



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

Juillet 2022

Évaluation

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

Rapport 2022





# COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

---

Rapport 2022

Président

Louis Schweitzer

Rapporteuse

Marine de Montaignac







*Louis Schweitzer remercie les membres de France Stratégie qui ont contribué à la préparation de ce rapport :*

**Johanna Barasz**, cheffe de projet au département Société et Politiques sociales,

**Vincent Donne**, chef de projet au département Travail, Emploi, Compétences,

**Bénédicte Galtier**, adjointe au directeur du département Société et Politiques sociales,

**Marie Lesage Moretti**, cheffe de projet au département Société et Politiques sociales,

*et*

**Zoé Boucherie et Julia Ollivier**, stagiaires au sein du département Société et Politiques sociales de France Stratégie.





## SOMMAIRE

---

Synthèse.....	9
Introduction.....	23
<b>PARTIE 1 – ÉVALUATION DE L’ATTEINTE DES OBJECTIFS GLOBAUX</b> .....	<b>27</b>
1. Une baisse de la pauvreté monétaire entre 2018 et 2019 qui s’explique en partie par une mesure de la Stratégie, la revalorisation de la prime d’activité.....	27
2. Les données disponibles ne permettent pas de mesurer l’impact de la Stratégie sur l’évolution de la pauvreté monétaire entre 2019 et 2020.....	33
<b>PARTIE 2 – ÉTAT D’AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE ET ÉLÉMENTS DISPONIBLES EN MATIÈRE D’ÉVALUATION</b> .....	<b>37</b>
1. Vision d’ensemble et difficultés rencontrées par le comité.....	38
1.1. Des informations encore parcellaires qui ne permettent pas de donner une vue précise du déploiement de la Stratégie.....	44
1.2. Un suivi complexe des éléments budgétaires, une vision incomplète des dépenses réalisées.....	47
1.3. Des éléments d’évaluation limités en raison du manque de données, du temps de l’évaluation et des difficultés du comité pour lancer des études.....	52
1.4. Des données qui ne permettent pas de rattacher l’évolution des indicateurs par groupes de mesures à la Stratégie.....	56
1.5. Avis du comité.....	57
2. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Petite enfance et éducation ».....	60
2.1. État d’avancement et éléments d’évaluation.....	60
2.2. Évaluation de l’atteinte des objectifs du groupe de mesures.....	65
2.3. Avis du comité.....	68

<b>3. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Santé »</b>	72
3.1. État d'avancement et éléments d'évaluation	72
3.2. Évolution de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures	76
3.3. Avis du comité	77
<b>4. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Accompagnement, formation et emploi »</b>	79
4.1. État d'avancement et éléments d'évaluation	79
4.2. Évaluation de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures	89
4.3. Avis du comité	91
<b>5. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Logement » et le plan « Logement d'abord »</b>	94
5.1. État d'avancement et éléments d'évaluation	94
5.2. Évaluation de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures	99
5.3. Avis du comité	100
<b>6. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Droits sociaux »</b>	101
6.1. État d'avancement et éléments d'évaluation	101
6.2. Évolution de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures	112
6.3. Avis du comité	113

## **PARTIE 3 – ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE ET DU VOLET TERRITORIAL DE LA STRATÉGIE** ..... 115

<b>1. Le pilotage de la Stratégie : un déploiement satisfaisant mais un portage et des moyens limités au regard des ambitions nationales</b>	118
1.1. Une gouvernance nationale à renforcer, une gouvernance régionale perfectible	118
1.2. La gouvernance multi-niveaux et la Stratégie : les résultats du projet d'Arènes	124
<b>2. La contractualisation : un engagement crédible de l'État vis-à-vis des collectivités, des contours et des modalités à parfaire</b>	127
2.1. Un processus de contractualisation adopté par tous les départements sauf deux	127
2.2. Les résultats de l'évaluation de la contractualisation réalisée par l'Igas en 2021	132
2.3. Le regard d'acteurs de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie sur la contractualisation	136
<b>3. Une appropriation de la Stratégie par les acteurs et un partage des bonnes pratiques qui restent inférieurs aux ambitions</b>	137
3.1. Une association ambitieuse des personnes concernées, des associations et des entreprises qui n'atteint pas ses objectifs	137



3.2. Les effets de la Stratégie en termes de configuration d'action : le cas de la santé (Arènes)..	141
3.3. Le partage des bonnes pratiques et l'innovation sociale .....	143
<b>4. Avis du comité sur l'évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie.....</b>	<b>150</b>
<b>PARTIE 4 – RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>153</b>
<b>ANNEXES</b>	
<b>Annexe 1 – Lettre de mission.....</b>	<b>167</b>
<b>Annexe 2 – Composition du comité d'évaluation.....</b>	<b>169</b>
<b>Annexe 3 – Personnes auditionnées.....</b>	<b>171</b>
<b>Annexe 4 – Les 35 mesures de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté .....</b>	<b>177</b>
<b>Annexe 5 – Liste des compléments au rapport .....</b>	<b>181</b>
<b>Annexe 6 – Sigles et acronymes.....</b>	<b>183</b>

*Le rapport 2022 du comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté comprend deux autres volumes, également disponibles sur le site de France Stratégie. Le premier est consacré au suivi et à l'évaluation de chacune des [35 mesures](#) de la Stratégie et le second rassemble une dizaine de [compléments au rapport](#), notamment des contributions extérieures. On trouvera en [annexes 4 et 5](#) du présent rapport le contenu détaillé de ces deux volumes.*





## SYNTHÈSE

---

Le troisième rapport annuel du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a pour objet de faire le point sur la Stratégie 2018-2022 en cours de mise en œuvre, et d'éclairer les choix du gouvernement pour la Stratégie à mettre en œuvre sur la période 2023-2027.

Il rend compte des travaux du comité d'évaluation, qui portent sur le déploiement et les effets des 35 mesures, 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 et d'analyser l'effet global de la Stratégie sur la pauvreté et donc sa pertinence. Ces travaux tiennent compte de l'ensemble des politiques publiques qui visent les mêmes objectifs de lutte contre la pauvreté mais aussi des politiques qui n'ont pas pour objectif la lutte contre la pauvreté et dont les effets peuvent aller à l'encontre ou favoriser l'atteinte des objectifs de la Stratégie.

Ils s'appuient sur les administrations et les organismes publics concernés et sont enrichis par deux démarches participatives, associant d'une part les personnes en situation de pauvreté appartenant au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (5<sup>e</sup> collège du CNLE) et, d'autre part, un panel de citoyens représentatifs de l'ensemble de la population française. Le comité a également recouru à l'expertise d'acteurs de la lutte contre la pauvreté et réalisé 59 auditions de responsables associatifs, d'élus locaux, de responsables d'organisations syndicales, de responsables administratifs de l'État national et local, d'opérateurs et de personnalités qualifiées.

### **Évaluation de l'atteinte des objectifs globaux de la Stratégie**

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 – ce dernier objectif ayant été intégré par le comité.

## Quelques données sur la situation de la pauvreté en France

Après une hausse entre 2017 et 2018 de 0,7 point, le taux de pauvreté monétaire en France métropolitaine, plus faible que la moyenne européenne, est passé de 14,8 % à 14,6 % entre 2018 et 2019. **Selon l'Insee, en 2019, 9,2 millions de personnes étaient en situation de pauvreté monétaire parmi les ménages qui résident dans un logement ordinaire de France métropolitaine**, le seuil de pauvreté monétaire étant fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian, soit, en France, 1 102 euros par mois pour une personne seule. **Ce chiffre atteindrait 10 millions de personnes en incluant les ménages vivant en collectivité, en habitations mobiles ou sans domicile, les étudiants ainsi que les ménages d'Outre-mer.** Le taux de pauvreté des enfants reste très élevé même si, étant étroitement lié à celui des familles monoparentales qui ont vu leur situation s'améliorer, il a significativement reculé en un an (de 21 % en 2018 à 20,2 % en 2019). Ainsi, 2,8 millions d'enfants vivaient dans un ménage pauvre en 2019. Occuper un emploi ne met pas à l'abri de la pauvreté : plus de 2 millions de personnes en emploi avaient des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Il faut noter enfin la hausse du taux de pauvreté des retraités, qui atteint 9,5 % en 2019 contre 7,6 % en 2017.

Selon l'estimation avancée de l'Insee, la pauvreté monétaire se serait maintenue au même niveau en 2020 qu'en 2019 (14,6 %). La pauvreté se serait en revanche intensifiée.

**La pauvreté dans les départements d'Outre-mer est plus élevée qu'en métropole.** Selon les derniers chiffres disponibles pour l'ensemble des DOM, en 2017, une personne sur trois vivait sous le seuil de pauvreté national en Guadeloupe et en Martinique, 42 % à La Réunion, 53 % en Guyane et jusqu'à 77 % à Mayotte – des chiffres nettement supérieurs à celui de la Seine-Saint-Denis, département qui a le taux de pauvreté le plus élevé de la métropole (28 %).

**Autour de 2 millions de personnes sont en situation de grande pauvreté selon l'Insee**, qui a mené des travaux en 2021 pour définir et estimer la grande pauvreté en France. Ces personnes ont des revenus inférieurs à 50 % du revenu médian et subissent des privations matérielles et sociales sévères, c'est-à-dire l'incapacité de couvrir au moins sept dépenses de la vie quotidienne dans une liste de treize considérées comme souhaitables, voire nécessaires pour avoir un niveau de vie acceptable. Parmi ces 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en 2018, un tiers étaient des enfants et 24 % résidaient dans les DOM, dont 10 % à Mayotte.

## Des effets globaux difficiles à établir

**La seule mesure que l'on peut directement relier à l'évolution globale de la pauvreté depuis le début du déploiement de la Stratégie est la hausse de la prime d'activité, qui a eu pour effet une baisse de la pauvreté en 2019 de l'ordre de 0,6 à 0,7 point.**

**Cet effet favorable a cependant été contrebalancé par d'autres mesures sociales et fiscales également intervenues en 2019.** En effet, l'examen des réformes socio-fiscales entrées en vigueur entre 2018 et 2019 fait apparaître que plusieurs mesures hors Stratégie ont eu pour effet une hausse du taux de pauvreté de 0,5 point, soit qu'elles aient conduit à diminuer le niveau de vie des plus modestes (gel et sous indexation des prestations), soit qu'elles aient accru le revenu médian et par conséquent le seuil de pauvreté (exonération de prélèvements).

**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 imputer la stabilité du taux de pauvreté monétaire en 2020, malgré la crise du coronavirus, à la mise en place de dispositifs exceptionnels (dont le renforcement du dispositif d'activité partielle et les aides exceptionnelles pour les ménages les plus modestes) pour faire face aux effets économiques et sociaux de la pandémie. Sans ces aides, dont 80 % ont touché les 30 % les plus pauvres (trois premiers déciles de niveau de vie), le taux de pauvreté monétaire aurait sans doute été de 0,5 point supérieur.

## Déploiement des mesures de la Stratégie

### *Une vision plus complète de la mise en œuvre nationale, une connaissance encore limitée du déploiement territorial*

Le comité avait souligné en 2021 le manque de vision complète sur la mise en œuvre de la Stratégie. Le niveau d'information s'est amélioré mais ne permet cependant pas d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de la Stratégie entre 2019 et 2021, ni de sa déclinaison au niveau territorial. Ainsi, on ne dispose d'informations à jour et complètes (fin 2021) que pour 19 des 35 mesures de la Stratégie.

Depuis le lancement de la Stratégie, quelques mesures ont évolué :

- les objectifs de trois mesures ont été revus à la baisse, notamment le nombre de professionnels de la petite enfance à former, qui est passé de 600 000 à 200 000 ;
- à l'inverse, en réaction à la crise du coronavirus, les ambitions de six mesures ont été amplifiées, par exemple l'extension de la Garantie jeunes à 100 000 jeunes supplémentaires en 2021, pour atteindre 600 000 sur la période 2019-2022.

Parmi les 35 mesures :

- quatre 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 ;
- les 29 mesures restantes ont été lancées. Leur état d'avancement est très inégal. Pour cinq mesures, une partie des objectifs sont déjà atteints et leur déploiement se poursuit (par exemple la création des lits halte soins santé).
- en revanche :
  - les travaux de concertation sur le revenu universel d'activité (RUA), suspendus au moment du premier confinement de 2020, n'ont pas repris ensuite ;
  - pour le Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) : la mesure qui prévoit de mener des expérimentations territoriales dans l'optique de créer une offre de service universelle sur l'ensemble du territoire national est encore au stade des expérimentations ;
  - la formation des travailleurs sociaux, qui constituait un pilier de la Stratégie, n'avait concerné que moins de 20 000 personnes à fin 2021 (soit un cinquième de l'objectif recentré sur les travailleurs sociaux en contact avec des publics en situation de précarité).

### **Des informations budgétaires encore insuffisantes**

Le suivi des dépenses est complexe. On dispose uniquement d'informations précises pour les années 2019, 2020 et 2021 pour 16 des 35 mesures, qui représentent les trois quarts du budget initialement prévu de la Stratégie. Toutefois, si le comité n'a pas pu recueillir certains montants dépensés, cela n'implique pas que les budgets prévus n'ont pas été dépensés.

À partir des informations disponibles, les éléments suivants peuvent être précisés :

- le budget total cumulé prévu initialement pour les 35 mesures au lancement de la Stratégie était de 8,5 milliards d'euros. Les droits sociaux représentaient la moitié de ce budget (51 %), principalement via la revalorisation de la prime d'activité qui devait représenter 46 % du budget alloué aux 35 mesures. Les mesures relatives à la petite enfance et à l'éducation représentaient 23 % du budget initial, les mesures dédiées à l'accompagnement, l'emploi et la formation 13 %, celles relatives à la santé 12 % et les mesures pour le logement 2 % (9,5 milliards d'euros sont par ailleurs consacrés au plan « Logement d'abord ») ;
- les crédits effectivement dépensés à la fin de l'année 2021 (pour les 16 mesures pour lesquelles les données sont disponibles) s'élèvent à 13,1 milliards pour un montant prévu initialement de 4,3 milliards, soit des dépenses trois fois plus importantes qu'anticipé. Ce dépassement s'explique par des dépenses 4,3 fois plus élevées que prévu pour la revalorisation de la prime d'activité, du fait à la fois d'une mise en œuvre dès janvier 2019 de l'intégralité d'une revalorisation qui devait s'étaler sur quatre ans

et d'une dépense finale plus élevée qu'anticipé, sous l'effet notamment de la hausse du taux de recours ;

- pour les quinze autres mesures pour lesquelles on dispose des données sur 2019-2021, le montant dépensé est inférieur au montant alloué (1,35 milliard dépensé pour 1,64 milliard alloué, soit 82 % du budget alloué).

Si le niveau d'information disponible sur la mise œuvre des mesures s'est amélioré, il ne permet toujours pas d'avoir une visibilité complète de l'état d'avancement de la Stratégie : le niveau d'information au niveau national reste inégal selon les mesures, et on ne dispose pas de vision sur le déploiement au niveau territorial par manque de systèmes d'information uniformisés dans les départements, donc de données fiables.

## Évaluation de l'effet des mesures

### *Des résultats évaluatifs très limités en raison du manque de données, du temps de l'évaluation et des difficultés rencontrées par le comité pour lancer des études*

S'il est encore trop tôt pour connaître l'ensemble des effets des mesures 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 –, on dispose cependant de premiers éléments d'évaluation sur quelques mesures.

Le comité souligne cependant les limites rencontrées dans sa mission d'évaluation en raison : de l'absence d'un objectif précis et quantifié pour plusieurs des 35 mesures ; du manque de données pour les indicateurs d'évaluation envisagés par le comité, qui témoigne d'un manque d'anticipation et de disponibilité dans la statistique publique d'enquêtes et de suivis de cohortes permettant de connaître l'effet des politiques ; des difficultés du comité pour lancer les travaux d'évaluation souhaités (liées notamment au manque de disponibilité des données – soit pas encore produites, soit qui ne pourront pas l'être). À l'exception des indicateurs concernant l'emploi, les indicateurs disponibles aujourd'hui sur la plupart des grandes thématiques ne donnent une vision de la situation qu'un ou deux ans après la mise en œuvre des mesures.

