des charges ayant été inadapté aux réalités du marché de l'emploi.
- **Un futur plan devrait mettre en relation, par la reconnaissance des acteurs de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire, le développement économique et la lutte contre la pauvreté**. L'ESS a été trop peu considérée comme un acteur économique, alors qu'elle offre des opportunités importantes de création d'emplois, notamment accessibles à des personnes peu qualifiées.

VIII. Santé

1. Nos demandes initiales

- L'accès aux droits et aux soins pour tous
- Un système de santé qui inclut l'ensemble de la population résidant en France, y compris les plus démunis via la définition d'une stratégie nationale de santé et son corollaire la publication d'une loi

2. Les acquis et les avancées

a) L'accès aux droits et aux soins : des avancées dans six domaines

- **La CMU-C** : la réforme de 2013⁵ a conduit à une élévation conséquente du plafond de ressources pour l'attribution de la CMU-C (+ 8,3 %).
- **L'accès à l'ACS** : la réforme de 2013⁶, faisant suite à l'élévation du plafond de ressources et la réforme de l'ACS⁷ entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015, qui permet une amélioration des niveaux de garantie, la baisse moyenne de 10 % des tarifs complémentaires, le tiers payant intégral et la suppression des franchises, sont autant d'avancées très positives.
- **L'AME** :
 - 2012 : abrogation du droit d'entrée de 30 €⁸
 - 2013 : Elévation du plafond de ressources (idem CMU-C)
- **La PUMA**⁹ : entrée en vigueur le 01/01/2016, elle représente une avancée majeure pour les personnes résidant régulièrement en France.
- **Les centres de Santé** : Accord national des centres de santé le 8 juillet 2015¹⁰.
- **Les PASS**¹¹ : par circulaire de juin 2013, le dispositif des PASS est affirmé et organisé.

b) La loi de modernisation du système de santé du 24 janvier 2016 : une avancée, mais encore peu de décrets d'application parmi les mesures qu'ALERTE avait soutenues

La mise en place et en œuvre et les moyens alloués à toutes les mesures de ces titres devront être suivis et évalués.

Titre 1 : renforcer la prévention et de la promotion de la santé

- ✓ Expérimentation des salles de consommation à moindre risque

⁵ Décret n° 2013-507 du 17 juin 2013 relevant le plafond des ressources prises en compte pour l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé

⁶ Décret n° 2013-507 du 17 juin 2013 relevant le plafond des ressources prises en compte pour l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé Rapport Fonds CMU 2015

⁷ Fonds CMU-/Rapport_ACS_2015-2016-October 2016

⁸ La loi de finances rectificative du 16 Août 2012

⁹ LOI n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de **financement** de la Sécurité sociale

¹⁰ Accord entre les centres de santé et l'Assurance-maladie-08/07/2013

¹¹ **Circulaire** DGOS/R4 no 2013-246 du 18 juin 2013 relative à l'organisation des PASS.

Titre 2 : Faciliter au quotidien les parcours de santé :

- ✓ L'organisation territoriale de la santé mentale et de la psychiatrie
- ✓ La transposition aux centres de santé des dispositions applicables aux conventions négociées avec les professionnels de santé libéraux et les modalités d'application de l'accord liant les centres de santé à l'assurance maladie **mais dont le décret d'application n'est pas encore publié**
- ✓ La généralisation du tiers-payant pour les consultations en ville
- ✓ La promotion de la médiation sanitaire et de l'interprétariat
- ✓ La définition des PASS et du service public hospitalier
- ✓ La création des GHT

Titre 3 : renforcer l'efficacité des politiques publiques et de la démocratie sanitaire :

- ✓ La territorialisation de la politique de santé : PRS, SRS, territoires de santé, la réforme de l'animation territoriale et le renforcement de la formation des représentants des usagers. L'intégration des centres de santé comme des acteurs à part entière de la permanence des soins.

