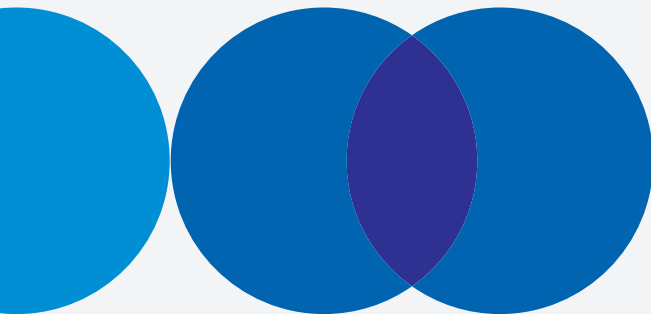


18 juil. 2022



Troisième rapport annuel du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

DOSSIER DE PRÉSENTATION

Le troisième rapport annuel du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022, présidé par Louis Schweitzer et hébergé par France Stratégie, fait le point sur la Stratégie en cours de mise en œuvre et ouvre des perspectives pour une Stratégie 2023-2027.

Les travaux du comité portent sur le déploiement et les effets des 35 mesures de la Stratégie, la gouvernance et la mise en œuvre au niveau territorial de la Stratégie ainsi que sur le Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022. Il s'agit d'évaluer les effets – y compris non prévus – de chacune des 35 mesures ainsi que d'analyser l'effet global de la Stratégie sur la pauvreté et donc sa pertinence.

Le comité d'évaluation a consulté, comme il le fait depuis le début de ses travaux à l'automne 2019, le collège des personnes concernées du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (dit 5^e collège du CNLE) et le panel de 30 citoyens qu'il a mis en place. Il s'est également appuyé sur des auditions d'experts et de personnes en charge de la mise en œuvre de la Stratégie et sur les administrations et les organismes publics concernés par la Stratégie.

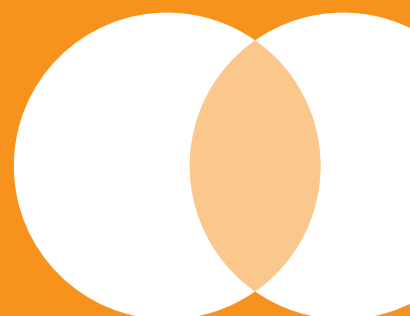
La pauvreté en France : quelques chiffres

Selon l'Insee, la France métropolitaine comptait environ **9,2 millions de personnes**, soit 14,6 % de la population, en situation de pauvreté monétaire en 2019, c'est-à-dire vivant avec moins de **1 102 euros par mois** pour une personne seule.

Après une hausse de 0,7 point en 2018 et une baisse de 0,2 point en 2019, la pauvreté monétaire stagnerait en 2020 à 14,6 %. Elle n'aurait pas augmenté mais se serait intensifiée.

Près de **deux millions de personnes** sont en situation de grande pauvreté en France : elles vivent avec des revenus inférieurs à 50 % du revenu médian et sont dans l'incapacité de couvrir au moins 7 dépenses de la vie quotidienne dans une liste de 13 considérées comme souhaitables voire nécessaires pour avoir un niveau de vie acceptable.

Les **départements d'Outre-mer** sont particulièrement touchés par la pauvreté.





UN AVANCEMENT INÉGAL SELON LES MESURES

La Stratégie a subi deux chocs importants durant son déploiement : le mouvement des Gilets jaunes et la crise du coronavirus. Ces événements sont venus questionner l'orientation initiale de la Stratégie fortement inspirée par la perspective d'investissement social.

Depuis 2018, les ambitions de 9 mesures ont évolué à la baisse (3) ou à la hausse (6).

Sur les 35 mesures de la Stratégie :

- quatre mesures ont été intégralement mises en œuvre : la revalorisation de la prime d'activité, la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (CSS), le renouvellement de la CSS pour les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) et le déploiement des 400 Points conseil budget (PCB) ;
- deux mesures ont été abandonnées, par exemple les deux adultes par classe de maternelle dans les QPV, intégrée dans le déploiement des Cités éducatives ;
- les 29 autres mesures (dont les 7 contractualisées avec les départements) ont été lancées. Pour 5 mesures, une partie des objectifs sont déjà atteints et leur déploiement se poursuit (par ex. la création des lits halte soins santé). Pour les autres, l'état d'avancement est inégal.