Comme évoqué plus haut, il est difficile de lier l'évolution des indicateurs globaux de la pauvreté à la mise en œuvre de la Stratégie. À ce stade, on peut simplement constater 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.

## Appréciation globale à partir de l'évaluation des 35 mesures

La Stratégie a subi deux chocs importants durant son déploiement, qui sont venus questionner l'orientation initiale de la Stratégie fortement inspirée par la perspective d'investissement social : la survenue du mouvement des Gilets jaunes, qui a amené à mettre au premier plan la logique allocative avec la revalorisation de la prime d'activité ; et la crise sanitaire, qui s'est accompagnée d'un soutien accru à l'action caritative pour répondre aux besoins en matière d'aide alimentaire et de lutte contre le sans-abrisme. Ces chocs ont ainsi conduit à une réorientation de la lutte contre la pauvreté sur des aspects plus traditionnels.

Les mesures principales de l'axe de non-reproduction de la pauvreté n'ont pas pour le moment permis d'améliorer significativement la quantité ni la qualité des modes d'accueil, pas plus que la présence 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 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 mais 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 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. On ne dispose pour le moment que de très peu d'éléments permettant d'évaluer l'impact de ces parcours d'accompagnement sur le retour à l'emploi des bénéficiaires ainsi que sur le niveau d'emploi global. Pour ce qui est de mesures d'insertion pour les plus éloignés de l'emploi, malgré les montants investis dans l'insertion par l'activité économique (IAE) dans le cadre de la Stratégie et du plan « France Relance », elles n'ont pas conduit à une hausse notable du nombre de personnes en IAE en stock, malgré une légère augmentation en flux (nombre de contrats signés).

Le volet « Logement » de la Stratégie ne comporte que quelques mesures visant des familles avec enfants ainsi que la prévention des expulsions, sur lesquelles on ne dispose pas de travaux d'évaluation. Ce volet ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord », qui vise l'accès au logement des personnes sans domicile et repose sur un dispositif qui a



fait ses preuves. Cependant, on ne constate pas à l'heure actuelle de baisse du nombre de personnes en hébergement, ce qui indique des difficultés de mise en œuvre.

Pour les mesures concernant les droits sociaux, outre la revalorisation de la prime d'activité déjà évoquée, les études disponibles sur les expérimentations menées à la Cnaf – sur l'effet du repérage des bénéficiaires potentiels (*datamining*), sur le « rendez-vous des droits élargis » et sur les « entretiens giratoires » – indiquent des effets qui semblent positifs. L'estimation du non-recours au RSA en 2018 vient d'être établie. Il conviendrait de l'estimer pour toutes les prestations sociales et de suivre son évolution dans le temps.

## Évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie

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 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.

L'Inspection générale des affaires sociales (Igas) souligne dans son rapport *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté* l'apport des commissaires pour le déploiement territorial de la Stratégie mais soulève que la gouvernance territoriale de la Stratégie est perfectible.

Des auditions menées par le comité, de la recherche évaluative confiée par le comité au laboratoire de recherche Arènes et du rapport précité de la mission de l'Igas, il ressort que la contractualisation avec les départements a permis de renouer un dialogue sur les objectifs et moyens de compétences décentralisés depuis de nombreuses années. Le cadre contractuel assorti d'indicateurs, même s'il est perfectible, favorise l'évaluation de la performance, étape importante pour l'amélioration du service rendu au public.

La contractualisation peut cependant apparaître comme une forme de recentralisation, qui soulève des enjeux de reprise en main par le niveau national sur des sujets de compétences départementales. De l'avis du comité, un équilibre différent pourrait être trouvé entre les mesures socles obligatoires et les mesures que les départements sont libres de choisir, à l'image de celui proposé dans la contractualisation sur la protection de l'enfance, qui laisse plus de places aux mesures d'initiatives départementales. Quelle que soit l'orientation retenue, les conditions de bon fonctionnement de la contractualisation devront être respectées : une répartition claire des compétences et un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

Les particularités locales, que ce soit 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. Au vu des besoins, il paraît nécessaire de renforcer la Stratégie dans ces territoires où les enjeux de la pauvreté se posent plus intensément qu'en métropole. La situation particulièrement préoccupante de Mayotte pourrait appeler à un traitement spécifique.

Le choc de participation des personnes concernées par la pauvreté voulu dans le cadre de la Stratégie n'est pas au rendez-vous. Les objectifs de participation n'ont pas été et ne seront pas atteints. La question de la participation souffre du manque de définition de ses objectifs. Les attentes doivent être clarifiées et les conditions de la participation assurées. Les parties prenantes de cette participation au niveau territorial (commissaires, associations, etc.) doivent être accompagnées pour une participation réelle au bon niveau de mise en œuvre. L'enjeu est de continuer à bénéficier des savoirs des personnes concernées et ainsi de produire des politiques mieux ciblées et plus efficaces.

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.

## Recommandations

Le comité a souhaité mettre en valeur 24 points afin d'éclairer la suite qui pourrait être donnée à la Stratégie qui s'achèvera à la fin de l'année 2022 et les conditions à mettre en œuvre pour assurer le suivi et l'évaluation d'une nouvelle Stratégie et des politiques de lutte contre la pauvreté d'une manière plus générale.

Ces recommandations intègrent les avis du 5<sup>e</sup> collège du CNLE et du panel citoyen.

### **Thème 1 – Incrire la lutte contre la pauvreté dans une approche ambitieuse et globale**

**Recommandation 1** – La continuité est un élément essentiel pour des politiques de lutte contre la pauvreté efficaces. Il convient de poursuivre, voire d'amplifier les mesures dont l'efficacité est avérée, d'abandonner ou reconfigurer les dispositifs qui n'ont pas produit les effets escomptés, et de compléter la Stratégie dans les domaines insuffisamment couverts.

**Recommandation 2** – Le principe d'une Stratégie de lutte contre la pauvreté couvrant toutes les dimensions de la pauvreté doit être maintenu. Pour permettre aux mesures de la Stratégie de faire système, sa dimension interministérielle et collaborative doit être renforcée. De plus, il faut veiller à la bonne articulation de la Stratégie avec l'ensemble des politiques qui visent les mêmes publics, en particulier avec la Stratégie nationale de

prévention et de protection de l'enfance. Les évolutions annoncées dans le domaine de la santé et de l'éducation doivent intégrer l'objectif de prévention et de lutte contre la pauvreté.

**Recommandation 3** – Il faudra aussi 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 des options retenues pour la future réforme des retraites et en évaluant l'effet de la récente réforme du chômage. Pour faire face aux crises actuelles, il apparaît aussi nécessaire de garantir le pouvoir d'achat des plus modestes – sur lesquelles l'inflation et les coûts de la transition écologique pèsent plus fortement – en indexant sur l'inflation les prestations de soutien qui leur sont dédiées (minima sociaux, aides au logement, prestations familiales sous conditions de ressources). Doivent aussi être conjugués maintien des objectifs de moyen et long terme, qui caractérisent une approche stratégique, et capacité d'adapter à court terme les instruments de lutte contre la pauvreté aux chocs externes, comme les pouvoirs publics ont su le faire durant la période de crise sanitaire.

**Recommandation 4** – La dimension préventive de la Stratégie devrait être réaffirmée, en complément des autres politiques publiques davantage axées sur la réparation. Le comité recommande que l'axe de non-reproduction de la pauvreté soit renforcé et intègre – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – des actions pour les jeunes de 11 à 15 ans mais aussi pour l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, qui est un enjeu majeur de lutte contre la reproduction de la pauvreté.

**Recommandation 5** – Il faut se donner les moyens de supprimer la grande pauvreté dans notre pays. La France doit assurer des conditions de vie décentes à toutes les personnes qui y résident en métropole comme dans les Outre-mer, sans conditions. Le comité considère par ailleurs qu'il est nécessaire d'approfondir la connaissance et d'améliorer les données disponibles sur la grande pauvreté, les besoins des personnes qu'elle concerne et les moyens d'y répondre.

**Recommandation 6** – La dégradation des conditions de vie a des dimensions diverses et des répercussions sur l'estime de soi, l'isolement et la perte de confiance. Les dimensions non monétaires de la pauvreté (accès à la socialisation, à la culture, etc.) doivent être prises en compte dans les politiques de lutte contre la pauvreté et les politiques de santé doivent intégrer la santé mentale. L'Insee doit continuer à réaliser des travaux sur la pauvreté intégrant des critères autres qu'économiques.

## ***Thème 2 – Renforcer les domaines prioritaires de lutte contre la pauvreté***

**Recommandation 7** – À l'heure où le tout-numérique apparaît comme un frein à l'accès aux droits pour les plus démunis, la lutte contre le non-recours doit être intensifiée. L'évaluation de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » prévue par la loi devra

être publiée et les dispositifs qui fonctionnent pérennisés. Les possibilités ouvertes par l'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 devraient être rapidement mobilisées 18 mois après le vote. La présence physique dans les différents services publics – à laquelle contribuent les maisons France Services – doit être maintenue. Enfin, la lutte contre le non-recours est indissociable d'une évolution du regard de la société sur les personnes en situation de pauvreté. Des comités d'usagers pourraient être créés 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** – La mise en place du revenu universel d'activité (RUA) est une réforme attendue, dont le report a été perçu comme un recul par rapport aux ambitions de la Stratégie. Pour le comité, il importe qu'elle soit conduite à son terme. Pour cela, le rapport remis au gouvernement doit être rapidement publié et la concertation reprise afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type.

**Recommandation 9** – Le logement est un thème essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Le volet « Logement » de la Stratégie, qui ne comportait que quelques mesures, ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord ». Pour le comité, ce plan est basé sur un principe – le passage de la rue au logement directement sans passer par l'hébergement – qui fonctionne et ne doit pas être remis en question. En revanche, l'absence de diminution du nombre de personnes en hébergement témoigne des difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre, qui appellent à un réexamen des leviers mobilisés. Ainsi, la dimension structurelle du volet « Logement » de la Stratégie est trop faible au vu des enjeux. Elle pourrait être étoffée en mobilisant l'ensemble des leviers permettant d'augmenter le volume de logements disponibles pour les publics précaires et modestes. Enfin, les politiques mises en œuvre doivent être renforcées dans les domaines de la lutte contre les expulsions et de mal-logement.

**Recommandation 10** – Le comité souligne la nécessité d'améliorer la prise en charge des jeunes précaires, et des NEET en particulier, portée par le Contrat d'engagement jeune (CEJ) lancé en mars 2022 et par la création à la demande de la DIPLP et des associations d'insertion et de lutte contre la pauvreté de son volet « CEJ en rupture », qui cible 20 000 bénéficiaires jugés « en rupture » sociale et professionnelle.

Le comité tient à alerter sur le risque de rupture en sortie d'un dispositif à durée limitée (18 à 24 mois renouvelable pour les jeunes « en rupture ») et sur l'effet de la logique renforcée de contractualisation sur le non-recours parmi les jeunes les plus éloignés de l'emploi. Une attention particulière devrait y être portée dans le cadre de l'évaluation du CEJ en cours de conception.

**Recommandation 11** – Un autre point d'alerte du comité est l'absence de réponse du CEJ aux besoins de ressources des étudiants les plus précaires. Pour le comité, il faut mettre

en place des mesures pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur des plus modestes (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** – Dans les 9,3 millions de personnes pauvres (en 2020) se trouvent des groupes spécifiques : les femmes isolées, les femmes victimes de violence, les sortants de prison, les personnes qui résident en hébergement d'urgence, etc., qui appellent des politiques dédiées en complément des politiques universalistes. Ces groupes pourraient dans une prochaine Stratégie de lutte contre la pauvreté faire l'objet de mesures orientées vers les problèmes particuliers qu'ils rencontrent.

**Recommandation 13** – La Stratégie ne fait pas l'objet d'un suivi différencié dans les Outre-mer, où se trouvent pourtant les départements français les plus pauvres et où résidait un quart des personnes en situation de grande pauvreté en 2018 selon l'Insee. De plus, les données relatives à l'évolution de la pauvreté dans ces territoires ne sont actuellement pas mises à jour de manière régulière. Une attention particulière devrait être apportée à ces territoires en matière de lutte contre la pauvreté, et tout particulièrement de la grande pauvreté. Il faut mieux intégrer les DROM dans la Stratégie de lutte contre la pauvreté et prévoir des mesures complémentaires spécifiques pour Mayotte.

### ***Thème 3 – Assurer un déploiement local adapté aux territoires dans une logique partenariale et participative***

**Recommandation 14** – S'il est reconnu que les commissaires ont un apport non négligeable, la mise en œuvre de la Stratégie dans les territoires s'appuie sur deux réseaux qui coexistent, avec chacun leur logique et leur temporalité propres. Pour le comité, le risque de double administration ne peut être ignoré et appelle à une clarification des rôles.

**Recommandation 15** – Si la contractualisation peut apparaître comme une forme de recentralisation, elle semble avoir été globalement bien acceptée dans le cadre de la Stratégie et ne paraît pas à remettre en cause dans son principe comme cadre de partenariat entre État et départements. Sa pertinence apparaît en revanche moins assurée dans ce domaine pour les relations avec les régions et les métropoles.

Elle pourrait être en revanche rééquilibrée afin de faire plus de place aux mesures d'initiative départementale par rapport aux mesures socles obligatoires, comme c'est le cas pour la contractualisation sur la protection de l'enfance. Et pour qu'elle fonctionne, il faudra veiller à une répartition claire des compétences et à la disponibilité d'un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

**Recommandation 16** – La participation des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales était un enjeu fort de la Stratégie. L'objectif de 50 % de personnes concernées dans les groupes de travail est loin d'être atteint. L'objectif était sans doute trop ambitieux d'une part, et les moyens insuffisants d'autre part. Pour le comité, les personnes concernées doivent continuer à être associées à la mise en œuvre de la Stratégie au niveau local, comme national. Il faut cependant 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** – L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté doit permettre de déterminer si les objectifs initialement fixés ont bien été atteints et si les effets produits étaient bien ceux escomptés. Il est donc nécessaire que les objectifs intermédiaires et finaux des politiques évaluées soient, dès la conception de ces dernières, clairement définis et que chacun des objectifs soit assorti d'une cible quantifiée.

**Recommandation 18** – La mise en place d'un tableau de bord national et territorial dès le début de la mise en œuvre de la suite de la Stratégie et un suivi régulier et précis de l'état d'avancement de la mise en œuvre sont également indispensables pour disposer d'une vision claire et précise de son déploiement. Le budget alloué et dépensé pour chaque mesure devrait pouvoir être suivi précisément et annuellement. Le comité recommande donc de prévoir un document de suivi budgétaire et de mise en œuvre unique et normé (jaune ou rapport annuel au Parlement).

**Recommandation 19** – L'évaluation doit être prévue dès la conception de la future Stratégie et le système d'information permettant de recueillir au fil de l'eau les données doit être mis en place dès son lancement. Un groupe de travail rassemblant les producteurs de données doit être mis en place rapidement pour assurer la production des données et des indicateurs nécessaires à l'évaluation de la future Stratégie. Doivent être envisagés une évolution des systèmes d'information, la conception de nouvelles enquêtes ou l'ajout de modules dans les enquêtes existantes et l'appariement de données (notamment administratives).

**Recommandation 20** – Le comité estime qu'une amélioration des systèmes d'information des départements est souhaitable 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. Il encourage un dialogue stratégique entre l'État et les départements sur le développement, le financement et les objectifs des systèmes d'information à cet effet sur trois difficultés en particulier. Comme il l'avait indiqué dans son précédent rapport, il recommande, pour le suivi et l'évaluation des mesures, que soit rapidement mis en place un plan national visant l'harmonisation, l'amélioration et l'interopérabilité des systèmes

d'information des départements en matière d'insertion, à l'image des évolutions en cours dans le domaine de l'autonomie, avec pour objectif principal la remontée de données.