3. Ce qui reste à réaliser

a) L'accès aux droits et aux soins

- ✓ L'accès à la CMU-C¹² : nombre de bénéficiaires de la CMU-C de 5,4 millions, le 31/12/2015, soit un taux de recours évalué entre 64 % et 77 %.
- ✓ L'accès à l'ACS :
Le dispositif reste somme toute peu attractif
ALERTE demande un relèvement du plafond de ressources pour l'attribution de la CMU-C au moins au niveau des minima sociaux et au mieux au niveau du seuil de pauvreté.
- ✓ La PUMA : avancée certes notable pour les personnes en situation régulière de séjour, sa mise en place a cependant notablement fragilisé les demandeurs d'asile, les pièces à produire pour prouver la démarche de demande d'asile étant très restrictives. Un décret est en attente. ALERTE est en veille sur la publication et le contenu de ce décret.
- ✓ L'AME : dispositif qui reste fragile, révisable annuellement dans le cadre de l'examen de la loi de finances et à haute valeur idéologique.
ALERTE demande la fusion de l'AME dans la PUMA ce qui par ailleurs constituerait un vrai outil de lutte contre les refus de soins.

b) La loi de modernisation du système de santé du 24 janvier 2016

- ✓ L'article 85 relatif au respect :
ALERTE déplore que l'évaluation de la non-discrimination dans l'accès à la prévention et aux soins soit confiée au CNOM.

- ✓ Absence de mesures en faveur des opérateurs historiques de la prévention que sont les PMI, les centres de planifications familiales.

ALERTE déplore que ne soient pas énoncées de mesures en faveur de : la santé scolaire, la santé de la petite enfance, la santé des adolescents, la santé sexuelle et reproductive, la prévention des cancers, en particulier auprès des populations les plus démunies.

Autant de mesures qui iraient dans le sens d'une réduction des inégalités sociales de santé (ISS) alors que certaines de celles récemment prises ou pas prises sont potentiellement aggravantes des ISS.

Enfin ALERTE redit son fort attachement au tiers payant généralisé. Cette mesure est essentielle pour donner l'accès aux soins à tous, y compris les populations qui ont des ressources supérieures au seuil de la CMU-C et de l'ACS mais qui ne peuvent pas faire l'avance des frais.

IX. Les demandeurs d'asile

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013 ne comprenait que deux éléments concernant le secteur de l'immigration.

Le premier prévoyait la création de 4 000 places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) entre 2013 et 2014. Le second concernait l'accompagnement des mineurs isolés étrangers.

Les places en CADA

Le nombre de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile a évolué comme suit :

2013	2014	2015	2016 (au 30 juin)
23 369	24 418	28 104	31 869

L'objectif a donc été atteint, avec un peu de retard sur l'échéance prévue. Le nombre de places de 2013 à 2016 a augmenté de 36 %. Toutefois, dans le même temps, le nombre de demandeurs d'asile s'est également accru (29 %), comme le montre le tableau qui suit :

2013	2014	2015	2016
66 251	64 811	80 075	85 244

En 2013, 35 % des demandeurs d'asile pouvaient être accueillis en CADA contre 37 % en 2016. L'amélioration est donc très faible.

Selon le projet de loi de finances 2017, 15 000 places auront été créées dans le cadre du triennal 2015-2017, ce qui demeure insuffisant au regard des besoins, puisque les deux tiers des demandeurs d'asile demeurent sans accès aux CADA.

On notera par ailleurs la réforme de la procédure de droit d'asile, dont les résultats ne peuvent être encore évalués. Mais sur le terrain, il demeure de nombreux obstacles pour que l'accès à ce droit soit clairement respecté.

Les associations dénoncent les conséquences néfastes du manque criant de places en CADA. Pour pallier ces insuffisances, le ministère de l'Intérieur tend à multiplier le recours à des solutions hors-droit : les CAO. Pour accueillir les personnes en provenance de la « jungle » de Calais, que les autorités souhaitent démanteler, ont été créés près de 400 CAO (centres d'accueil et d'orientation), répartis dans la France entière, installés dans des établissements vides. Les associations ne peuvent que déplorer le manque de préparation de ces opérations : personnels recrutés en CDD du jour au lendemain, manque de suivi administratif des personnes accueillies et de personnel formé à l'accueil des demandeurs d'asile, centre souvent très éloignés des centres villes et rendant les démarches difficiles etc.