En particulier :

- les travaux de concertation sur le revenu universel d'activité (RUA), suspendus au moment du premier confinement de 2020, n'ont pas repris ensuite ;
- les expérimentations territoriales visant à créer une offre de service universelle dans le cadre du Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) sont toujours en cours ;
- la mesure ambitieuse de formation des travailleurs sociaux, qui constituait un pilier de la Stratégie, est peu avancée.

DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES INCOMPLÈTES

Le comité ne dispose pas d'une vision précise du volume des dépenses réalisées par rapport au budget prévu initialement.

- Pour les 16 mesures pour lesquelles il détient l'information sur les dépenses de 2019 à 2021, le comité relève qu'elles sont trois fois plus importantes qu'anticipé au lancement de la Stratégie en 2018 (13,1 milliards pour un montant prévu initialement de 4,3 milliards). Cela s'explique par les dépenses associées à la principale mesure budgétaire de la Stratégie, la revalorisation de la prime d'activité, qui a vu son budget multiplié par quatre.
- Les 15 autres mesures pour lesquels le comité d'évaluation détient l'information couvrent des dépenses de 1,35 milliard d'euros, soit 82 % du budget prévu initialement pour ces mesures.

UNE MISE EN ŒUVRE DANS LES TERRITOIRES

- L'organisation prévue pour piloter la Stratégie a bien été mise en place, malgré certains retards. Les moyens financiers annoncés pour la contractualisation ont été confirmés, rendant ainsi crédible l'engagement de l'État notamment vis-à-vis des collectivités. Toutefois, le soutien politique de la Stratégie reste insuffisant pour donner à la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), qui en a la charge, les moyens d'une coordination interministérielle et d'un pilotage propres à garantir un niveau de mise en œuvre à la hauteur des ambitions initiales. Le déficit d'outils de suivi obère en outre la capacité à piloter et à évaluer la Stratégie.
- Dans son rapport d'évaluation de la contractualisation, l'Igas, tout en soulignant l'apport non négligeable des commissaires à la lutte contre la pauvreté pour le déploiement territorial de la Stratégie, soulève que la gouvernance territoriale de la Stratégie est perfectible. Le cadre contractuel assorti d'indicateurs, même s'il est améliorable, favorise l'évaluation de la performance, étape importante pour l'amélioration du service rendu au public.

- Les particularités locales, en termes de caractéristiques de la pauvreté ou de gouvernance dans les Outre-mer, appellent une plus grande souplesse d'adaptation des conventions dans ces territoires, un renforcement de la qualification des acteurs et un appui à l'ingénierie locale.
- Le choc de participation des citoyens voulu dans le cadre de la Stratégie n'est pas au rendez-vous.
- Le champ de l'innovation sociale réinvesti par la DIPLP via le développement et l'évaluation d'expérimentations et de projets dans les territoires n'a pas permis à l'heure actuelle de développer le centre de preuves souhaité.

DES RÉSULTATS ÉVALUATIFS ENCORE LIMITÉS

Le comité évalue l'impact de la Stratégie au regard de trois grands objectifs : éviter la reproduction sociale de la pauvreté ; permettre aux gens de sortir de la pauvreté par l'emploi ; ne laisser personne en situation de grande pauvreté – cet objectif ayant été intégré par le comité.

Il est encore trop tôt pour connaître l'ensemble des effets de la Stratégie – soit que ces effets ne sont pas encore tangibles, soit qu'ils ne sont pas encore mesurables, soit que les données ne sont pas encore disponibles.

Il est cependant possible d'affirmer au vu des études disponibles l'effet important de la revalorisation de la prime d'activité, qui a entraîné en 2019 une baisse de la pauvreté de l'ordre de 0,6 à 0,7 point. Toutefois, cela a été contrebalancé par certaines mesures hors Stratégie. D'une part, certaines mesures ont conduit à diminuer le niveau de vie des plus modestes, comme les gels et la sous-indexation des prestations. D'autre part, certaines mesures ont accru le revenu médian et par conséquent le seuil de pauvreté, par exemple les exonérations d'heures supplémentaires.