**Recommandation 21** – Des moyens financiers doivent être dédiés à l'évaluation afin de financer à la fois des études scientifiques et l'évolution des systèmes d'information des producteurs de données mentionnés *supra*, pour que soient recueillis et produits les données et les indicateurs nécessaires à l'évaluation. Comme l'a déjà proposé le comité, l'évaluation pourrait être financée en réservant dans le financement de chaque mesure qui peut faire l'objet d'une évaluation 1 % ou 0,5 % du montant qui lui est alloué pour son évaluation. Par ailleurs, le comité recommande que pour toutes les évaluations d'impact de politiques sociales, un effort soit fait pour connaître les effets sur les plus précaires.

**Recommandation 22** – L'évaluation des politiques d'investissement social doit être développée. Il ne s'agit pas de faire de la rentabilité économique le critère de choix des politiques de lutte contre la pauvreté, mais d'apprécier l'efficacité de ces politiques qui reposent sur l'idée que les sommes dépensées aujourd'hui peuvent engendrer des bénéfices monétaires et sociaux. 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 longue période. Des moyens doivent être investis pour conduire de tels travaux. Les cohortes comme Elfe et Eurocohort sont essentielles pour la connaissance des trajectoires des enfants et doivent être développées.

**Recommandation 23** – Le comité d'évaluation n'a pas pu mettre en place l'évaluation contrefactuelle souhaitée initialement. Pour que les difficultés rencontrées ne se reproduisent pas, il recommande d'associer une ou 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. Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse est un exemple inspirant en la matière : il suscite les initiatives innovantes des acteurs de terrain afin qu'ils les expérimentent sur un temps et une échelle limités, concomitamment à la mise en place d'une évaluation externe du projet et répondant à des exigences scientifiques élevées. L'objectif est d'apporter la preuve de la réussite d'un nouveau programme avant un éventuel essaimage ou généralisation. L'intérêt de cette démarche est aussi de mettre en place des politiques publiques fondées sur la preuve.

**Recommandation 24** – L'effet de l'accompagnement dépend de la nature de l'accompagnement proposé, du public et de son éloignement vis-à-vis de l'emploi. Pour le comité, il est donc essentiel de systématiquement évaluer les programmes d'accompagnement au regard de :

- leurs effets en matière d'accès à l'emploi de ses bénéficiaires et sur le niveau global de retour à l'emploi ;

- 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.

Une attention particulière doit être portée 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 (SPIE, CEJ) peut s'avérer la plus contraignante.

La mise en place du CEJ le 1<sup>er</sup> mars 2022 constitue une occasion de mettre en pratique cette recommandation. Considérant qu'il s'agit d'une garantie de qualité, le comité propose que des acteurs autonomes de l'administration puissent y être associés, par exemple la commission insertion du Conseil d'orientation de la jeunesse (COJ), qui assure une mission de suivi de la mise en œuvre du dispositif et qui réunit de nombreux acteurs du champ et des personnes concernées.





## INTRODUCTION

---

### Rappel du contexte et de la mission du comité

Le président de la République Emmanuel Macron a présenté le 13 septembre 2018 la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022. Agnès Buzyn, alors ministre des Solidarités et de la Santé, a confié à France Stratégie l'évaluation *ex post* de la Stratégie.

France Stratégie a mis en place en septembre 2019 un comité d'évaluation<sup>1</sup> présidé par Louis Schweitzer. Le comité a engagé deux démarches participatives : il a décidé de consulter d'une part le collège des personnes en situation de pauvreté (ancien 8<sup>e</sup> collège devenu 5<sup>e</sup> collège à compter de 2020) du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et a constitué d'autre part un panel de trente citoyens représentatifs de l'ensemble de la population française. Ces deux instances sont sollicitées pour contribuer à l'élaboration de la démarche d'évaluation et, en aval, à l'interprétation des résultats d'évaluation.

La lettre de mission précise que le premier travail du comité « consistera à établir les méthodes permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » et que la mise en œuvre de l'évaluation se fera dans une seconde étape, « qui pourra se prolonger au-delà de l'échéance finale de la stratégie » et « combinera une approche quantitative de la mesure de l'impact de la stratégie nationale et qualitative pour comprendre et analyser les modalités d'appropriation et de mise en œuvre de la stratégie par les principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, y compris les personnes accompagnées ou accueillies ».

Le comité a publié en mars 2020 une note d'étape méthodologique<sup>2</sup> au titre de premier rapport annuel, dans laquelle sont précisées la démarche d'évaluation de la Stratégie et les méthodes

---

<sup>1</sup> La lettre de mission figure en [annexe 1](#) et la composition du comité en [annexe 2](#).

<sup>2</sup> Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, mars.

mobilisées. Le comité a conçu une démarche d'évaluation associant une dimension analytique et une dimension stratégique afin, d'une part, d'évaluer les effets de chacune des mesures<sup>1</sup> pour connaître ses effets sur les objectifs établis et identifier d'éventuels effets non prévus et, d'autre part, d'analyser l'effet global de la Stratégie sur la pauvreté et sa pertinence.

Le comité a retenu trois grands objectifs à l'aune desquels évaluer l'impact de la Stratégie : tout d'abord les deux objectifs visés par la Stratégie, à savoir éviter la reproduction sociale de la pauvreté et permettre aux gens de sortir de la pauvreté par l'emploi, auquel il a ajouté un troisième objectif : ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Le comité a publié en avril 2021<sup>2</sup> son deuxième rapport annuel, dans lequel il présentait l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures de la Stratégie et du plan « Logement d'abord » au 31 décembre 2020 et les premiers éléments d'évaluation disponibles. Il revenait également sur la gouvernance et les modalités de mises en œuvre retenues pour la Stratégie. Il portait à l'attention des pouvoirs publics six sujets qui lui semblait mériter l'attention des pouvoirs publics dans leur politique globale de lutte contre la pauvreté et émettait dix recommandations.

## Périmètre de l'évaluation

À la demande d'Emmanuelle Wargon, alors ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement, le comité a intégré en avril 2020 dans ses travaux le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022. Ce plan vise à apporter une réponse structurelle aux situations de sans-abrisme par un nouveau mode d'action publique qui doit permettre un accès rapide au logement avec un accompagnement adapté (voir complément 3). La mise en œuvre du plan « Logement d'abord » est donc suivie et ses effets évalués par le comité au même titre que d'autres politiques intégrées à la Stratégie (le Plan d'investissement dans les compétences - PIC, par exemple). Le comité s'appuie avant tout pour cela sur le suivi et l'évaluation de ce plan prévus par ailleurs.

La Stratégie a été mise en place en même temps que d'autres politiques qui peuvent avoir des effets positifs ou négatifs sur la pauvreté. Le comité a décidé d'évaluer la Stratégie en intégrant ces politiques dans le périmètre.

Le comité évalue la Stratégie à la lumière des mesures de lutte contre la pauvreté prises par le gouvernement depuis mars 2020 dans le cadre de la crise du coronavirus. Cette crise, qui n'est pas terminée, a pu impacter la mise en œuvre de quelques mesures

---

<sup>1</sup> La liste complète des 35 mesures figure en [annexe 4](#). L'état d'avancement de chaque mesure est détaillé dans [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#), également disponible sur internet.

<sup>2</sup> Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), [Rapport 2021 du Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#), France Stratégie, avril.

en 2020 et a entraîné la mise en place de mesures pour éviter l'entrée dans la pauvreté, et dans une moindre mesure pour les personnes déjà en situation de pauvreté, dont certaines viennent renforcer des axes (lutte contre les inégalités de santé, accompagnement vers l'emploi des jeunes, lutte contre le chômage de longue durée, par exemple) ou des mesures (augmentation du nombre de Points conseil budget, extension de la Garantie jeunes, par exemple) de la Stratégie. Cela inclut les appels à projets et appels à manifestation d'intérêt en lien direct avec la Stratégie (sur les modes d'accueil de la petite enfance, par exemple) lancés dans le contexte de cette crise.

Concernant la crise du coronavirus et ses effets sur la pauvreté, le comité d'évaluation a fait un point d'étape en octobre 2021<sup>1</sup>, un an après sa première note d'octobre 2020<sup>2</sup> sur les effets attendus de la dégradation économique engendrée par la crise pour les plus démunis. Le comité d'évaluation revient brièvement sur les effets de la crise sur la pauvreté dans ce rapport.

L'évaluation de la Stratégie se fait au regard des points de continuité et de discontinuité entre la Stratégie 2018-2022 et le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017 (le « plan pauvreté ») 2013-2017. En effet, certaines mesures de la Stratégie ont été initiées dès le plan pauvreté, d'autres sont nouvelles. La mise en perspective de la Stratégie et du plan pauvreté 2013-2017<sup>3</sup> permet de constater que plusieurs d'entre elles sont reproduites à l'identique, à l'image de la Garantie jeunes, des Points conseil budget, de l'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE, de la prévention des expulsions, et des éléments relatifs à la gouvernance et à la participation. La prime d'activité créée dans le plan pauvreté a été revalorisée suite à la crise des Gilets jaunes. D'autres mesures (mesures d'accès à la santé – avec la complémentaire santé solidaire –, d'accès aux droits, et d'accès à la restauration scolaire) s'inscrivent dans des réflexions engagées dans le plan ou poursuivent des orientations très similaires. Les mesures en matière de logement du plan ont en grande partie été poursuivies dans le plan « Logement d'abord » (par exemple la production de logement social et très social).

---

<sup>1</sup> Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), « [La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus. Constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, octobre.

<sup>2</sup> Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus. Recommandations du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, octobre.

<sup>3</sup> Voir complément 10 du [rapport 2021](#).

## Méthode de travail

- Le comité d'évaluation s'est réuni à six reprises en session plénière.
- Le comité a auditionné Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et Sylvain Mathieu, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement.
- Le 5<sup>e</sup> collège du CNLE et le panel citoyen ont été consultés selon des modalités présentées en complément 5. Leurs avis se trouvent en compléments 6 et 7 et il y est fait référence tout au long de ce rapport. Le comité a adressé une réponse à ces deux instances afin de présenter la façon dont leur travail a enrichi le présent rapport.
- Le comité s'est appuyé sur des expertises variées. Il a auditionné 13 personnalités qualifiées, 10 présidents ou dirigeants des grandes associations de lutte contre la pauvreté et 7 présidents ou dirigeants des grands syndicats de salariés. Les directeurs des administrations centrales (6) et des administrations statistiques (8) concernés par la Stratégie ont été rencontrés par le président du comité. Pour étayer le volet d'évaluation de la gouvernance, 13 personnalités impliquées dans la mise en œuvre ont également été rencontrées : un préfet de région, deux préfets de département, trois commissaires à la lutte contre la pauvreté, deux représentants des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), deux représentants des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), un président de conseil départemental, une représentante d'un conseil régional et la présidente de l'Andass (Association nationale des directeurs de l'action sociale et de la santé des conseils généraux). Le comité remercie tous ses interlocuteurs.

## Contenu de ce rapport

Le présent rapport fait état de l'avancement des travaux du comité. Il est encore beaucoup trop tôt pour présenter un bilan de la Stratégie pauvreté 2018-2022 : elle est encore en cours, les données disponibles sur la situation de la pauvreté en France et sur la Stratégie sont très incomplètes, et il n'est pas encore possible d'en mesurer pleinement les effets. En revanche, le comité, alors qu'un nouveau gouvernement se met en place, a jugé utile d'apporter des éléments permettant d'éclairer la suite qui pourrait être donnée à la Stratégie qui s'achèvera à la fin de l'année 2022.

Ce rapport comporte quatre parties :

- La **partie 1** précise ce que l'on peut dire sur l'effet de la Stratégie sur la pauvreté en France ;
- La **partie 2** présente l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures, expose ce que l'on peut dire pour le moment sur les effets des mesures ;
- La **partie 3** porte sur l'évaluation de la gouvernance et le volet territorial de la Stratégie ;
- Les recommandations du comité d'évaluation viennent conclure le rapport en **partie 4**.



## PARTIE 1

# ÉVALUATION DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS GLOBAUX

---

Le comité d'évaluation a fait le choix d'évaluer l'effet de la Stratégie dans son ensemble au regard de trois grands objectifs : la non-reproduction de la pauvreté des enfants, la sortie de la pauvreté par l'emploi et la disparition de la grande pauvreté, en observant l'évolution des indicateurs classiques de la pauvreté. Il tient ainsi compte des effets de la Stratégie, mais aussi des politiques qui visent les mêmes objectifs de lutte contre la pauvreté, de celles qui n'ont pas pour objectif la lutte contre la pauvreté et dont les effets peuvent aller à l'encontre de ceux visés par la Stratégie, ou favoriser l'atteinte de ses objectifs ; ou encore de celles qui visent le même public, par exemple la petite enfance.

### **1. Une baisse de la pauvreté monétaire entre 2018 et 2019 qui s'explique en partie par une mesure de la Stratégie, la revalorisation de la prime d'activité**

#### **1.1. Selon l'Insee<sup>1</sup>, le taux de pauvreté monétaire en France métropolitaine diminue de 0,2 point entre 2018 et 2019 pour s'établir à 14,6 %**

Cette baisse fait suite à une hausse de la pauvreté entre 2017 et 2018 de 0,7 point.

En 2019, 9,2 millions de personnes vivaient au-dessous du seuil de pauvreté monétaire à 60 %, soit 1 102 euros par mois pour une personne seule. Parmi elles, 5,215 millions de personnes, soit 8,2 % de la population, vivaient sous le seuil de pauvreté monétaire à

---

<sup>1</sup> Guidevay Y. et Guillaneuf J. (2021), « En 2019, le niveau de vie médian augmente nettement et le taux de pauvreté diminue », *Insee Première*, n° 1875, octobre.

50 %, c'est-à-dire avec moins de 918 euros. Le seuil de pauvreté augmente de 28 euros entre 2018 et 2019 du fait de la nette progression du niveau de vie médian<sup>1</sup>.

**Ce chiffre sous-estime le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire.** En effet, les ménages vivant en collectivité, les ménages dont la personne de référence est étudiante, les personnes vivant dans des habitations mobiles ou sans domicile, ainsi que les ménages d'Outre-mer en sont exclus. Or, une estimation de l'Insee<sup>2</sup> a montré qu'**en prenant en compte ce champ élargi, le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire serait supérieur à celui publié usuellement d'environ 800 000 en 2018**<sup>3</sup>,

**L'intensité de la pauvreté**, qui mesure l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population en situation de pauvreté et le seuil de pauvreté, **est restée stable** et s'établit à 19,7 %.

**La situation d'activité et la configuration familiale restent les premiers déterminants de la pauvreté. Pour autant, occuper un emploi ne met pas à l'abri de la pauvreté.** Un peu plus de 2 millions de personnes en emploi ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté.

**Le taux de pauvreté des retraités**, après une hausse de 1,1 point en 2018 par rapport à 2017 alors qu'il était stable depuis 2014, **augmente de nouveau en 2019** pour s'établir à 9,5 %. Cela représente une hausse de 1,9 point par rapport à 2017, où il était de 7,6 %.

**En 2019, le taux de pauvreté des enfants est de 20,2 %.** Ainsi, 2,8 millions d'enfants vivent dans un ménage pauvre. **Ce taux diminue de 0,8 point par rapport à 2018**, sous l'effet de la baisse du taux de pauvreté des familles monoparentales (- 2,5 points par rapport à 2018) – dont le niveau de vie a augmenté en raison de l'amélioration du marché du travail et de la plus forte hausse des salaires en bas de la distribution – et dans une moindre mesure sous l'effet de la baisse de 0,4 point du taux de pauvreté des couples avec un ou deux enfants. Près du tiers des familles monoparentales vivaient sous le seuil de pauvreté en 2019. 41 % des enfants pauvres vivent dans un ménage au sein duquel aucun parent ne travaille.