Les associations répètent qu'il s'agit d'organismes fonctionnant en marge du droit : les seuls cadres existants sur le fonctionnement des CAO sont :

- le comité de suivi créé fin février 2016 ;
- la Charte de fonctionnement adoptée en juillet de la même année.

On ne s'étonnera donc pas des grandes disparités de fonctionnement qui pourront exister entre différents CAO.

Les associations soulignent enfin que ces structures ne sont pas pérennes et s'inquiètent du devenir des personnes qui y étaient hébergées.

Que dire alors des CAO pour **mineurs isolés étrangers** ? Ces derniers relèvent en effet d'une prise en charge par l'ASE et non de structures hors-droit.

Enfin, les associations signalent, dans la communication du ministère de l'Intérieur, un glissement sémantique extrêmement inquiétant : le démantèlement de la jungle de Calais est effectué à titre répressif (contre les passeurs) et au titre de « l'assistance humanitaire afin d'accueillir les réfugiés dans des conditions dignes ».

Les associations rappellent avec force que l'accueil des réfugiés ne relève pas d'opérations humanitaires, mais de **l'exercice d'un droit**. La France est tenue, par ses engagements internationaux, de pratiquer un accueil inconditionnel des demandeurs d'asile, dans le cadre établi par la loi.

X. Les personnes placées sous-main de Justice

1. Ce que prévoyait le plan

S'agissant des personnes placées sous-main de Justice, le plan prévoyait notamment :

- la finalisation, par la Direction de l'administration pénitentiaire et la DGEFP, des textes d'application de l'article 33 alinéa 2 de la loi pénitentiaire, et l'intervention en détention de structures d'insertion par l'activité économique ;
- la mise en œuvre de trois appels à projets innovants visant à favoriser l'accès au logement et la prise en charge adaptée des personnes en situation de rupture ;
- la participation des SPIP à la mise en œuvre des SIAO.

2. Ce qui est en cours

La publication de trois décrets relatifs à l'IAE en milieu pénitentiaire, la diffusion de trois appels à projets innovants pilotés par la DIHAL et la diffusion de la circulaire interministérielle SPIP/ SIAO du 13 mai 2016 pourraient avoir de quoi satisfaire ALERTE.

Néanmoins, les associations n'ont à ce jour aucune visibilité quant à l'évaluation des expérimentations qui ont été engagées par la DAP et la DGEFP et la portée des textes publiés en avril et décembre 2016. L'évaluation des appels à projets a laissé apparaître quelques lacunes : les porteurs de projet n'ont pas bénéficié du soutien prévu de la part de la DIHAL et ont rencontré des difficultés dans la pérennisation des financements. Enfin, il est bien trop tôt pour déterminer quelle sera la portée des travaux interministériels de très bonne tenue qui ont abouti à la diffusion de la circulaire SPIP/SIAO, et ce d'autant que le nombre de places d'hébergement reste bien inférieur aux besoins.

3. Ce qu'il reste à faire en priorité

Derrière ce constat se cache une autre réalité. Il n'en est pas question dans le plan mais elle a été récemment objectivée par la mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire et sur laquelle il est plus que temps d'agir : trop nombreuses sont encore les personnes détenues qui ne disposent pas d'information sur leurs droits pendant le temps de leur détention, ne peuvent pas obtenir de document d'identité et/ou de domiciliation, ni accéder à leurs droits aux prestations sociales et familiales.

Carte d'identité et domiciliation sont indispensables à l'obtention de certains droits ou prestations d'aide sociale et la réalisation de démarches d'insertion concrètes. L'une comme l'autre constituent une étape préalable et fondamentale dans un parcours d'insertion, si essentiel en sortie de détention.

XI. Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale avait trois objectifs essentiels dans le domaine de l'inclusion bancaire : consolider le droit au compte, développer un réseau de « points conseil budget » et améliorer la procédure de traitement du surendettement.

1. Ce qui a été réalisé

La loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013 a renforcé les mécanismes de détection par les banques des difficultés financières de leurs clients. Ceci se met en route progressivement. Les commissions d'intervention et les frais liés aux incidents bancaires sont désormais plafonnés pour les personnes en situation de fragilité financière.

