

# SOLIDARITÉS

## ACTION SOCIALE

### Exclusion

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES  
ET DE LA SANTÉ

*Direction générale de la cohésion sociale*

Sous-direction de l'inclusion sociale,  
de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Bureau de l'accès aux droits, de l'insertion  
et de l'économie sociale et solidaire

### **Circulaire DGCS/SD1B n° 2014-224 du 16 juillet 2014 relative aux modalités de gouvernance et de suivi territorial du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

NOR : AFSA1417552C

Examinée par le COMEX, le 17 juillet 2014.

*Date d'application* : immédiate.

*Catégorie* : directives adressées par la ministre aux services chargés de leur application.

*Résumé* : le Gouvernement a adopté le 21 janvier 2013, un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, porteur d'une approche renouvelée des politiques de solidarité. La première année de mise en œuvre du plan a été marquée par la réalisation de plusieurs avancées significatives ainsi que par une mobilisation importante de l'ensemble des parties-prenantes concernées, comme l'a souligné le rapport d'évaluation réalisé par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Le dispositif global de suivi du plan doit désormais être fondé sur une articulation entre plusieurs niveaux de pilotage, afin de bénéficier d'une visibilité sur l'état d'avancement des actions déployées à différentes échelles territoriales et de valoriser les innovations locales.

Les modalités de suivi territorial du plan définies en 2014 seront ainsi déterminantes à différents égards. Il s'agira en effet de consolider la dynamique partenariale qui a été initiée afin de répondre encore plus précisément aux besoins des publics, tout en renforçant l'efficacité du plan en confortant son ancrage territorial.

*Mots clés* : gouvernance territoriale, plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

*Textes de références* :

- Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013;
- Circulaire du Premier ministre du 7 juin 2013 relative à la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale;
- Plan pluriannuel;
- Bilan 2013 et feuille de route 2014.

*Annexes* :

- Annexe 1. – Tableau de reporting des mesures au niveau territorial.
- Annexe 2. – Proposition de trame pour la synthèse régionale.

*La ministre des affaires sociales et de la santé, la secrétaire d'État aux personnes handicapées et à la lutte contre les exclusions à Mesdames et Messieurs les préfets de région; Mesdames et Messieurs les préfets de département; copie à Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale; Mesdames et Messieurs les directeurs de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale outre-mer;*

*M. le directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement d'Île-de-France; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale et de la protection des populations.*

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, constitue le résultat d'un travail partenarial mené avec l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité.

Le plan repose sur plusieurs principes qui vous ont été rappelés dans la circulaire du 7 juin 2013 signée par le Premier ministre :

- un principe de « juste droit », afin de garantir un équilibre entre la lutte contre la fraude et le renforcement de l'accès aux droits sociaux ;
- un principe d'objectivité ;
- un principe de participation et d'écoute des personnes en difficulté ;
- un principe de décloisonnement des politiques sociales et de mise en synergie des acteurs locaux ;
- un principe de non-stigmatisation.

La première année de mise en œuvre du plan, dont les 61 mesures ont fait l'objet, conformément à l'engagement souscrit, d'un état d'avancement le 24 janvier 2014, a été marquée par la réalisation de plusieurs avancées significatives, telle que la revalorisation du RSA socle ou le lancement de la « garantie jeunes ». Elle a également permis une mobilisation importante de l'ensemble des parties-prenantes concernées, comme l'a souligné le rapport d'évaluation réalisé par M. François CHEREQUE, inspecteur général des affaires sociales (IGAS), à qui avait été confié une mission de suivi et de territorialisation du plan pluriannuel. Ces avancées majeures témoignent de l'exigence de justice sociale qui est au cœur du Pacte de responsabilité et de solidarité, proposé par le président de la République.

Comme le mentionne le rapport de l'IGAS précité<sup>1</sup> « l'un des défis de l'année 2014 sera d'entretenir la mobilisation de l'ensemble des parties-prenantes autour de la mise en œuvre du plan sur les territoires. À cet égard, le fait que certains services de l'État aient d'ores et déjà esquissé des modalités de pilotage pour les mois à venir est un élément très positif qui doit être souligné ».

Le pilotage du plan doit intégrer à la fois une approche de cadrage national définissant les priorités à mettre en œuvre, et une approche ascendante, permettant l'adaptation aux territoires et l'innovation sociale. Il doit également faciliter la mise en synergie des différents acteurs impliqués localement dans sa mise en œuvre.

L'année 2013 a été caractérisée par la mise en place d'un appui méthodologique important au niveau national afin de faciliter le déploiement des mesures du plan à l'échelle locale. Le projet améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion (AGILLE), qui découle directement de l'évaluation de politique publique de la gouvernance territoriale des politiques de lutte contre les exclusions, permet ainsi d'offrir aujourd'hui un cadre de gouvernance renouvelé pour l'ensemble des territoires, tout en étant alimenté par les dynamiques initiées au niveau local.