---

<sup>1</sup> Le niveau de vie médian a progressé de + 2,6 % en euros constants entre 2018 et 2019 contre + 0,8 % en moyenne depuis les vingt dernières années. Cette progression s'explique par une hausse des salaires pour les ménages entre le troisième et le neuvième décile, en partie liée à la fin de la bascule des cotisations chômage sur la CSG et à la mise en place de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (depuis 2019, les salariés peuvent bénéficier chaque année d'une prime exceptionnelle exonérée d'impôts et de prélèvements sociaux). Le niveau de vie des plus modestes est quant à lui soutenu par la baisse du chômage et l'élargissement et la revalorisation de la prime d'activité.

<sup>2</sup> Bodier M., Labarthe J. et Sicsic M. (2021), *Revenus et patrimoine des ménages*, coll. « Insee Références », mai.

<sup>3</sup> Cette sous-estimation se retrouve également dans les autres pays européens. Il n'est cependant pas possible de comparer les pays européens entre eux à ce sujet car la France est le seul pays à faire cette estimation. En effet, les autres pays européens ne disposent pas d'indicateur de grande pauvreté.

**La France a un taux de pauvreté monétaire relativement faible dans l'Union européenne.** Selon l'enquête SILC 2019 portant sur les revenus 2018<sup>1</sup>, il s'élève à 13,8 % (+ 0,2 point par rapport à l'enquête 2018) contre 16,7 % en moyenne en Europe<sup>2</sup> (- 0,5 point par rapport à 2018).

**En 2019, en France métropolitaine, 13,1 % des ménages sont en situation de pauvreté matérielle et sociale**, c'est-à-dire qu'ils sont dans l'incapacité de couvrir au moins cinq dépenses de la vie quotidienne dans une liste de treize considérées comme souhaitables, voire nécessaires pour avoir un niveau de vie acceptable. Cette part est stable entre 2018 et 2019.

## 1.2. La pauvreté dans les départements d'Outre-mer est plus élevée qu'en métropole<sup>3</sup>

Les derniers résultats pour l'ensemble des départements d'Outre-mer (DOM)<sup>4</sup>, tirés de l'enquête *Budget de famille* de 2017, mettent ainsi en lumière des taux de pauvreté élevés. Une personne sur trois vit sous le seuil de pauvreté national en Guadeloupe et en Martinique (respectivement 33 % et 34 %). Le taux de pauvreté monétaire est encore plus élevé à La Réunion (42 %), en Guyane (53 %) ainsi qu'à Mayotte (77 %)<sup>5</sup>. La pauvreté monétaire est ainsi plus élevée dans les DOM qu'en métropole (14,1 % en 2017), où le département de Seine-Saint-Denis a le taux de pauvreté le plus élevé (28 % en 2017).

Les caractéristiques des personnes en situation de pauvreté dans les DOM sont les mêmes que celles en métropole. Toutefois, elles se démarquent par leurs intensités plus élevées. En effet, en 2019, les ménages dont la personne de référence est au chômage ou inactif sont plus fortement touchés par la pauvreté. Aux Antilles et à La Réunion, 80 % de ces

---

<sup>1</sup> Des différences de champ et de méthodologie expliquent l'écart entre ce chiffre et le chiffre de référence en France (14,6 %). Le taux de pauvreté est calculé à partir de données issues de l'enquête EU-SILC, qui sont comparables entre les pays de l'Union européenne. Le taux de pauvreté monétaire en France métropolitaine est calculé à partir des données de l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux* (ERFS) de l'Insee.

<sup>2</sup> Union européenne à 27, hors Royaume-Uni.

<sup>3</sup> Audoux L., Mallemanche C. et Prévot P. (2020), « [Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte](#) », *Insee Première*, n° 1804, juillet.

<sup>4</sup> Le comité d'évaluation a choisi de présenter en priorité les taux de pauvreté en Outre-mer issus de l'enquête *Budget de famille* en 2017, qui permettent de comparer les taux de pauvreté entre les différents DOM. En Martinique et à La Réunion, des dispositifs basés sur les données administratives sont produits annuellement et permettent de disposer de données plus récentes, mais les champs des données utilisés sont différents de ceux de l'enquête *Budget de famille* et les taux de pauvreté ne sont donc pas comparables. Voir l'encadré 1 de Audoux L., Mallemanche C. et Prévot P. (2020), « [Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte](#) », *op. cit.*

<sup>5</sup> En 2017, on dénombrait 250 609 habitants à Mayotte, 268 700 en Guyane, 372 584 en Martinique, 390 253 en Guadeloupe et 853 659 à La Réunion.

ménages ont un niveau de vie inférieur au seuil national de pauvreté, 93 % en Guyane, près de tous les ménages à Mayotte. En Guadeloupe et en Martinique, ces difficultés sont liées à la fois à la structure du marché – dans lequel le niveau de qualification moyen est faible – et à l'isolement des territoires du fait de leur situation ultramarine. Le niveau de diplôme joue un rôle important dans la situation économique des ménages. Plus la personne référente du ménage est diplômée, moins le ménage est en situation de pauvreté.

Les ménages jeunes, les ménages complexes (par exemple, composé de plusieurs générations), et les familles monoparentales – dont la mère assure le plus souvent seule le revenu du ménage – sont les principaux touchés par la pauvreté. À Mayotte, 94 % des mères isolées sont en situation de pauvreté. En Guadeloupe et en Martinique, 49 % des familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté. À l'inverse, les ménages composés de couples avec ou sans enfants sont les moins affectés par la pauvreté.

Les enfants de moins de 18 ans sont particulièrement touchés par la pauvreté. Leur pauvreté est fortement liée à la situation sur le marché du travail de leurs parents puisque les parents de la moitié des enfants en situation de pauvreté des DOM sont sans emploi. Elle est aussi liée à leur situation familiale qui, le plus souvent, est monoparentale.

L'évolution récente de la pauvreté en France est décrite dans la note rédigée par l'Insee (voir complément 10).

### 1.3. Environ 2 millions de personnes vivaient en situation de grande pauvreté en 2018

**L'Insee estime que près de 2 millions de personnes étaient en situation de grande pauvreté en 2018, ce qui représente 2,4 % de la population. Parmi elles, 24 % vivent dans les DOM, dont 10 % à Mayotte et 14 % dans les quatre autres DOM. 7 % sont des personnes sans domicile fixe<sup>1</sup>. Plus d'un tiers sont des enfants et 7 % ont 65 ans ou plus.**

Pour les personnes en situation de grande pauvreté vivant en logement ordinaire (1,6 million de personnes en France hors Mayotte, soit 85 % des personnes en situation de grande pauvreté), la grande pauvreté est définie comme la combinaison de faibles revenus, inférieurs à 50 % du revenu médian, et de privations matérielles et sociales sévères, avec sept critères de privation sur treize.

Pour les autres situations (personnes sans domicile, habitations mobiles...), l'Insee a fait des choix méthodologiques pour pallier des données plus incomplètes et la singularité des

---

<sup>1</sup> Source : Insee, enquête *Sans-domicile*, 2012.



situations. Les personnes sans domicile – qui étaient 143 000 en 2012<sup>1</sup> – sont considérées *a priori* en situation de grande pauvreté du fait de l'absence de logement personnel.

L'Insee souligne également que 86 000 personnes vivant en communauté du fait de leur situation d'activité (cité universitaire, foyer de jeunes travailleurs, etc.) ont des revenus particulièrement faibles (inférieurs à 50 % du revenu médian) et sont donc susceptibles d'être en situation de grande pauvreté. C'est le cas également pour 79 000 personnes vivant en institution pour des raisons de dépendance, de handicap ou de problèmes de santé.

Les personnes en situation de grande pauvreté ont un niveau de vie médian inférieur de 57 % au niveau de vie médian de la population française. Elles déclarent sept fois plus de privations matérielles et sociales que les personnes non pauvres.

Les adultes en grande pauvreté sont deux fois plus nombreux que les autres à se considérer en mauvaise santé, et un tiers d'entre eux sont limités dans leur quotidien à cause de leur santé.

Un tiers des adultes en situation de grande pauvreté est en emploi, dont une grande part d'ouvriers et de personnes travaillant à temps partiel ou de manière discontinue dans l'année, plus d'un tiers est au chômage, et un sur cinq est inactif sans être retraité ou étudiant.

La grande pauvreté est souvent durable : un quart des personnes en situation de grande pauvreté le demeurent trois ans plus tard. Sur huit personnes en situation de grande pauvreté, seule une ne subit plus ni pauvreté monétaire (50 % du revenu médian), ni privation matérielle et sociale sévère trois ans plus tard et cinq subissent l'une ou l'autre.

Le suivi annuel de cet indicateur par l'Insee n'est pas assuré à ce stade faute de ressources.

#### **1.4. La Stratégie a permis une baisse de la pauvreté en 2019 sous l'effet de la revalorisation de la prime d'activité, mais cet effet a été contrebalancé par d'autres mesures sociales et fiscales**

Il est possible, sur la base des différentes études disponibles, d'identifier les facteurs à l'origine de la diminution du taux de pauvreté entre 2018 et 2019, et ainsi de chercher à identifier le rôle des politiques publiques, et plus particulièrement des mesures de la Stratégie.

**La première étape de l'analyse consiste à comparer l'évolution du niveau de vie des ménages entre 2018 et 2019 afin d'identifier les facteurs à l'origine de cette évolution.** Ainsi, selon l'Insee :

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

« [I]a diminution du taux de pauvreté résulte principalement de la progression plus forte que la médiane du niveau de vie des ménages les plus modestes, en raison de la baisse du chômage. La revalorisation de la prime d'activité bénéficie également aux ménages les plus modestes, mais dans une moindre mesure, 77 % des ménages bénéficiaires de la prime d'activité ayant un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté<sup>1</sup>. »

La diminution de la pauvreté aurait donc résulté avant tout de l'évolution des revenus primaires, sans qu'il soit possible avec cette méthode d'identifier le rôle spécifique des mesures sociales et fiscales.

**Deuxième étape de l'analyse, on peut mesurer l'impact sur la pauvreté des réformes fiscales et sociales intervenues en 2019, en comparant le niveau de vie des ménages en 2019 à ce qu'il aurait été la même année en l'absence de ces réformes, leur situation étant par ailleurs inchangée.** Une telle analyse, conduite à partir d'un modèle de microsimulation par l'Insee et la Drees<sup>2</sup> puis par la Drees et la Cnaf<sup>3</sup> (cette dernière étude utilisant en sus des données sur les allocataires effectifs des Caf), permet d'estimer l'effet de la revalorisation de la prime d'activité en 2019 sur le taux de pauvreté : la mesure aurait permis de réduire ce taux de 0,7 point selon l'Insee, 0,6 selon la Drees et la Cnaf.

À noter qu'on peut également chercher à mesurer l'impact de la mesure en intégrant ses effets « directs » (évolution du niveau de vie à situation inchangée) et « indirects » (évolution du niveau de vie liée aux effets de la mesure sur le niveau de l'emploi et les revenus d'activité). L'Institut des politiques publiques conduit ainsi actuellement une évaluation de ces effets indirects et de leur impact sur le taux de pauvreté, à la demande du comité.

**Il apparaît donc clairement que la Stratégie, sous l'effet de la revalorisation de la prime d'activité, a eu pour effet une diminution du taux de pauvreté de l'ordre de 0,6 à 0,7 point.** L'Insee souligne d'ailleurs que la revalorisation de la prime d'activité est la mesure socio-fiscale ayant le plus fort impact sur la réduction de la pauvreté et des inégalités en 2019. Ce résultat est à rapporter au montant de la réforme : les dépenses de prime d'activité ont en effet augmenté de 4,1 milliards d'euros entre 2018 et 2019, dont 3,9 milliards imputables à la réforme d'après les simulations.

---

<sup>1</sup> Guidevay Y. et Guillaneuf J. (2021), « [En 2019, le niveau de vie médian augmente nettement...](#) », *op. cit.*

<sup>2</sup> Cornuet F., Fredon S., Paquier F., Sicsic M. et Vergier N. (2020), « [Les réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages, surtout pour ceux de niveau de vie intermédiaire et ceux en emploi](#) », in *France, portrait social. Édition 2020*, coll. « Insee Références ».

<sup>3</sup> Dardier A., Quynh-Chi D. et Lhermet C. (2022), « [La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité](#) », *Études et Résultats*, n° 1225, Drees, mars. Des informations plus détaillées sur les résultats de cette étude sont disponibles dans les résultats sur la mesure 2.5 dans la partie 2 de ce rapport.

**Cet effet favorable a cependant été contrebalancé par d'autres mesures sociales et fiscales également intervenues en 2019.** En effet, si l'examen de l'impact redistributif des réformes socio-fiscales entrées en vigueur entre 2018 et 2019 ne permet pas de relier les variations du taux de pauvreté entre 2018 et 2019 à d'autres mesures de la Stratégie<sup>1</sup>, il fait apparaître que plusieurs mesures « hors Stratégie » ont au contraire conduit à une hausse du taux de pauvreté<sup>2</sup>. D'après l'estimation conduite par l'Insee et la Drees, les autres mesures concernant les prestations et les prélèvements auraient conduit en 2019 à une hausse du taux de pauvreté de 0,5 point, soit qu'elles aient conduit à diminuer le niveau de vie des plus modestes (les gels et sous-indexation des prestations, hors retraite qui n'est pas évaluée, contribuent pour 0,2 point à la hausse du taux de pauvreté), soit qu'elles aient accru le revenu médian et par conséquent le seuil de pauvreté (principalement les exonérations d'heures supplémentaires, la baisse de la CSG des retraités après la hausse de 2018 et la poursuite de la baisse de la taxe d'habitation).

Au final, la baisse du taux de pauvreté permise par la revalorisation de la prime d'activité aurait ainsi été réduite de plus des deux tiers.

## 2. Les données disponibles ne permettent pas de mesurer l'impact de la Stratégie sur l'évolution de la pauvreté monétaire entre 2019 et 2020

### 2.1. La pauvreté n'aurait pas augmenté entre 2019 et 2020, une stabilité qui s'accompagnerait d'une intensification de la pauvreté

En 2020, d'après la méthode d'estimation avancée de l'Insee fondée sur la microsimulation, le taux de pauvreté monétaire s'établirait à 14,6 %, soit au même niveau qu'en 2019<sup>3</sup>. Le niveau de vie médian de la population et l'évolution du taux de

---

<sup>1</sup> Il convient toutefois de noter que l'impact de la création de la complémentaire santé solidaire n'a pu être simulé dans cette étude.

<sup>2</sup> Cornuet F., Fredon S., Paquier F., Sicsic M. et Vergier N. (2020), « [Les réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages...](#) », *op. cit.*

<sup>3</sup> L'exercice de simulation de 2020 présente des limites en raison du nombre accru d'hypothèses liées aux nouvelles imputations (sur l'évolution des revenus des travailleurs indépendants par exemple), l'impossibilité de simuler le complément d'activité partielle versé par les entreprises, la difficulté de prendre en compte les pertes d'emploi dans un modèle statique et l'absence de données sur certaines aides versées aux travailleurs indépendants. Si certaines limites liées à l'exercice de simulation appellent à considérer ces résultats avec précaution, la méthode utilisée est traditionnellement robuste et les résultats semblent bien dépeindre la réalité de l'évolution du taux de pauvreté monétaire sur la période. Voir Buresi G. et Cornuet F. (2021), « [Estimation avancée du taux de pauvreté monétaire et des indicateurs d'inégalités](#) », *Insee Analyses*, n° 70, novembre.

pauvreté à 50 % ne sont pas disponibles à l'heure actuelle. Ils le seront lors de la publication du taux définitif.