La même loi avait prévu la création d'un registre national des crédits à la consommation, appelé « fichier positif ». Le Conseil Constitutionnel a censuré cette proposition. La même loi a renforcé le droit au compte, ce qui, là aussi, se met en place progressivement. La même loi a créé l'observatoire de l'inclusion bancaire chargé de la collecte des informations sur l'inclusion bancaire et sur les initiatives des établissements de crédit en la matière. Le premier rapport de l'observatoire a été publié en janvier 2016.

L'expérimentation des « points conseil budget » a été lancée.

La Banque de France a mis en place un site sur l'éducation financière et la possibilité d'obtenir des informations précises sur l'ensemble des procédures.

2. Ce qui doit être développé, amélioré ou modifié

- **le développement des « points conseil budget »**, la mise en place d'un système d'information interne au réseau et un financement de ces points conseil ;
- **le lien à créer** entre les points conseil et les autres outils d'information financière et d'accès aux droits (le site mesdroits.fr, les maisons des services aux publics etc.) ;
- **la levée de l'anonymat** pour les informations fournies par l'observatoire de l'inclusion bancaire ;
- **l'effectivité de la limitation des commissions d'intervention** et des frais liés aux incidents bancaires.

3. Ce qui reste à faire

- la généralisation des « points conseil budget » ;
- la mise en place d'une nouvelle forme de registre d'enregistrement des crédits à la consommation pour éviter le surendettement ;
- le développement du micro crédit personnel et le lien entre celui-ci et les « points conseil budget ».

XII. Refonder le travail social

Le plan de lutte contre la pauvreté souhaitait développer, sur de larges bases, la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques. Par ailleurs, il souhaitait redonner au travail social toute sa place, à travers des assises de l'intervention sociale.

1. Ce qui a été réalisé

- la consolidation de l'existence d'un huitième collègue au sein du Conseil national de lutte contre l'exclusion sociale (CNLE) et la confirmation du rôle des conseils régionaux des personnes accueillies ou accompagnées et du conseil national des personnes accueillies ou accompagnées ;
- la tenue des états généraux décentralisés du travail social (EGTS) et la publication à l'automne 2015 d'un « plan d'action pour le travail social et le développement social » ;
- dans ce cadre, la mise en route de la réingénierie des diplômes du travail social, l'expérimentation des « référents de parcours », l'élaboration d'un guide pour le « premier accueil social inconditionnel ».

2. Ce qui est à modifier, améliorer ou approfondir

- la participation réelle des personnes accueillies aux décisions qui les concernent, en particulier dans le travail social en application des mesures prévues en ce sens dans le plan d'action ;
- la mise en route des « premiers accueils sociaux inconditionnels » ;
- la publication des trois schémas demandés aux départements : services aux familles, domiciliation et accessibilités du public au service public.

3. Ce qui reste à faire

- la réingénierie des diplômes, pour justifier l'amélioration des classifications et des rémunérations ;
- un travail important autour du partage d'information, élément essentiel pour pouvoir mettre en place les « référents de parcours », et plus généralement pour permettre de sortir d'une logique en « silo » ;
- l'application dans le secteur privé des améliorations apportées au statut des personnes dans la Fonction publique ;
- la généralisation des « référents de parcours ».

CONCLUSION

Le bilan que le Collectif ALERTE fait du Plan National de lutte contre l'exclusion et pour l'inclusion sociale, est l'occasion de demander un effort plus important, en mettant l'accent sur des aspects nouveaux qui apparaissent désormais incontournables : l'accompagnement des personnes, l'irruption du numérique et le risque d'un accroissement de la « fracture numérique ».

Au total, ce plan aura été indiscutablement positif et il a permis de **réelles avancées (notamment en matière de ressources et de santé)**. De nombreux engagements ont été tenus.

Mais il est très insuffisant, comme le collectif ALERTE l'avait dit dès le début en 2013, et il n'a donc pas permis de faire reculer la pauvreté.

Il reste par ailleurs de grands points noirs :

- ✓ l'emploi
- ✓ le logement
- ✓ la territorialisation du plan, qui a été trop tardive, très inégale et dans l'ensemble très insuffisante. Elle n'a pas été pensée dès le départ, mais seulement à partir de 2015.