Les données disponibles ne permettent pas d'estimer l'effet de la Stratégie sur l'évolution de la pauvreté depuis 2019. On peut en revanche relier la stabilité de la pauvreté monétaire en 2020 aux dispositifs

exceptionnels mis en place pendant la crise sanitaire. On estime que sans ces aides (renforcement du dispositif d'activité partielle, aides exceptionnelles pour les ménages les plus modestes), le taux de pauvreté monétaire aurait été de 0,5 point supérieur.

Les mesures principales pour la non-reproduction de la pauvreté n'ont pas pour le moment permis d'améliorer significativement la quantité ni la qualité des modes d'accueil. On ne constate pas davantage d'enfants pauvres dans les crèches ou le développement de celles-ci dans les quartiers les plus défavorisés. Le dispositif de crèches à vocation professionnelle (AVIP) semble pour sa part atteindre ses objectifs mais reste d'une ampleur très limitée. On ne dispose pas d'éléments permettant d'évaluer les effets des mesures en matière d'alimentation, dont le calibrage initial ne permettait en tout état de cause pas d'attendre d'effets significatifs sur la reproduction de la pauvreté.

La complémentaire santé solidaire (CSS), mesure la plus importante du volet « Santé » de la Stratégie, a bien été mise en œuvre. En revanche, les données aujourd'hui disponibles ne permettent pas de mesurer ses effets sur l'accès à une complémentaire santé, le recours aux soins, ou l'état de santé des personnes les plus modestes.

Les mesures destinées à identifier les jeunes « invisibles » et à ne pas les laisser « sans solution » semblent avoir permis d'orienter plus de jeunes vers des parcours d'accompagnement vers l'emploi et la formation (dans le cadre notamment de la Garantie jeunes). Le nombre de bénéficiaires de minima sociaux en parcours d'accompagnement a également augmenté (par le biais notamment de la Garantie d'activité) bien que les volumes concernés restent faibles.

Enfin, des expérimentations visant à améliorer l'accès aux droits (*datamining*, rendez-vous des droits élargis, entretiens giratoires, etc.) apparaissent prometteuses.

À ce stade, on constate qu'il n'y a pas d'amélioration des indicateurs d'inégalités en matière de petite enfance et de réussite éducative. Les indicateurs relatifs au marché du travail ont, eux, connu une amélioration notable sur la période de déploiement de la Stratégie, en particulier pour les jeunes. Il est toutefois impossible



de lier ces tendances positives aux seules mesures de la Stratégie. Enfin, on manque de données permettant de connaître l'évolution des indicateurs globaux pour le logement, la santé et les droits sociaux depuis le lancement de la Stratégie.

Le comité souligne aussi les limites rencontrées dans sa mission d'évaluation (absence d'objectifs chiffrés pour des mesures, indisponibilité des données pour les indicateurs sélectionnés, impossibilité de lancer certains travaux).

LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ D'ÉVALUATION

THÈME 1

Inscrire la lutte contre la pauvreté dans une approche ambitieuse et globale

- **Recommandation 1**

Poursuivre voire amplifier les mesures dont l'efficacité est avérée, abandonner ou reconfigurer les dispositifs qui n'ont pas produit les effets escomptés, et compléter la Stratégie dans les domaines insuffisamment couverts.

- **Recommandation 2**

Maintenir le caractère multidimensionnel de la Stratégie, renforcer la dimension interministérielle et collaborative de la Stratégie et veiller à la bonne articulation de la Stratégie avec l'ensemble des politiques sectorielles qui visent les mêmes publics (protection de l'enfance, santé, éducation, etc.).

- **Recommandation 3**

Veiller à la cohérence d'une future stratégie avec d'autres politiques qui peuvent avoir un effet sur la pauvreté, notamment en mesurant les effets attendus pour les plus pauvres de la réforme des retraites et de la récente réforme du chômage. Pour faire face aux crises actuelles, garantir le pouvoir d'achat des plus modestes en indexant sur l'inflation les prestations de soutien qui leur sont dédiées (minima sociaux, aides au logement, prestations familiales sous conditions de ressources).

- **Recommandation 4**

Réaffirmer la dimension préventive de la Stratégie en complément d'autres politiques publiques davantage axées sur la réparation. Renforcer l'axe de non-reproduction de la pauvreté et y intégrer des actions pour les jeunes de 11 à 15 ans et pour l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, un enjeu majeur de lutte contre la reproduction de la pauvreté.