Par ailleurs, le taux de pauvreté monétaire est un indicateur relatif, calculé par rapport au niveau de vie médian de la population. L'information sur le niveau de vie médian de la population permettra de déterminer si cette stabilité s'est accompagnée ou non d'une baisse du niveau de vie médian de la population et en particulier des plus précaires.

Enfin, comme le souligne l'Insee, si le taux de pauvreté monétaire ne semble pas avoir évolué, **les travaux complémentaires menés sur des données de La Banque postale et sur le recours à l'aide alimentaire conduisent l'institut à conclure que la pauvreté s'est sans doute intensifiée entre 2019 et 2020. Ce hiatus entre stabilité du taux et intensification, explique sans doute en partie la perception par le panel citoyen et le 5<sup>e</sup> collège du CNLE d'un accroissement de la pauvreté lié à la crise Covid, malgré les dispositifs exceptionnels mis en place.** Il en est de même, soulignent les deux groupes, pour la dimension exclusivement quantitative de l'indicateur, qui ne permet pas d'apprécier l'évolution qualitative de la pauvreté et des conditions de vie ni l'entrée dans la pauvreté, à la faveur de la crise de « nouveaux publics » (personnes âgées, travailleurs pauvres, étudiants, etc.).

## 2.2. Des données insuffisantes pour estimer l'effet de la Stratégie sur l'évolution de la pauvreté

**Selon l'Insee, la mise en place de dispositifs exceptionnels<sup>1</sup> pendant la crise sanitaire permettrait d'expliquer la stabilité du taux de pauvreté monétaire.**

**Le renforcement du dispositif d'activité partielle** aurait ainsi limité les destructions d'emplois et compensé les pertes de salaire des personnes ayant fait face à des baisses d'activité. Il bénéficierait à 8,5 millions de salariés en 2020, et **concernerait davantage les personnes entre le troisième et le neuvième décile que les ménages les plus modestes, appartenant au premier et au deuxième décile – moins souvent en emploi salarié. Pour ces derniers, les aides exceptionnelles** mobiliseraient 2,2 milliards d'euros pour un montant annuel moyen de 150 euros par personne et auraient un net effet à la baisse sur le taux de pauvreté monétaire. En effet, 80 % de ces aides étant dirigées vers les 30 % les plus pauvres

---

<sup>1</sup> Sont pris en compte pour les travailleurs indépendants les reports et annulations de cotisations, la partie du fonds de solidarité pour les entreprises qui leur est dédiée et les aides du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants. L'aide de 150 euros versée aux foyers bénéficiant du RSA ou de l'ASS, l'aide de 100 euros par enfant versée à ces mêmes ménages ainsi qu'aux bénéficiaires des allocations logement, la prime de 100 euros par enfant versée aux ménages éligibles à l'ARS, les aides exceptionnelles de solidarité pour les jeunes de moins de 25 ans, non étudiants et bénéficiaires de l'allocation logement d'une valeur de 200 euros en juin et de 150 euros en novembre sont prises en compte pour les ménages modestes.

(trois premiers déciles de niveau de vie), elles **permettraient de diminuer le taux de pauvreté monétaire de 0,5 point par rapport à une situation contrefactuelle où elles n'auraient pas été versées en 2020**. Concernant les travailleurs indépendants, les aides exceptionnelles permettraient de limiter leurs pertes de niveau de vie<sup>1</sup>.

En raison de difficultés en lien avec la crise du coronavirus, l'Insee et la Drees n'ont pas encore réalisé pour l'année 2020 l'exercice annuel de simulation qui permet d'estimer, à l'aide du modèle de micro-simulation Ines, les effets redistributifs sur les plus pauvres des réformes socio-fiscales entrées en vigueur durant une année n. Sa réalisation est prévue en même temps que celle pour les réformes socio-fiscales entrées en vigueur en 2021 et les résultats devraient être publiés dans *France, portrait social* fin 2022.

À ce jour, les travaux disponibles portent sur l'effet estimé *ex ante* des aides exceptionnelles aux ménages modestes sur les revenus<sup>2</sup>.

### **2.3. L'estimation définitive du taux de pauvreté monétaire pour 2020 sera disponible en juillet ou septembre 2022 et l'estimation avancée du taux pour 2021 en novembre 2022**

L'Insee a décidé d'avancer la publication de son indicateur définitif du taux de pauvreté monétaire pour l'année n en juin de l'année n + 2 au lieu de mi-septembre habituellement. Le taux avancé de pauvreté monétaire restera publié en novembre de l'année n + 1.

Pour le comité, le suivi de l'évolution de la pauvreté doit être réalisé dans une temporalité plus courte. Les outils de suivi quantitatif et qualitatif mis en place depuis 2020 pour remonter les signaux faibles sur l'évolution de la pauvreté (tableau de bord des bénéficiaires des prestations sociales de la Drees, baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale du comité scientifique du CNLE<sup>3</sup>, suivi du recours à l'aide alimentaire, etc.) sont à maintenir.

---

<sup>1</sup> L'exonération des charges en 2020 pour les travailleurs indépendants peut cependant avoir un effet en trompe-l'œil, puisque les futures charges dont ils devront s'acquitter seront plus élevées l'an prochain.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet : Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), « [La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus. Constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, octobre.

<sup>3</sup> Ce baromètre a vocation à produire à échéance semestrielle une connaissance actualisée des catégories de la population confrontées à diverses difficultés et des affects sociaux qui parcourent la société. Sa première édition a été publiée en mai 2022 : CNLE (2022), « [Baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale. Synthèse des résultats de l'étude de faisabilité](#) », mai.





## PARTIE 2

# ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE ET ÉLÉMENTS DISPONIBLES EN MATIÈRE D'ÉVALUATION

---

Le comité a décidé d'évaluer les effets de chaque mesure au regard des objectifs visés, au moyen d'indicateurs définis en fonction des résultats attendus. Le travail d'évaluation de la Stratégie nécessitant de connaître avec précision l'objet à évaluer, et conformément aux termes de la lettre de mission, le comité a intégré dans ses travaux le suivi de la mise en œuvre effective de la Stratégie.

Les fiches mesures<sup>1</sup> publiées dans la note d'étape de mars 2020<sup>2</sup> puis actualisées pour le rapport 2021 du comité<sup>3</sup> ont été mises à jour à partir des informations les plus récentes de suivi et d'évaluation (dont les indicateurs disponibles) collectées auprès de la DIPLP, de la Dihal, des administrations et opérateurs en charge de la mise en œuvre et des administrations statistiques.

Le comité a décidé de regrouper les 35 mesures selon cinq grandes thématiques de politiques publiques : petite enfance et éducation ; santé ; accompagnement, formation et

---

<sup>1</sup> Dans la première phase de ses travaux, le comité d'évaluation a recensé avec la DIPLP 35 mesures concrètes de la Stratégie. La liste complète des 35 mesures figure en [annexe 4](#). Ces mesures font l'objet d'une fiche. Pour chaque mesure sont présentés des éléments descriptifs (contexte, visée et contours de la mesure tels que présentés dans le document de la Stratégie d'octobre 2018), des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre et les premiers éléments d'évaluation disponibles. Ces fiches sont rassemblées dans [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#), également disponible sur internet.

<sup>2</sup> Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, mars.

<sup>3</sup> Le rapport 2021 du comité d'évaluation se compose de trois volumes, tous disponibles sur le site de France Stratégie : le [Rapport 2021](#) proprement dit, le volume présentant le suivi de la mise en œuvre effective et les premiers éléments d'évaluation pour [les 35 mesures](#) recensées avec la DIPLP, et enfin un volume de [Compléments](#) rassemblant diverses études et contributions.

emploi ; logement ; droits sociaux. Pour chaque groupe de mesures, le comité a déterminé des objectifs évaluable et identifié les indicateurs qu'il désirait suivre dans le cadre de l'évaluation de l'effet des mesures. Les objectifs retenus par le comité, les indicateurs suivis et leur évolution sur les dernières années disponibles sont présentés de manière succincte ci-dessous et détaillés dans le complément 2.

Cette partie débute par une vision d'ensemble de la mise en œuvre et des effets des mesures de la Stratégie. Les difficultés rencontrées par le comité dans son travail de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie et d'évaluation de ses effets sont également précisées.

Une présentation par thématique est ensuite proposée.

## 1. Vision d'ensemble et difficultés rencontrées par le comité

Le tableau suivant présente pour chacune des 35 mesures de la Stratégie la période prévue pour la mise en œuvre de la mesure, les objectifs quantitatifs en matière de mise en œuvre sur la période 2018-2022 ainsi que leur niveau de réalisation au 31 décembre 2021, et les crédits prévus et dépensés au 31 décembre 2021. L'état d'avancement de chaque mesure est détaillé dans les fiches mesures. Les informations pour le plan « Logement d'abord » sont présentées dans la partie thématique « Logement » (partie 2.5).

Certaines des 35 mesures ont évolué depuis le lancement de la Stratégie. Ces changements sont précisés dans le tableau et *infra*.



Tableau 1 – État d'avancement de la mise en œuvre des mesures de la Stratégie au 31 décembre 2021

MESURE	MISE EN ŒUVRE		BUDGET				
	Objectif final quantitatif	% objectif final réalisé Déploiement en cours / terminé	Budget prévu par an (millions d'euros)	% budget dépensé / budget prévu par an			
<b>PETITE ENFANCE</b>							
1.1	Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles avec la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes	30 000 créations de places d'ici 2022	29,7 % mi 2021	2019 : 90 2020 : 113 2021 : 138	2019 : 1 % 2020 : 96 % 2021 : 197 %		
1.2	Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant (bonus « Mixité »)	90 000 places bénéficiant du bonus « Mixité » d'ici 2022	93 % fin 2021	Accompagnement collectif : 2019 : 68 2020 : 70 2021 : 73	Accompagnement individuel : 2019 : 8 2020 : 13 2021 : 18	Accompagnement collectif : 2019 : 81,8 % 2020 : 76,4 % 2021 : 76,3 %	Accompagnement individuel : ND
1.3	Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches	Pas d'objectif final quantitatif	ND Barème national élaboré en 2019	2019 : 0 2020 : 0	-		
1.4	Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle	600 000 professionnels formés sur trois ans (2020-2022) <i>Mesure recentrée sur 200 000 professionnels formés sur trois ans (2020-2022)</i>	Départs en formation à fin 2021 : 12 % max. (objectif initial) 37 % max. (objectif revu)	2019 : 1 2020 : 16 2021 : 16	2019 : 0 % 2020 : 16 % 2021 : 49 %		
1.5	300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020	300 crèches labellisées, soit 1 300 places d'ici 2020	Juin 2021 : 86,3 % sur l'objectif 2020 (32 départements)	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 0	-		
1.6	Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant)	ND	Mesure non mise en place	2019 : ND 2020 : ND 2021 : ND	-		
1.7	Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles	90 000 enfants bénéficiaires d'ici 2022	77,0 % fin 2021	2019 : 5 2020 : 10 2021 : 15	2019 : 4 % 2020 : 15 % 2021 : 35 %		
1.8	Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles	200 000 enfants bénéficiaires par année scolaire dès 2020 <i>L'objectif initial a évolué passant à 300 000 élèves fin 2022</i>	76 % année scolaire 2019-2020 48 % année scolaire 2020-2021 115 % fin 1 <sup>er</sup> trimestre 2021-2022 (objectif initial) 77 % fin 1 <sup>er</sup> trim. 2021-2022 (objectif revu)	2019 : 12 2020 : 12 2021 : 12	2019 : 19 % 2020 : 19 % 2021 : 65 %		
1.9	Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »)	Proposer le programme à 100 % des 480 000 enfants éligibles, enfants et inscrire un tiers des enfants dans le programme (160 000) d'ici 2022	33,3 % de l'objectif d'enfants contactés fin 2021 25,7 % de l'objectif d'enfants inscrits fin 2021	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 0	-		
1.10	Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans	ND	ND	2019 : ND (hors M'T Dents : 8) 2020 : ND (hors M'T Dents : 10) 2021 : ND (hors M'T Dents : 10)	-		

MESURE	MISE EN ŒUVRE		BUDGET	
	Objectif final quantitatif	% objectif final réalisé Déploiement en cours / terminé	Budget prévu par an (millions d'euros)	% budget dépensé / budget prévu par an
<b>SANTÉ</b>				
2.1	Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé	Hausse du taux de recours en 2020 : + 3 points pour les anciens éligibles à l'ACS ; + 6 points au global en 2021 et + 9 points au global en 2022	Taux de recours 2019 (évolution par rapport à 2018 en point de pourcentage) CSS : 52 % (+ 0 point) CSS sans participation ; 66 % (+ 0 point) CSS avec participation : 27 % (- 1 point)	2019 : 0 2020 : 145 2021 : 175  ND
2.2	Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA	669 000 foyers concernés à partir de 2019	ND	2019 : 9 2020 : 15 2021 : 15  ND
2.3	Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV	100 nouveaux centres et maisons de santé communautaires dans les QPV d'ici 2022  <i>Ségur de la santé 2020 : déploiement dans les QPV et QV de 60 centres et maisons de santé participatifs d'ici 2022-2023</i>	Fin 2020 : 60 centres pluriprofessionnels  Extension : 10 % fin 2020 43 % fin 2021	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 0  Extension : 24  Extension ND
2.4	Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire	Baisse du taux de renoncement aux soins optiques et dentaires de 3 points d'ici 2022 + augmentation de 15 points du taux d'assurés équipés en aides auditives	ND	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 0  -
2.5	1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'Ondam spécifique sur 2019-2022	D'ici à 2022, + 1 450 places pour les LAM et LHSS et + 1 200 pour les ACT  <i>Ségur de la santé 2020 : + 500 places de LHSS dont transformation de 100 places de centres d'hébergement spécialisé en LHSS à identifier d'ici à 2020</i>	Fin 2021 LHSS : 119 % (sur objectif initial) 88 % (sur nouvel objectif)  LAM : 39,1 %  ACT : 75 % fin 2020	2019 : 40 2020 : 87 2021 : 138  2019 : 56 % 2020 : 45 % 2021 : 54 %
<b>ACCOMPAGNEMENT, EMPLOI ET FORMATION</b>				
3.1	Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales)	Accompagnement de 30 000 NEET mineurs en 2022	Année scolaire 2021-2022 : 143 % 43 160 mises en solution au sein de l'Éducation nationale (chiffres provisoires à mars 2022)	2019 : 0 2020 : 20 2021 : 20  ND
3.2	Plus de 100 M€ consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022)	500 000 bénéficiaires de la Garantie jeunes (GJ) / 500 000 bénéficiaires de PACEA d'ici 2022  <i>Plan « France Relance » 2020 : 100 000 entrées supplémentaires en GJ et 80 000 allocations PACEA supplémentaires</i>	Bénéficiaires de l'allocation PACEA : 111 % sur la période 2019-2021 (objectif initial de 500 000) 96 % objectif revu de 580 000  Bénéficiaires Garantie jeunes : 70 % sur la période 2019-2021 (objectif initial de 500 000) 59 % objectif revu de 600 000	2019 : 65 2020 : 82 2021 : 100  2019 : 84 % 2020 : 1 033 % 2021 : 140 %

État d'avancement de la mise en œuvre et éléments disponibles  
en matière d'évaluation