Pour le prochain quinquennat ALERTE souhaite que l'on conserve les acquis de ce plan, qu'on s'appuie dessus pour aller plus loin, plus fort, dans une démarche ascendante partant de la situation des territoires pour construire un plan interministériel de lutte contre la pauvreté plus ambitieux, conduit sous l'autorité du Premier ministre afin de donner les impulsions et de coordonner la douzaine de ministères concernés. **Ce plan serait traduit dans une loi de programmation budgétaire pour cinq ans, avec une sanctuarisation des crédits garantie par le Premier ministre.**

1. Une réforme en profondeur de la politique des minima sociaux

Pour ALERTE, il faut aboutir à la mise en œuvre d'un revenu minimum garanti, sous condition de ressources, dès 18 ans, et au montant significativement revalorisé. Pour les personnes en situation de handicap, bénéficiaires de l'AAH et les personnes âgées de plus de 65 ans, bénéficiaires de l'ASPA, les principes et, le cas échéant, les conditions d'intégration à ce socle commun restent un sujet à approfondir. En tout état de cause, ALERTE propose que ce sujet fasse l'objet d'une prise en compte spécifique, avant toute réforme. Ce revenu garanti serait adossé à un accompagnement renforcé, avec des référents de parcours, et une politique de mobilisation générale pour un emploi décent pour tous (emploi aidés, postes d'insertion par l'activité économique, expérimentation telles que Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée). Il s'agit d'un *triptyque vertueux* « *revenu minimum garanti - accompagnement effectif - politique d'emploi renforcée* » pour les personnes les plus en difficulté."

- 2. Une politique ambitieuse de formation professionnelle et d'alternance** appuyée sur le compte personnel d'activité qui doit être élargi à un droit à l'éducation - formation tout au long de la vie.
- 3. Des investissements sociaux massifs** dans la lutte contre l'isolement, notamment des personnes âgées et en milieu rural, dans le soutien à la parentalité, et pour la petite enfance : ALERTE demande une loi-cadre-dans ce domaine. Le collectif souhaite aussi une généralisation de la démarche MONALISA.
- 4. Une politique du logement** qui permette enfin de sortir des logiques d'hébergement, de lutter contre la précarité énergétique, de mieux utiliser le parc privé et de garantir l'accès au logement, y compris privé, pour les personnes les plus modestes.
- 5. Une politique de santé accessible à toute personne**, quels que soient ses revenus et à tous ceux présents sur le territoire, en application du principe de l'accueil inconditionnel. Cela nécessite le renforcement du système de sécurité sociale actuel.

Ce projet fédérateur permettra de construire une société fraternelle, bienveillante et solidaire, une société où chacun puisse enfin trouver sa place. Toute la société s'en sentira mieux.

Liste des associations membres du collectif ALERTE national

Amicale du Nid
Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels (ACEPP)
Association des Paralysés de France (APF)
Association Nationale de Prévention en Alcoologie et Addictologie (ANPAA)
Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM)
Cimade
Citoyens et Justice
Comité Chrétien de Solidarité avec les Chômeurs et précaires (CCSC)
Coorace
Croix Rouge française
Droits d'Urgence
Emmaüs France
Familles Rurales Fédération Nationale
Fédération des acteurs de la solidarité
Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL)
Fédération Entraide Protestante
Fédération Française des Banques Alimentaires
Fédération Habitat et Humanisme
Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et Gens du voyage (FNASAT-Gens du voyage)
Fédération SOLIHA
Fédération Vacances et Familles
Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés
Fondation Armée du Salut
Fonds Social Juif Unifié (FSJU)
France Terre d'Asile
Les petits frères des Pauvres
Ligue des droits de l'Homme
Médecins du Monde
Mouvement ATD Quart Monde
Secours Catholique
Société de Saint-Vincent-de-Paul
Solidarités Nouvelles face au Chômage (SNC)
Union nationale ADMR
Union nationale des associations familiales (UNAF)
Union nationale des familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM)
Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ)
Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO)
Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOOSS)

Coordination et animation du collectif ALERTE national

Uniooss - 15 Rue Albert – CS 21306 – 75214 Paris cedex 13
Bruno Grouès : 01 53 36 35 09 / 06 73 05 47 83 – bgroues@uniooss.asso.fr

www.uniooss.asso.fr