- **Recommandation 5**

Se donner les moyens de supprimer la grande pauvreté en France et d'assurer des conditions de vie décentes à toutes les personnes qui y résident en métropole comme dans les Outre-mer, sans conditions. De plus, améliorer la connaissance et les données disponibles sur la grande pauvreté.

- **Recommandation 6**

Prendre en compte les dimensions non monétaires de la pauvreté (accès à la socialisation, accès à la culture, intégration de la santé mentale, etc.) dans les politiques de lutte contre la pauvreté.

THÈME 2

Renforcer les domaines prioritaires de lutte contre la pauvreté

- **Recommandation 7**

Intensifier la lutte contre le non-recours, à l'heure où le tout-numérique apparaît comme un frein à l'accès aux droits pour les plus démunis. Mobiliser les leviers connus qui sous-tendent des mesures de la Stratégie, par exemple la lisibilité, les démarches d'aller-vers, l'automatisme des ouvertures de droits, le repérage des bénéficiaires potentiels et l'offre de plusieurs services en un lieu unique. Publier les résultats de l'évaluation de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » prévue par la loi et pérenniser les dispositifs qui fonctionnent. Mobiliser rapidement les possibilités ouvertes par l'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 pour l'échange et le traitement de données personnelles entre organismes de protection sociale afin d'identifier les droits des bénéficiaires potentiels de prestations. Maintenir la présence physique dans les différents services publics. Créer des comités d'usagers afin

d'identifier des obstacles à l'accès aux droits dans les services publics et dénouer sur le terrain certaines pratiques qui conduisent au non-recours.

- **Recommandation 8**

Mettre en place le revenu universel d'activité (RUA) dont le report a été perçu comme un recul par rapport aux ambitions de la Stratégie. Pour cela, le rapport Lengart remis au gouvernement début 2022 doit être rapidement publié et la concertation reprise.

- **Recommandation 9**

Revoir les leviers mobilisés pour la mise en œuvre du plan « Logement d'abord » et augmenter les logements disponibles pour les publics précaires et modestes. L'absence de diminution du nombre de personnes en hébergement témoigne des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du plan « Logement d'abord ». Par ailleurs, la dimension structurelle du volet logement de la Stratégie est trop faible au vu des enjeux.

- **Recommandation 10**

Le contrat d'engagement Jeune (CEJ) et son volet « CEJ en rupture » sociale et professionnelle permettent d'améliorer la prise en charge des jeunes précaires et en particulier des NEET, les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation. Il faut cependant **être attentif lors de l'évaluation du CEJ au risque de rupture en sortie d'un dispositif à durée limitée** (18 à 24 mois, renouvelable pour les jeunes les plus fragiles) **et aux situations de non-recours qui peuvent se présenter** pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi en lien avec le format contractuel du CEJ. Il faut également, pour le CEJ comme pour les autres programmes d'accompagnement, **porter une attention particulière aux personnes les plus éloignées de l'emploi** qui peuvent être plus difficiles à atteindre et pour qui le renforcement de la logique de droits et devoirs privilégiée dans l'accompagnement peut s'avérer la plus contraignante.

- **Recommandation 11**

Favoriser l'accès à l'enseignement supérieur des jeunes les plus précaires (diminution des disparités d'investissement entre formations, création de places supplémentaires, accroissement de l'offre de logements conventionnés pour les étudiants les plus modestes, etc.) **et renforcer le soutien financier**

aux étudiants les plus précaires. L'objectif de l'égalité des chances doit aussi être pleinement pris en compte dans les mécanismes d'orientation scolaire.

- **Recommandation 12**

Mettre en place une Stratégie avec des mesures orientées vers des groupes spécifiques qui appellent des politiques dédiées en complément des politiques universalistes : les femmes isolées, les femmes victimes de violence, les sortants de prison, les personnes qui résident en hébergement d'urgence, etc.

- **Recommandation 13**

Porter une attention particulière à la lutte contre la pauvreté dans les Outre-mer, où se trouvent les départements français les plus pauvres – en 2017, le taux de pauvreté atteignait 33 % en Guadeloupe 34 % en Martinique, 42 % à La Réunion, 53 % en Guyane et 77 % à Mayotte – et où réside un quart des personnes en situation de grande pauvreté.