<p><b>3.3</b> Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées (APS)</p>	<p>Pas d'objectifs chiffrés</p>	<p>205 PAEJ financés en 2021, dont 9 nouveaux</p> <p>En 2021, 30 structures de prévention spécialisées ont reçu un soutien</p> <p>2 Appels à projets PIC régionaux + 1 national</p>	<p>PAEJ : 2019 : 4 2020 : 4 2021 : 4</p> <p>APS : 2019 : 5 2020 : 5 2021 : 5</p> <p>AP PIC : 2019-2022 : 100</p>	<p>PAEJ : 2019 : 88 % 2020 : 93 % 2021 : 88 %</p> <p>APS : 2019 : 78 % 2020 : 65,7 % 2021 : 82 %</p> <p>AP PIC : 2019-2021 : 100 %</p>
<p><b>3.4</b> Des expérimentations dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes</p>	<p>ND</p>	<p>(Mesure non mise en place)</p>	<p>2019 : 10 2020 : 10 2021 : 10</p>	<p>--</p>
<p><b>3.5</b> Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance</p>	<p>Éviter toute sortie sèche de l'ASE</p>	<p>Sur les jeunes majeurs sortants de l'ASE en 2021 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 74 % ont été pris en charge dans le cadre du référentiel (données de 72 départements prises en compte)</li> <li>- 58 % ont pu choisir leur référent (68 départements)</li> <li>- 78 % ont eu un logement stable (76 départements)</li> <li>- 56 % ont eu accès à des ressources financières (79 départements)</li> <li>- 74 % sont en parcours pro ou en formation (75 départements)</li> </ul>	<p>2019 : 12 2020 : 12 2021 : 12</p> <p>(revu à 10 M€ par an)</p>	<p>2019 : 83,3 % 2020 : 107,4 % 2021 : 128,9 %</p> <p>(calculé sur budget initial)</p>
<p><b>3.6</b> Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an</p>	<p>300 000 demandeurs d'emploi accompagnés par an en 2022 (100 000 en Garantie d'activité départementale, 200 000 en accompagnement global)</p>	<p>123 % à fin 2021 avec 369 055 demandeurs d'emploi accompagnés, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 199 968 en GAD (soit 200 % de l'objectif pour 2022)</li> <li>- 169 087 en Acco global (soit 84 % de l'objectif pour 2022)</li> </ul>	<p>GAD 2019 : 15 2020 : 45 2021 : 90</p> <p>Acco global : 2019-2022 : 170</p>	<p>GAD : 2019 : 97,3 % 2020 : 83,7 % 2021 : 85,1 %</p> <p>Acco global : ND</p>
<p><b>3.7</b> 100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles</p>	<p>100 000 salariés supplémentaires dans l'IAE (soit 240 000 personnes)</p>	<p>En stock au 31/12/2021 : 141 858 salariés en IAE (132 532 au 31/12/2018)</p> <p>En flux : 312 000 contrats signés (y compris renouvellement) en 2021, soit 50 000 de plus qu'en 2018 (262 000)</p>	<p>2019 : 130 2020 : 240 2021 : 330</p>	<p>ND</p>

MESURE	MISE EN ŒUVRE		BUDGET	
	Objectif final quantitatif	% objectif final réalisé Déploiement en cours / terminé	Budget prévu par an (millions d'euros)	% budget dépensé / budget prévu par an
3.8	Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du Service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire	Orientation en un mois après la demande de RSA, signature d'un contrat d'engagement pour 100 % des allocataires le mois suivant l'orientation  Pour 2021 : - orientation en moins d'un mois : 56 % des entrants (données de 80 départements prises en compte)	2019 : 15 2020 : 15 2021 : 0	ND
3.9	Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 M€ : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi)	TAPAJ : 85 nouveaux sites ouverts  Convergence : 8 territoires, 1 315 salariés - revu à 1 815  SEVE Emploi : 315 SIAE formés à la médiation active (SEVE 1) revu à 254 et 60 SIAE en service d'accompagnement dans l'emploi (SEVE 2)	TAPAJ : 65 % à fin 2021 (56 sites)  Convergence : 4 villes sur 8 – 76 % % salariés à fin 2021 sur l'objectif initial 55 % sur l'objectif revu  SEVE : 42 % en SEVE 1 (132 SIAE) et 52 % SEVE 2 à fin 2021 (39 SIAE) sur les objectifs initiaux 51 % et 65 % pour les objectifs revus	Cumul des expérimentations  2019 : 5 2020 : 21 2021 : 42  Cumul des expérimentations  2019 : 24 % 2020 : 75,8 % 2021 : 47 %
3.10	Mobiliser les entreprises contre la pauvreté	50 territoires disposant de DAT en 2022 et 100 000 jeunes accompagnés de 0 à 25 ans revu à 40 territoires	22 territoires / 6 % (6 354 jeunes touchés).	2018 : 0,113 2019 : 0,175 2020 : 0,042  2019 : 100 2020 : 100 2021 : 100
<b>LOGEMENT</b>				
4.1	Des maraudes mixtes État/département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants	50 équipes de maraudes dans 17 départements pour toucher environ 6 000 enfants en bidonvilles ou à la rue La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée	Fin 2021 : Nb équipes : ND Nb enfants : ND Déploiement dans 15 départements (88 %)	2019 : 2 2020 : 2 2021 : 3  2019 : 95 % 2020 : 83 % 2021 : 42 %
4.2	Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 M€ consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants	4 500 places adaptées dont 2 800 créations La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée	ND	2019 : 20 2020 : 30 2021 : 35  ND
4.3	Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'abord »	Plan pauvreté oct. 2020 : Mesure relancée avec déploiement prévu début 2021 de 26 équipes de 3 à 5 ETP dans les 26 départements les plus touchés en matière de logement et de procédures d'expulsions locatives + dispositif d'accompagnement des ménages et coordination des acteurs de la crise (en cours de définition) La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée	Nb équipes : 26 Nb ménages rencontrés : 3 421 en avril et septembre 2021	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 7,7  ND

DROITS SOCIAUX					
5.1	Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations	ND	Suspension des concertations en mars 2020 (crise du Covid-19) Rapport Lenglard remis au PM début 2022	ND	ND
5.2	Revaloriser la prime d'activité	3,2 millions de ménages concernés d'ici 2022	Prime versée à 4,35 millions de foyers fin 2019 130 % de la cible estimée fin 2019 137 % de la cible estimée fin 2020 135 % de la cible estimée fin 2021	2019 : 700 2020 : 900 2021 : 1 100	2019 : 557 % 2020 : 444 % 2021 : 355 %
5.3	Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le <i>datamining</i> pour le repérage des bénéficiaires potentiels	ND <i>Mesures lutte contre la pauvreté d'oct. 2020 ; ciblage de l'échange d'informations sur la prime d'activité et le RSA dès début 2021, puis sur l'AAH et la complémentaire santé par la suite (pas d'objectifs chiffrés)</i>	ND	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 0	-
5.4	Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « Territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique)	100 % du territoire couvert (accueil social inconditionnel situé à moins de 30 min pour toute personne) Expérimentation « Territoires zéro non-recours » : ND Coffre-fort numérique : ND La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée	Fin 2021 : 95 % des collectivités départementales sur un total de 87 étaient couvertes par un accueil social inconditionnel à moins de 30 minutes Pas de données confirmant la couverture à moins de 30 minutes	Accueil social : 2019 : 10 2020 : 10 2021 : 10	2019 : 94 % 2020 : 94 % 2021 : 95 %
5.5	Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours	700 000 travailleurs sociaux formés <i>Précisions de la DGCS : mesure recentrée sur les 100 000 travailleurs sociaux en contact avec des publics en situation de précarité. Objectif revu : en former 50 000/an en 2021 et 2022</i> 100 000 bénéficiaires des référents de parcours La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée	Travailleurs sociaux formés fin 2021 : 16,4 % max. (objectif revu) Référents de parcours Fin 2021 : 182 %	Référents parcours : 2019 : 10 2020 : 10 2021 : 10  Travailleurs sociaux : 2019 : 6 2020 : 20 2021 : 20	Référents parcours : 2019 : 60 % 2020 : 39 % 2021 : 38 %  Travailleurs sociaux : 2019 : 0 % 2020 : 50 % 2021 : 32,5 %
5.6	Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires	300 centres sociaux d'ici 2022 <i>Diminution de l'objectif initial de 300 à 260 centres</i>	Fin 2021 : 39 % (sur objectif initial) 45 % (objectif revu)	2019 : 27 2020 : 61 2021 : 73	ND
5.7	Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 Points conseil budget sur l'ensemble du territoire et introduction d'un plafonnement des frais bancaires	400 PCB labellisés au moins d'ici 2021 dont 150 en 2019 <i>Mesures lutte contre la pauvreté d'oct. 2020 : création de 100 PCB en 1 an</i>	PCB Fin 2021 : 125 % (sur objectif initial) 100 % (objectif revu) Pas d'information sur le plafonnement bancaire	2019 : 6 2020 : 6 2021 : 7,5	2019 : 37,5 % 2020 : 91,5 % 2021 : 99 %

ND : information non disponible

Sources : les informations sont issues de la DIPLP, de la Dihal et des administrations en charge de la mise en œuvre de la mesure, ainsi que des administrations statistiques du comité concernées pour la partie sur les indicateurs

## 1.1. Des informations encore parcellaires qui ne permettent pas de donner une vue précise du déploiement de la Stratégie

Le comité avait souligné dans son rapport 2021 le manque de vision complète sur la mise en œuvre de la Stratégie. Le niveau d'information s'est amélioré depuis grâce à la mise en place d'un tableau de bord national par la DIPLP. Il ne permet cependant pas d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de la Stratégie en 2019, 2020 et 2021, ni de sa déclinaison au niveau territorial. Le besoin d'information plus important sur le déploiement de la Stratégie dans les territoires (qu'il s'agisse des mesures nationales ou des mesures contractualisées avec les départements) en lien avec l'enjeu de l'équité territoriale formulé en 2021 par le comité n'est pas comblé. Aussi, à l'heure actuelle, on ne dispose pas d'une vision complète de la mise en œuvre de la Stratégie à la fin 2021, ce qui peut, comme le regrettent en particulier les membres du 5<sup>e</sup> collège du CNLE, donner l'impression d'un morcellement de l'action et d'une insuffisance dans la mobilisation des moyens.

Le nombre de mesures pour lesquelles des informations sur la mise en œuvre sont disponibles est certes en progression, mais reste insuffisant. Des informations sont disponibles : à fin 2019 pour une mesure, à mi-2021 pour trois mesures et à fin 2021 pour dix-neuf mesures. On ne dispose pas de données permettant de renseigner l'atteinte de l'objectif quantitatif et/ou l'absence d'objectifs quantitatifs pour neuf mesures (dont les deux mesures qui ne font plus partie de la Stratégie). Pour trois mesures, les données sont incomplètes (données partielles – par exemple pour la mesure 2.3).

Pour ce qui concerne les mesures contractualisées avec les départements<sup>1</sup>, les informations disponibles (« indicateurs de la contractualisation ») ne concernent pas tous les départements. Le nombre de départements concernés est précisé pour chaque indicateur. Les indicateurs pour 2021 sont provisoires mais ne devraient évoluer qu'à la marge. Ils ont été calculés par la DIPLP, qui mène actuellement un travail de consolidation à partir des données remontées par les départements<sup>2</sup>.

Par ailleurs, un certain nombre de mesures ont évolué depuis le lancement de la Stratégie :

- Les objectifs de trois mesures ont été revus à la baisse depuis 2018 :
  - la formation des professionnels de la petite enfance de la mesure 1.4, qui devait initialement concerner 600 000 professionnels sur trois ans. L'objectif a été revu

---

<sup>1</sup> Les mesures contractualisées sont les mesures 1.4, 3.5, 3.6, 3.8, 4.1, 5.4 et 5.5. Voir la partie 3 pour les informations complètes sur les modalités de suivi de ces mesures.

<sup>2</sup> La DIPLP a entamé un dialogue avec les départements au regard des vérifications croisées qu'elle mène actuellement et n'a pas intégré les données remontées lorsque ce dialogue n'avait pas été finalisé. Des précisions méthodologiques sont apportées dans les fiches des mesures concernées, regroupées dans le volume [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#).

à la baisse et ne vise plus que 200 000 professionnels sur trois ans. Les moyens ont également diminué : 49 millions d'euros sur quatre ans avaient été prévus initialement, le budget a été révisé en 2020 puis en 2021 et s'élève à présent à 39,1 millions sur quatre ans.

- la formation des travailleurs sociaux de la mesure 5.5, initialement présentée comme devant concerner 700 000 travailleurs sociaux, a été recentrée sur ceux qui sont plus particulièrement en contact avec des publics en situation de précarité, soit 100 000 professionnels. Les moyens ont été revus à la baisse et sont passés de 66 à 30 millions d'euros sur trois ans ;
  - la mesure 5.6 portant sur la création de centres sociaux dans les territoires prioritaires a vu son objectif revu à la baisse et passer de 300 à 260 centres dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Cnaf 2018-2022.
- À l'inverse, en réaction à la crise du coronavirus, les ambitions de six mesures dans les domaines de l'accès aux soins de santé, de la lutte contre le surendettement, de l'accès à l'emploi des jeunes et des personnes très éloignées de l'emploi ont été amplifiées :
    - la création de 500 places de lits halte soins santé (LHSS) supplémentaires (en plus d'un objectif initial de 1 450 créations de lits d'accueil médicalisé (LAM) et de LHSS d'ici à 2020), dont la transformation de 100 places de centres d'hébergement spécialisé en LHSS (mesure 2.5) ;
    - le dispositif nommé « La promo 16-18 », confié à l'AFPA, a été mis en place afin de proposer d'ici à fin 2021 un accompagnement à 35 000 jeunes ne respectant pas l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans (complément de la mesure 3.1) ;
    - l'extension de la Garantie jeunes à 100 000 jeunes supplémentaires et 80 000 allocations du Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) supplémentaires en 2021, en sus des objectifs initiaux de 500 000 bénéficiaires de la Garantie jeunes et de 500 000 bénéficiaires de PACEA d'ici 2022 (mesure 3.2) ;
    - des investissements complémentaires ont été menés dans le secteur de l'IAE afin d'atteindre l'objectif initialement fixé de 240 000 salariés en IAE en 2022 (et notamment 35 000 places en insertion par l'activité économique - IAE jeunes pour 2021) et la durée maximum des contrats en IAE (CDD-I ou contrats de mission d'insertion des ETTI) a été allongée de 24 à 36 mois (mesure 3.7) ;
    - la création de 100 Points conseil budget (PCB) supplémentaires en un an en sus des 400 déjà prévus dans le cadre de la mesure 3.7 (objectif déjà atteint en 2020) ;
    - la création de 60 centres et maisons de santé participatifs dans ou aux alentours des QPV d'ici 2022-2023, en complément des 100 centres de santé prévus par la mesure 2.3 ;

- l'objectif, à compter de 2021, de mettre en place la récupération automatique des données entre administrations prévue dans la mesure 5.3, dans un premier temps pour la prime d'activité et le RSA, et dans un second temps pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la complémentaire santé (pas d'objectifs chiffrés).
- La crise liée au Covid-19 a aussi eu pour effet de relancer la mesure sur la prévention des expulsions dans le cadre du plan « Logement d'abord ». Le déploiement de cette mesure a débuté en 2021.