S'agissant du déploiement des différentes mesures, nous appelons plus particulièrement votre attention sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de certaines d'entre elles, au regard des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation. Il conviendra ainsi de veiller à :

- la mobilisation de l'ensemble des acteurs autour d'objectifs communs, et notamment de la participation réelle des associations et des bénéficiaires des politiques de solidarité ;
- la montée en charge des rendez-vous des droits dans les caisses d'allocations familiales ;
- l'amplification des efforts engagés en vue d'une sortie de la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence ;
- la bonne réalisation et la valorisation des diagnostics « à 360° » en tant qu'élément-clé de la politique du logement et de l'hébergement ;
- le développement des actions visant à limiter le non recours aux droits, et notamment de celles mettant en œuvre des collaborations entre les administrations, et entre ces dernières et les organismes de recherche.

Par conséquent, je vous demande de construire la gouvernance et le suivi du plan au niveau territorial sur les axes suivants :

<sup>1</sup> F CHEREQUE , S VANACKERE, Évaluation de la 1<sup>re</sup> année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, rapport de l'IGAS,2013-024R, janvier 2014.

## I. – SOUPLESSE ET COORDINATION AFIN DE CRÉER LES CONDITIONS D'UNE DÉMARCHE PARTAGÉE

### 1. L'articulation entre les niveaux régional et départemental

Le pilotage du plan pluriannuel a donné lieu à différentes architectures au cours de sa première année de mise en œuvre, résultant des partenariats et du mode de collaboration préexistants entre les différents acteurs mobilisés sur un même territoire.

Cette diversité des architectures est positive et ne doit pas être remise en cause. Dans ce cadre, vous vous assurerez de l'articulation entre les niveaux régional et départemental, ce, afin de garantir une cohérence d'ensemble entre le pilotage stratégique du plan et sa mise en œuvre opérationnelle. En effet, si le niveau régional ne s'impose pas d'emblée en matière de politiques sociales, les rencontres territoriales organisées en 2013 par François CHEREQUE ont démontré que ce niveau était pertinent pour favoriser le partage de bonnes pratiques et l'échange entre les acteurs. Ces rencontres ont également illustré le fait que l'échelon régional constituait un cadre propice à l'élaboration d'une stratégie globale et partenariale.

Le niveau départemental constitue quant à lui naturellement l'échelon dédié à la mise en œuvre opérationnelle du plan, en pleine cohérence avec le rôle de chef de file reconnu aux conseils généraux en matière d'action sociale depuis la loi du 13 août 2004. Il s'agit du niveau pertinent pour partager, analyser et débattre de problématiques concrètes et faciliter la structuration de relations essentielles à l'amélioration de la gouvernance locale des politiques de solidarité, entre le conseil général, les communes et intercommunalités ainsi que les partenaires associatifs.

### 2. La formalisation d'un plan régional porteur d'une ambition commune en matière de lutte contre la pauvreté garante de sa dimension interministérielle

Plusieurs territoires ont d'ores et déjà formalisé un plan régional de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ou sont engagés dans une démarche de cette nature. En effet, la formalisation d'un plan régional est un levier susceptible de favoriser le décloisonnement des politiques sociales au niveau local, en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés (collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations, usagers) autour d'une démarche commune.

Cette démarche constitue en outre un vecteur propice à une convergence de l'ensemble des politiques publiques autour de la lutte contre la pauvreté, en cohérence avec la dimension interministérielle qui caractérise le plan pluriannuel.

L'élaboration de ce document, dont la forme est laissée à votre appréciation, doit permettre de valoriser les spécificités locales, de déterminer les orientations prioritaires et de promouvoir les expériences menées sur le territoire, pouvant faire l'objet d'une duplication à une échelle plus large.

### 3. Une mise en cohérence, voire une intégration, avec les autres plans Gouvernementaux déclinés au niveau local

D'autres plans Gouvernementaux font également l'objet d'une déclinaison locale, dans les domaines de la jeunesse (« plan priorité jeunesse »), de la politique de la ville ou de la santé. Ces plans intègrent d'ores et déjà des actions de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, porteuses d'enjeux partagés avec le plan pluriannuel.

Il vous est demandé de vous assurer de la cohérence dans la mise en œuvre de ces différents plans. Cette coordination peut aller, si vous le souhaitez, jusqu'à l'intégration dans un plan régional unique, rendant compte de la mise en œuvre territoriale de plusieurs plans Gouvernementaux.