THÈME 3

Assurer un déploiement local adapté aux territoires dans une logique partenariale et participative

- **Recommandation 14**

Dans un contexte où l'apport non négligeable des commissaires à la lutte contre la pauvreté est reconnu, **clarifier les rôles dans la mise en œuvre de la Stratégie dans les territoires**, qui aujourd'hui s'appuie sur deux réseaux qui coexistent avec chacun leur logique et leur temporalité propres, et ainsi éviter une double administration.

- **Recommandation 15**

Rééquilibrer la contractualisation entre État et départements afin de faire plus de place aux mesures d'initiative départementale par rapport aux mesures sociales obligatoires. Répartir clairement les compétences et veiller à la disponibilité d'un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

- **Recommandation 16**

Continuer d'associer les personnes en situation de pauvreté à la mise en œuvre de la Stratégie, au niveau local comme national. Veiller à ce que les conditions, matérielles et organisationnelles, de la participation soient garanties.



THÈME 4

Se doter des moyens de suivre et d'évaluer

- **Recommandation 17**

Définir clairement les objectifs des politiques évaluées, dès la conception des politiques de lutte contre la pauvreté et assortir chacun des objectifs d'une cible quantifiée. L'évaluation doit permettre de déterminer si les objectifs initialement fixés ont bien été atteints et si les effets produits étaient bien ceux escomptés.

- **Recommandation 18**

Mette en place un tableau de bord national et territorial dès le début de la mise en œuvre de la Stratégie et **prévoir un document de suivi budgétaire et de mise en œuvre normé** afin de suivre précisément et annuellement l'état d'avancement du déploiement de la Stratégie.

- **Recommandation 19**

Prévoir l'évaluation dès la conception de la future Stratégie et mettre en place les conditions pour que soient produits et recueillis les données et les indicateurs nécessaires à l'évaluation.

- **Recommandation 20**

Améliorer les systèmes d'information des départements afin de renforcer l'efficacité de l'action sociale, faciliter la vie des usagers et disposer des données nécessaires à l'évaluation des politiques publiques. Pour cela, le comité encourage un dialogue stratégique entre l'État et les départements sur le développement, le financement et les objectifs des systèmes d'information.

- **Recommandation 21**

Dédier des moyens financiers à l'évaluation afin de financer à la fois des études scientifiques et l'évolution des systèmes d'information des producteurs de données. Comme l'a déjà proposé le comité, dédier 1 % ou 0,5 % du budget alloué à chaque mesure à son évaluation.

- **Recommandation 22**

Développer l'évaluation des politiques d'investissement social afin d'apprécier l'efficacité de ces politiques en comparant les bénéfices monétaires et sociaux aux dépenses. Cela passe par des travaux

scientifiques (analyses coûts-bénéfices, revues de littérature, évaluations d'impact etc.), l'appariement de données administratives et le suivi de bénéficiaires et de non-bénéficiaires des mesures sur une longue période.

- **Recommandation 23**

Associer des équipes de recherche en amont de la mise en œuvre d'un dispositif de manière à mettre en place les conditions nécessaires pour l'évaluation. L'objectif est d'apporter la preuve de la réussite d'un nouveau programme avant un éventuel essaimage ou une généralisation et de mettre ainsi en place des politiques publiques fondées sur la preuve.

- **Recommandation 24**

Évaluer les programmes d'accompagnement, au regard de :

- 1 leurs effets en matière d'accès à l'emploi de ses bénéficiaires et sur le niveau global de retour à l'emploi ;
- 2 leurs effets autres que sur le retour à l'emploi, notamment en matière d'accès aux droits et d'effets psycho-sociaux pour ses bénéficiaires.

Le comité suggère aussi d'associer à l'évaluation du CEJ des acteurs autonomes de l'administration, par exemple la commission insertion du Conseil d'orientation de la Jeunesse (COJ), déjà en charge du suivi de sa mise en œuvre.



TÉLÉCHARGEZ LE RAPPORT *TROISIÈME RAPPORT ANNUEL
DU COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE NATIONALE
DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ*
SUR STRATEGIE.GOUV.FR (RUBRIQUE PUBLICATIONS)



www.strategie.gouv.fr



[@strategie_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Contacts presse :

Charlotte Cougny, chargée des relations presse
charlotte.cougny@francestrategie.eu
01 42 75 60 39 - 06 72 31 33 14