### **Au vu des informations disponibles, les éléments suivants peuvent être précisés :**

Parmi les 35 mesures recensées par le comité dans sa note d'étape de mars 2020 :

- quatre ont été intégralement mises en œuvre : la revalorisation de la prime d'activité (mesure 5.2), la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (mesure 2.1), le renouvellement de la complémentaire santé solidaire pour les allocataires du RSA (mesure 2.2) et le déploiement des 400 Points conseil budget (mesure 5.7) ;
- deux ont été abandonnées : la mesure concernant le soutien des collectivités dans 60 Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) avec deux adultes par classe de maternelle (mesure 1.6) et celle sur les expérimentations visant à diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes, qui reposait sur une initiative du Plan d'investissement dans les compétences (mesure 3.4). La mesure 1.6, inscrite à l'origine dans la feuille de route de la politique de la ville, a été requalifiée et intégrée dans le déploiement des Cités éducatives. Le comité ne dispose pas d'informations supplémentaires sur sa mise en œuvre de la mesure. Quant à la mesure 3.4, elle a été abandonnée en raison d'une réallocation de fonds dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences ;
- les 29 mesures restantes (parmi lesquelles sept font l'objet d'une contractualisation avec les conseils départementaux) ont été lancées et sont toujours en cours de mise en œuvre. Leur état d'avancement est très inégal. Pour cinq d'entre elles, une partie des objectifs est déjà atteint et leur déploiement se poursuit. C'est le cas par exemple pour la création des lits halte soins santé (mesure 2.5). Pour les autres, certaines, à l'instar du bonus « Mixité » (mesure 1.2), sont très proches de l'objectif fixé pour 2022 ; alors qu'à l'inverse, d'autres sont encore au début de leur mise en œuvre, par exemple les formations telles que prévues par la Stratégie pour les professionnels de la petite enfance (mesure 1.4). L'année 2020 avait été marquée par des retards dans la mise en œuvre de plusieurs mesures, en partie liés à la crise du coronavirus et au fait que les administrations centrales, déconcentrées et locales avaient dû gérer la crise en priorité ;
- **concernant les « mesures phares » de la Stratégie suivantes :**
  - les travaux de concertation sur le **revenu universel d'activité - RUA** (mesure 5.1) ont été suspendus au moment du premier confinement de 2020. La concertation



n'a pas repris ensuite. Les travaux techniques ont été finalisés. Un rapport préliminaire a été remis au Premier ministre en octobre 2021, le rapport définitif a été transmis en janvier 2022. Il n'a pas été rendu public et la date de publication n'est pas connue. Le rapporteur, Fabrice Lenglard, en a présenté les grandes lignes devant le Sénat le 5 janvier 2022 (voir *infra*),

- pour le **Service public de l'insertion et de l'emploi - SPIE** (mesure 3.8) : la mesure, qui prévoit de mener des expérimentations territoriales dans l'optique de créer une offre de service universelle sur l'ensemble du territoire national, est restée au stade expérimental. Après la première vague de 14 expérimentations territoriales au printemps 2020, ce sont respectivement 31 et 34 nouveaux territoires qui se sont lancés en avril 2021 et février 2022 dans la démarche. Les travaux d'évaluation menés montrent que l'hétérogénéité dans la mise en œuvre de la mesure selon les territoires est très forte,
- la **refonte du travail social** (mesure 5.5) constituait un pilier de la Stratégie. Comme mentionné *supra*, l'objectif et les moyens alloués à la mesure ont diminué. Les informations disponibles ne permettent pas d'avoir une vision précise du nombre de personnes formées. Il serait au maximum de 16 240 à la fin 2021 (soit 2,3 % de l'objectif initial, et 16,2 % du nouvel objectif de 100 000 formations d'ici fin 2022) ;
- le **Fonds d'investissement social** de 100 millions d'euros n'a pas obtenu le budget dédié et n'a donc pas vu le jour. Afin de concrétiser cette démarche autrement, la DIPLP a indiqué qu'elle avait redirigé certains des crédits en sa possession vers des enveloppes confiées aux commissaires à la lutte contre la pauvreté afin de financer des projets sur leur territoire. 55 millions d'euros leur ont été confiés entre 2019 et 2021 (voir partie 3.1) ;
- le **comité scientifique** mis en place avant le lancement de la Stratégie s'est arrêté. Aucune réunion n'a eu lieu après le lancement de la Stratégie. Une partie de ses membres a intégré le comité d'évaluation. La non-crédation du Fonds d'investissement social, qu'il devait piloter, serait à l'origine de son arrêt.

## 1.2. Un suivi complexe des éléments budgétaires, une vision incomplète des dépenses réalisées

Si des progrès ont pu être constatés par rapport aux constats formulés en 2021, le comité a rencontré des difficultés importantes pour réaliser un bilan en matière budgétaire – difficultés qui conduisent d'ailleurs à des problèmes de lisibilité de l'action menée pour le public dont le panel citoyen s'est fait le relais. Le suivi des dépenses est complexe pour deux raisons. Premièrement, toutes les actions de la Stratégie ne sont pas financées à partir d'une source de financement unique. La majorité des mesures relève d'une ligne

budgétaire spécifique à la Stratégie : l'action 19 du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes ». Mais certaines mesures sont financées au titre du programme 102 « Travail et emploi », d'autres par le programme 203 « Vie de l'élève » et le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et l'insertion des personnes vulnérables », d'autres encore relèvent des budgets du Fnas (Cnaf) et de l'Ondam.

Les informations ont donc été puisées dans plusieurs documents budgétaires : projets annuels de performance, rapports annuels de performance et bilans du Fonds national d'action sociale (FNAS). Ces informations sont rarement exhaustives ou suffisamment détaillées pour permettre le suivi des actions inscrites dans la Stratégie. Elles ont été complétées par des chiffres non publiés, directement fournis par les administrations concernées (DGCS, DSS, DGEFP, Dihal, DGESCO, Cnaf) et par des données fournies par la DIPLP, dont une partie est publiée dans son tableau de bord. Un travail de mise en cohérence et de fiabilisation des données recueillies s'est avéré nécessaire. Malgré tout, les données rassemblées restent incomplètes quant aux dépenses effectivement réalisées.

Deuxièmement, les budgets communiqués par les administrations référentes couvrent parfois un périmètre plus large que celui des mesures de la Stratégie, ne permettant ainsi pas d'isoler les dépenses afférentes à la seule Stratégie – en particulier, comme le soulignent les citoyens dans le contexte de la mise en œuvre des dispositifs exceptionnels liés à la crise sanitaire. Ainsi, dans son bilan d'étape des trois ans de la Stratégie<sup>1</sup>, la DIPLP a publié un nouveau budget de la Stratégie 2019-2022 de 13 milliards d'euros, qui inclut des mesures de lutte contre la pauvreté prises depuis le lancement de la Stratégie, par exemple les mesures exceptionnelles de soutien monétaire prises dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, des mesures prises dans le cadre du plan de relance et des mesures du Ségur de la Santé<sup>2</sup>, mais qui ne permettent pas toujours d'identifier les éléments correspondant aux engagements initiaux de la Stratégie. C'est également le cas pour les lignes budgétaires finançant des acteurs (Pôle emploi, les missions locales ou encore certaines associations spécialisées) au sein desquelles n'est pas spécifiée la partie correspondant à la Stratégie.

Le comité d'évaluation a choisi de conserver pour ses analyses le périmètre initial de la Stratégie, en tenant compte des évolutions liées à la crise dans les mesures de la Stratégie par rapport à ce qui était prévu à son lancement. Dans ce cadre, il s'appuie sur les 26 mesures

---

<sup>1</sup> Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), [Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021](#), rapport d'étape national, octobre.

<sup>2</sup> Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), « [La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus. Constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, octobre.

dotées d'un budget pour suivre les dépenses effectivement réalisées (pour mémoire, sept mesures n'avaient pas de crédits dédiés<sup>1</sup> et deux autres ont été abandonnées<sup>2</sup>).

**Au vu des informations disponibles, les éléments suivants peuvent être précisés :**

Le budget total cumulé initialement alloué aux 35 mesures, annoncé lors du lancement de la Stratégie, était de 8,5 milliards d'euros<sup>3</sup>. Les dépenses prévues pour les 35 mesures de la Stratégie étaient de 1,272 milliard d'euros pour 2019, de 1,920 milliard d'euros pour 2020 et de 2,443 milliards d'euros pour 2021. Pour 2022, les dépenses prévues étaient de 2,871 milliards d'euros.

Avec la moitié (51 %) du budget alloué aux 35 mesures, la thématique « Droits sociaux » apparaît comme la thématique dominante de la Stratégie d'un point de vue budgétaire, principalement via la revalorisation de la prime d'activité : à elle seule, la revalorisation représentait 46 % du budget initial alloué aux 35 mesures. Celles dédiées à l'accompagnement, l'emploi et la formation composaient 23 % de ce budget initial, soit davantage que les mesures relatives à la petite enfance et à l'éducation (13 % du budget des 35 mesures) et celles relatives à la santé (12 %). La part du budget consacré au logement dans la Stratégie est très faible (2 %), mais il est à considérer au regard des 9,5 milliards d'euros pour la période 2018-2022 consacrés au « Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme ».

La confrontation des budgets initialement prévus et des montants dépensés fournit elle aussi un éclairage du niveau d'avancement de la Stratégie. Toutefois, deux précautions doivent être mentionnées. Premièrement, un certain nombre de données sur les dépenses sont manquantes. Cela n'implique pas pour autant que le budget prévu n'a pas été

---

<sup>1</sup> Il s'agit des mesures 1.3 (Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches), 1.5 (300 crèches à vocation d'insertion professionnelle créées d'ici 2020), 1.9 (Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile [le programme « Malin »]), 2.3 (Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV), 2.4 (Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire), 5.1 (Aller vers le revenu universel d'activité) et 5.3 (Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant le paiement au juste droit, généraliser le *datamining* pour le repérage des bénéficiaires potentiels).

<sup>2</sup> Il s'agit des mesures 1.6 (Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle [un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant]), pour laquelle aucun budget n'était identifié, et 3.4 (Des expérimentations dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes), pour laquelle 30 millions d'euros étaient prévus.

<sup>3</sup> Le budget alloué à la Stratégie est d'un montant de 8,8 milliards d'euros sur la période 2019-2022. Il est présenté dans le complément 1. Les 35 mesures de la Stratégie couvrent 96,7 % de ce budget de la Stratégie. Les dépenses non couvertes sont celles du Fonds d'appui aux politiques d'insertion, du Fonds d'investissement social et du pilotage de la Stratégie.

dépensé. Cela signifie que le comité n'a pas pu recueillir l'information. Deuxièmement, les montants dépensés sont comparés aux montants tels qu'ils ont été annoncés en 2018. Cela signifie que si un budget initialement alloué à une mesure a finalement été dépensé pour financer une autre mesure, cette dépense n'apparaîtra pas dans l'analyse ci-dessous car le montant n'aura pas été affecté à la mesure pour laquelle il était initialement prévu.

**Compte tenu de ces précautions, pour les budgets réalisés, on dispose des montants dépensés en 2019, 2020 et 2021 pour 16 mesures sur 26 des mesures engagées ayant des crédits dédiés.** Elles représentent les trois-quarts (77 %) du budget initial alloué pour ces trois années, soit un montant de 4,34 milliards. Cette information est partiellement disponible pour deux mesures et pas du tout disponible pour huit mesures qui représentent 23 % du budget initial alloué (1,3 milliard).

Pour les 16 mesures pour lesquelles les dépenses sont renseignées pour les trois années (c'est-à-dire pour lesquelles l'information est complète), le montant total dépensé s'élève à 13,1 milliards sur la période 2019-2021, pour un montant total alloué de 4,34 milliards, soit un ratio montant dépensé/montant alloué de 303 %<sup>1</sup>.

Ce taux très élevé s'explique avant tout par l'effet de la revalorisation de la prime d'activité, qui représentait comme indiqué *supra* près de la moitié du budget initial de la Stratégie, et pour laquelle les crédits effectifs ont largement dépassé les crédits initiaux, du fait à la fois d'une mise en œuvre dès janvier 2019 de l'intégralité d'une mesure qui devait s'étaler sur quatre ans, et d'une dépense finale plus élevée qu'anticipé, du fait notamment de la forte hausse du taux de recours.

Si on neutralise cette mesure, le montant dépensé sur 2019-2021 pour les quinze autres mesures<sup>2</sup> pour lesquelles l'information budgétaire est complète n'est plus que de 1,35 milliard pour un montant alloué de 1,64 milliard, soit un ratio montant dépensé/montant alloué de 82 %<sup>3</sup>.

Enfin, le budget initialement alloué aux dix mesures pour lesquelles le comité ne dispose pas d'informations ou d'informations incomplètes sur les montants dépensés s'élève à 1,3 milliard, soit 23 % du budget total prévu initialement.

La disponibilité des données et le niveau d'exécution budgétaire diffèrent fortement selon les thématiques.

La thématique « Petite enfance et éducation » est celle pour laquelle on dispose des informations budgétaires les plus complètes. Sur les six mesures dotées d'une allocation de

---

<sup>1</sup> Ce ratio est de 380 % en 2019, 294 % en 2020 et 251 % en 2021.

<sup>2</sup> Les 15 mesures pour lesquelles l'information est complète desquelles on retire la prime d'activité.

<sup>3</sup> Ce ratio est de 47 % en 2019, 65 % en 2020 et 94 % en 2021.

budget, on connaît tous les montants annuels dépensés pour quatre d'entre elles, dont les deux qui ont reçu les budgets les plus importants : le bonus « Territoires » (mesure 1.1) et le bonus « Mixité » (mesure 1.2). Les mesures pour lesquelles on a toutes les dépenses représentent 92 % du budget total alloué à la thématique pour la période 2019-2021. Il est donc possible de dresser un bilan. Ce dernier apparaît contrasté : alors que le ratio montant dépensé/montant alloué pour la période 2019-2021 est inférieur à 50 % pour les tarifs des cantines, les petits déjeuners et la formation des professionnels de la petite enfance, il atteint 66 % pour le bonus « Mixité ». Il excède même 100 % pour le bonus « Territoires ».

Pour la thématique 2 « Santé », les montants dépensés ne sont disponibles que pour une seule mesure (mesure 2.5 « Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé »), dont le montant alloué ne représente que 42 % du total alloué à la thématique<sup>1</sup>.

Pour la thématique 3 « Accompagnement, emploi et formation », on dispose d'informations complètes sur les dépenses pour cinq des dix mesures dotées d'un budget. Ces cinq mesures représentent moins de la moitié (46 %) du budget alloué à la thématique pour 2019-2021. Il n'est donc pas possible de dresser un bilan de l'exécution budgétaire de cette thématique.

Pour la thématique 4 « Logement », on ne dispose d'informations sur les montants dépensés que pour une seule mesure, qui ne représente que 7 % du budget total alloué à la thématique pour 2019-2021. À nouveau, aucune appréciation ne peut être portée en matière d'exécution budgétaire. Comme précisé *supra*, ces crédits sont à mettre au regard des crédits engagés dans le cadre du plan « Logement d'abord »<sup>2</sup>.

Enfin, pour la thématique 5 « Droits sociaux », l'information sur les dépenses n'est complète que pour cinq mesures sur six<sup>3</sup>. Comme parmi ces cinq mesures figure la revalorisation de la prime d'activité qui représente le plus gros budget alloué à la Stratégie, les cinq mesures représentent 95 % du budget total prévu pour la thématique sur la période 2019-2021. Ce chiffre masque toutefois un ratio montant dépensé/montant alloué faible (36 %) pour la formation des travailleurs sociaux et très élevé (437 %) pour la revalorisation de la prime d'activité.

Le complément 1 complète ce panorama en présentant les informations budgétaires par engagement.

---

<sup>1</sup> Pour cette mesure, le ratio montant dépensé/montant alloué pour la période 2019-2021 est de 32 %.

<sup>2</sup> Voir partie 2.5.

<sup>3</sup> Les montants dépensés en 2020 et 2021 pour la revalorisation de la prime d'activité (mesure 5.2) ont été estimés.

### 1.3. Des éléments d'évaluation limités en raison du manque de données, du temps de l'évaluation et des difficultés du comité pour lancer des études

Le comité a rencontré des difficultés dans sa mission d'évaluation.

La première tient au manque de données. Pour qu'un dispositif, quel qu'il soit, puisse être correctement évalué, il est indispensable de mettre en place dès sa conception le système d'information qui permettra de recueillir les données nécessaires et de calculer les indicateurs pertinents. Les données doivent non seulement être disponibles, mais aussi fiables, harmonisées lorsqu'elles proviennent de plusieurs sources, et actualisées régulièrement.

L'indisponibilité de certains indicateurs d'évaluation sélectionnés par le comité dénote un manque d'anticipation collective de l'évaluation des mesures lors des différentes étapes de conception et de mise en œuvre des mesures.

Pour permettre une bonne évaluation, il serait nécessaire que les systèmes d'information collectant les données permettant de renseigner les principaux indicateurs (résultats scolaires des enfants ou des écoles ayant bénéficié des petits déjeuners ou de la tarification sociale, taux de recours à la complémentaire santé solidaire selon le niveau de revenu, etc.) soient mis en place en même temps qu'une future Stratégie. Il faut en particulier veiller à combler les manques de données de suivi et d'évaluation des mesures concernant les enfants et les jeunes, priorité affichée de la Stratégie.