## II. – SUIVI TERRITORIAL PRÉCIS AFIN DE BÉNÉFICIER D'UNE BONNE VISIBILITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN

### 1. Une concertation avec l'ensemble des services mobilisés

Les enseignements issus de l'évaluation de la première année de mise en œuvre du plan ont démontré la nécessité d'organiser des temps d'échanges réguliers avec les différents services, afin de favoriser la remontée d'informations et de partager les difficultés rencontrées.

Ainsi, vous veillerez à faire organiser par les DRJSCS des réunions périodiques afin de vérifier à l'occasion de ces rencontres, les avancées réalisées dans la mise en œuvre du plan ainsi que le

niveau de mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux. Vous vous assurerez notamment d'une articulation étroite avec les services de l'éducation nationale, responsables de la mise en œuvre de plusieurs mesures du plan.

La direction générale de la cohésion sociale organisera en outre régulièrement des réunions de suivi avec les DRJSCS et le DDCS(PP) et elle facilitera la concertation et l'échange autour de la mise en œuvre du plan suivant différentes modalités: conférences téléphoniques, visioconférences, déplacements des administrations centrales à votre demande, mise en place d'un outil de valorisation et de partage de pratiques inspirantes<sup>2</sup>.

## **2. Un format de restitution simple et précis, afin de bénéficier d'une bonne visibilité de la mise en œuvre du plan facilitant la valorisation de l'innovation locale**

Si la gouvernance locale du plan est souple afin que vous puissiez l'adapter au mieux à chacun de vos territoires, nous vous demandons de vous assurer que les remontées d'informations sont précises et respectent la structure présentée ci-dessous:

- un tableau de bord (annexe 1), dans lequel vous préciserez les modalités de mise en œuvre des mesures du plan au niveau local et les résultats obtenus, au regard d'indicateurs de mobilisation que vous aurez définis, qu'il s'agisse d'indicateurs de résultats et/ou de moyens. Ce tableau de bord sera accessible sur l'extranet dédié au suivi du plan pluriannuel. Cet espace collaboratif a vocation à favoriser la mutualisation de ressources et le partage d'informations afin de faciliter le suivi du plan. Une notice technique, précisant les modalités opérationnelles d'usage de ce site et d'incrémentation du tableau de bord sera prochainement diffusée auprès de vos services.
- une synthèse rédigée, dont l'objectif est de vous permettre de présenter les axes prioritaires retenus localement sur la base d'un diagnostic et de promouvoir, le cas échéant, des initiatives innovantes menées sur votre territoire en matière de lutte contre la pauvreté, qu'elles relèvent du plan pluriannuel, ou pas. Une trame vous est proposée à titre indicatif à l'annexe 2.

Nous vous demandons de nous faire parvenir ces deux documents le 31 octobre 2014. Ces documents auront vocation à être actualisés annuellement, et feront l'objet de discussions dans le cadre des dialogues de gestion.

Nous vous remercions de votre implication personnelle dans cette démarche de pilotage et de suivi.

*La ministre des affaires sociales  
et de la santé,*  
MARISOL TOURAINE

*La secrétaire d'État aux personnes handicapées  
et à la lutte contre les exclusions,*  
S. NEUVILLE

---

<sup>2</sup> La DGCS s'appuiera sur le travail déjà engagé de cartographie des expérimentations et innovations sociales et diffusera cet outil.

ANNEXE 1

TABLEAU DE REPORTING DES MESURES AU NIVEAU TERRITORIAL

AXE 1. RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ET PRÉVENIR LES RUPTURES						
Mesures	Ministère et direction chef de file	Niveau de mise en œuvre			Indicateurs	Initiatives locales
		National	Local (préciser le niveau de mise en œuvre opérationnelle)	Expérimentation		
1. Accès aux droits						
2. Étudier les difficultés d'accès aux droits, à l'information et à l'emploi liées aux situations de cumul de handicap et de pauvreté					National	
					Local	
						Expérimentation
3- Assurer aux allocataires de la CAF et de la MSA une meilleure lisibilité et une plus grande régularité des aides perçues						

ANNEXE 2

PROPOSITION DE TRAME POUR LA SYNTHÈSE RÉGIONALE

1. La gouvernance du Plan

Création ex nihilo d'un comité de pilotage

Intégration au sein d'une entité préexistante

Typologie des partenaires associés :

2. Les axes stratégiques prioritaires définis

Au niveau régional

Au niveau départemental

3. Les initiatives menées sur le territoire en matière de lutte contre la pauvreté, en dehors du plan pluriannuel

Initiative n° 1 : xxxxxxxxx

Identification du besoin

Publics ciblés

Cohérence avec les axes stratégiques prioritaires définis localement

Gouvernance

Structure porteuse de l'initiative

Partenaires associés

Modalités de gouvernance

Modalités de mise en œuvre de l'initiative

Déclinaison opérationnelle

Financement

Éléments de bilan

Principaux résultats obtenus