À l'heure actuelle, comme le montre le tableau de synthèse sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie (voir le tableau 1 *supra*), parmi les indicateurs d'évaluation précisés dans la note d'étape de mars 2020<sup>1</sup>, on dispose d'une partie des indicateurs pour sept des dix mesures en matière de petite enfance et d'éducation et d'aucun indicateur pour trois des dix mesures (dont une est abandonnée). En matière de santé, on ne dispose d'aucun indicateur pour deux mesures sur cinq, et d'une partie des indicateurs prévus pour trois mesures sur cinq. En matière d'accompagnement, de formation et d'emploi, on dispose d'une partie des indicateurs prévus pour six mesures, des indicateurs prévus pour une mesure et d'aucun indicateur pour trois mesures dont une est abandonnée). En matière de logement, on ne dispose que d'une partie des indicateurs prévus pour une mesure et d'aucun indicateur pour deux mesures<sup>2</sup>. En matière de droits sociaux, on

---

<sup>1</sup> Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », *op. cit.*

<sup>2</sup> Des indicateurs sont en revanche disponibles pour l'évaluation du plan « Logement d'abord », voir *infra* section 5.1 de la Partie 2.

dispose d'une partie des indicateurs prévus pour trois mesures, des indicateurs prévus pour trois mesures et d'aucun indicateur pour une mesure.

La disponibilité de données fiables et comparables au niveau départemental est aussi une condition nécessaire au suivi de la mise en œuvre des politiques dans les territoires.

Le comité a souligné dans son rapport 2021 que les conditions nécessaires à la production d'indicateurs fiables et pertinents par les acteurs de la Stratégie, et notamment les départements avec lesquels l'État contractualise pour plusieurs mesures de la Stratégie, n'étaient pas réunies. Les informations collectées depuis ne montrent pas d'avancées significatives dans ce domaine. Le comité rappelle que la mise en place de la logique de performance associant la contractualisation à des objectifs de résultats passe par la production automatisée d'indicateurs de résultat à partir des logiciels métiers des départements et de leurs partenaires au niveau local (Caf, Pôle emploi et associations). Cela ne sera pas possible tant que chaque département disposera d'un système d'information autonome issu de logiciels nationaux potentiellement différents et dotés d'un paramétrage spécifique. Les informations de suivi de la mise en œuvre comme les indicateurs collectés pour les mesures contractualisées appellent donc à une analyse prudente des informations véhiculées.

Deuxième difficulté, une évaluation doit comprendre la comparaison entre les objectifs fixés, concrétisés par des cibles quantifiées, et ce qui a été effectivement réalisé. Or nombre de mesures de la Stratégie n'ont pas de cibles chiffrées, voire pas de cible du tout.

Troisième difficulté, le comité n'a pas pu lancer une partie des travaux d'évaluation souhaités. Les difficultés ne semblent pas financières mais plutôt résulter d'enjeux divers. Par exemple, il n'a pas été possible de profiter du déploiement progressif des mesures pour mettre en place les conditions d'une évaluation scientifique d'impact pour les mesures de formations des professionnels de la petite enfance et des travailleurs sociaux ; les données pour évaluer l'impact des mesures ne seront pas disponibles (par exemple pour les petits déjeuners). Par ailleurs, des appels à projets n'ont pas été pourvus, faute de candidats<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> C'est le cas par deux appels à projets : pour la réalisation d'une revue de littérature et des chaînes de causalité pour identifier les effets attendus à long terme des politiques en matière de logement de la Stratégie ; pour la réalisation d'une revue de littérature sur la grande pauvreté, qui visait à poursuivre le travail initié par l'Insee sur la définition de la grande pauvreté au moyen d'une part d'une approche comparative sur la manière dont la grande pauvreté est saisie dans des pays comparables à la France dans ses grandes dimensions sur les définitions et les mesures de la grande pauvreté, et d'autre part sur le besoin en matière d'une politique publique spécifique dédiée à la grande pauvreté vs. l'intégration de cette population dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté.

Enfin, il est très tôt pour évaluer les effets de mesures dont la plupart sont encore en cours de mise en œuvre. Même une fois mises en place, la plupart d'entre elles ne produiront d'effets qu'avec un certain délai, auquel il faudra rajouter le temps de recueil et d'exploitation des données permettant de mesurer ces effets. Aussi, si une nouvelle Stratégie était mise en place dans le prolongement de l'actuelle Stratégie pauvreté, il faudra veiller à mettre en place les conditions d'évaluation pour identifier ses effets propres, qui continueront de se produire au-delà de 2022.

Les travaux d'évaluation sont donc encore très rares. On dispose de quelques études qui viennent éclairer l'évaluation des mesures et dont les résultats sont présentés dans le rapport :

- en relation directe avec les mesures :
  - **évaluation du bonus « Mixité » (mesure 1.2)** : une étude exploratoire a été menée par la Cnaf sur le ciblage du bonus « Mixité » selon la part des enfants en situation de pauvreté réellement accueillis en EAJE ;
  - **évaluation des crèches AVIP (mesure 1.5)** : une enquête a été réalisée par le cabinet ASDO à la demande de la Cnaf ;
  - **évaluation des Points conseil budget (mesure 5.7)** : une évaluation *in itinere* a été menée par le cabinet Ernst and Young sur la période de 2019 à juin 2021 ;
- en support pour l'évaluation des mesures :
  - **évaluation de la formation des professionnels de la petite enfance (mesure 1.4)** : une évaluation d'impact réalisée par l'ANSA en partenariat avec le laboratoire J-PAL réalisée sur la période 2015-2021 du programme « Parler Bambin », un programme de formation à destination de l'ensemble des personnels des crèches pour renforcer leurs connaissances et leurs pratiques quotidiennes dans le domaine du développement langagier des enfants ;
  - **évaluation de la mesure qui vise à éviter les sorties « sèches » de l'ASE (mesure 3.5)** : l'étude sur les modalités d'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE de 16 à 21 ans réalisée par la DGCS entre janvier 2019 et avril 2020 ;
  - **évaluation du Service public de l'insertion et de l'emploi (mesure 3.8)** : un rapport intermédiaire réalisé par le cabinet Ernst and Young concernant la première vague de 14 expérimentations a ainsi été rendu au ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion début 2022 ;
  - **évaluation des expérimentations pour les personnes les plus fragiles (mesure 3.9)** : un rapport d'évaluation du comité scientifique a été publié sur la première phase de l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD), des rapports d'évaluation intermédiaires ont également été produits sur SEVE Emploi et Convergence ;



- **évaluation des mesures en matière de lutte contre le non-recours (mesures 5.3, 5.4 et 5.5) :**
  - l'étude réalisée par la Drees en 2020 sur le dispositif « Les rendez-vous des droits élargis » ;
  - le volet quantitatif de l'évaluation des « entretiens giratoires » par la Cnaf parue en 2020.

Parmi ces études, seules l'évaluation de l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » et celles relatives au « rendez-vous des droits élargis » et aux « entretiens giratoires » permettent réellement d'informer sur l'impact des mesures de la Stratégie.

En sus de ces travaux, des travaux d'évaluation en cours ou prévus par les administrations, la DIPLP ou la Dihal permettront d'étoffer les résultats disponibles. Ils sont précisés *infra*.

Une fiche synthèse a été réalisée sur le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) afin de préciser les éléments des travaux d'évaluation disponibles et les programmes d'évaluation pertinents pour l'évaluation de la Stratégie<sup>1</sup>.

Par ailleurs, le comité d'évaluation a lancé en 2022 un projet avec le Crédoc sur les modes d'accueil de la petite enfance et l'aide à la parentalité. Un appel à projets est en cours sur l'évaluation quantitative de l'AMI Grands marginaux.

Le comité d'évaluation a fait documenter les effets attendus sur la pauvreté à long terme, des politiques en matière de modes d'accueil, de santé et d'accompagnement à partir de la littérature scientifique française et internationale<sup>2</sup>.

En complément de ces études, le complément 8 issu du rapport d'avril 2021 a été mis à jour concernant les données disponibles qui pourraient être utiles pour évaluer la Stratégie.

L'évaluation est un exercice sur le temps long. Il est encore trop tôt pour être en capacité de mesurer les effets de la Stratégie, qui pour la plupart ne pourront être évalués avant plusieurs années, ce qui suppose que l'évaluation se poursuive au-delà de l'horizon de déploiement de la Stratégie. Les travaux existants et prévus permettront de poursuivre ce travail d'évaluation dans le contexte de la Stratégie, mais aussi hors Stratégie, pour l'évaluation des futures politiques de lutte contre la pauvreté.

---

<sup>1</sup> Elle peut être consultée dans le complément 4.

<sup>2</sup> Les synthèses de ces travaux sont disponibles dans le complément 13.

#### 1.4. Des données qui ne permettent pas de rattacher l'évolution des indicateurs par groupes de mesures à la Stratégie

L'évaluation doit s'attacher à montrer les effets de la Stratégie sur la pauvreté et les objectifs fixés par la Stratégie. Outre l'analyse de l'évolution de la pauvreté présentée en partie 1, le comité a décidé de suivre l'évolution d'une batterie d'indicateurs<sup>1</sup> sur chacune des grandes thématiques de la Stratégie. Les valeurs disponibles aujourd'hui pour ces indicateurs sur les grandes thématiques de la Stratégie donnent une vision de la situation un ou deux ans après la mise en œuvre de la Stratégie, sauf celles sur l'emploi qui sont très récentes. Parfois, les derniers chiffres disponibles portent sur l'année 2018. Ils caractérisent alors la situation au démarrage de la Stratégie, constituant ainsi le point initial pour une comparaison. Dans d'autres cas, les seuls chiffres disponibles sont antérieurs à 2018. Ils sont néanmoins repris dans ce rapport afin de donner la vision la plus exhaustive sur le périmètre de la Stratégie.

Le comité souligne toutefois qu'il est de manière générale toujours difficile de distinguer les effets de mesures nouvelles, même isolées, de ceux liés à d'autres politiques et aux évolutions économiques et sociales concomitantes que connaît le pays, difficulté exacerbée par les bouleversements liés à la crise du Covid-19 et à ses suites. Il est cependant possible de le faire pour certaines mesures et sous certaines hypothèses – même si, par la suite, c'est uniquement au niveau de l'évaluation d'une mesure en particulier qu'il sera possible de lier scientifiquement les effets observés à la mise en place de la mesure. Ce niveau d'évaluation peut conduire à apprécier l'effet de mesures ne figurant pas dans la Stratégie elle-même, mais qui ont eu un impact positif ou négatif sur l'atteinte de ces objectifs.

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. On manque d'informations sur le logement en raison du retard engendré par la crise du Covid-19 sur la dernière enquête logement 2019. De même, on ne dispose pas de nouvelles données sur les inégalités de santé (renoncement aux soins pour des motifs financiers, les restes à charge selon le décile de niveau de vie et le taux d'effort en santé). En matière de droits sociaux, on ne peut rien dire. L'estimation du non-recours au RSA en 2018 permet d'avoir un point de référence pour le suivi des effets de la Stratégie.

On dispose en revanche d'une large batterie d'indicateurs qui nous renseignent sur l'état du marché du travail. Ils sont suivis au fil de l'eau et nous informent sur l'objectif des mesures « Accompagnement, formation et emploi » : l'amélioration de l'insertion et de l'accès à l'emploi des publics cibles. Ces indicateurs ont connu une amélioration sensible

---

<sup>1</sup> Ils sont précisés en complément 2.

au cours de la période couverte par la Stratégie, puisque le taux de chômage (7,9 %) est au plus bas depuis quinze ans et que le taux d'emploi (67,2 %) atteint un record. Si les constats sont plus mitigés pour ce qui est de la précarité en emploi (part des CDD courts et intérim, halo du chômage, sous-emploi), l'amélioration est encore plus patente pour les indicateurs relatifs à la situation des jeunes sur le marché du travail, avec notamment un taux de chômage des jeunes au plus bas depuis les années 2000 et un taux d'emploi en hausse de 4 points entre fin 2019 et fin 2021. Il faut cependant nuancer car cette amélioration, réelle, s'explique pour partie par un développement de l'apprentissage et noter que la part des NEET chez les 15-29 ans reste relativement élevée, avec 12,4 % en 2021.

Plus largement, ces relatifs bons résultats sont à considérer à la lumière du renforcement opéré sur cet axe par le biais de la Stratégie mais également au regard des mesures mises en place à la suite de la crise du Covid-19, notamment dans le cadre du plan « France Relance ». C'est particulièrement vrai pour les indicateurs du marché du travail relatif aux jeunes, au regard des investissements conséquents consentis dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution » (prime d'embauche, prime exceptionnelle d'apprentissage, extension de la Garantie jeunes, etc.). Ces éléments rendent plus difficile de lier l'évolution des indicateurs aux seules mesures de la Stratégie.

### 1.5. Avis du comité

Le niveau d'information disponible sur la mise œuvre des mesures s'est amélioré sans pour autant permettre d'avoir une visibilité complète de l'état d'avancement de la Stratégie : le niveau d'information au niveau national reste inégal selon les mesures, et on ne dispose pas de vision sur le déploiement au niveau territorial par manque de systèmes d'information uniformisés dans les départements et donc de données fiables. Même si l'information budgétaire s'est améliorée depuis le précédent rapport, le suivi dans ce domaine reste perfectible.

Pour plusieurs mesures, les cibles de mise en œuvre ont été atteintes, voire dépassées (par exemple pour les PCB), ce qui doit être souligné. Cependant, cela n'indique pas si ces mesures atteignent leurs objectifs quant aux effets poursuivis.

La Stratégie a subi deux chocs importants durant son déploiement qui ont eu un effet sur l'orientation des politiques de lutte contre la pauvreté par rapport à ses ambitions initiales. Suite au mouvement des Gilets jaunes, elles se sont de nouveau ouvertes à la logique allocative, avec la revalorisation de la prime d'activité. Elles se sont ensuite tournées vers le soutien à l'action caritative (aide alimentaire, lutte contre le sans-abrisme) avec la crise sanitaire. Parallèlement, la réforme du revenu universel d'activité (RUA) a été mise en sommeil, la création d'un Fonds d'investissement social a été abandonnée dans sa forme

originelle et l'activité du conseil scientifique de la Stratégie s'est arrêtée<sup>1</sup>. Les mesures qui avaient des ambitions transformatrices, par exemple la formation des travailleurs sociaux, sont toujours à un stade expérimental, ou tout juste démarrées.

Les mesures principales de l'axe de non-reproduction de la pauvreté n'ont pas pour le moment permis d'améliorer significativement la quantité ni la qualité des modes d'accueil, pas plus que la présence 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 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, mais 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 plus modestes.

Les mesures destinées à identifier les « jeunes invisibles »<sup>2</sup> 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. L'objectif d'un SPIE, service public universel pleinement établi, reste cependant lointain, contribuant à maintenir l'accompagnement des bénéficiaires du RSA comme l'un des grands chantiers de la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, on ne dispose pour le moment que de très peu d'éléments permettant d'évaluer l'impact de ces parcours d'accompagnement sur le retour à l'emploi des bénéficiaires ainsi que sur le niveau d'emploi en équilibre général.

Pour ce qui est de mesures d'insertion pour les plus éloignés de l'emploi, les montants investis dans l'IAE dans le cadre de la Stratégie et du plan « France Relance » n'ont pas conduit à une hausse notable du nombre de personnes en IAE en stock, malgré une légère augmentation en flux (hausse du nombre de contrats signés).

---

<sup>1</sup> Arènes (2022), *Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. La perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française*, résumé, février. Ce résumé figure dans l'encadré 3 du présent rapport.

<sup>2</sup> Pour rappel, les « jeunes invisibles » peuvent être considérés comme une sous-catégorie de NEET qui, outre n'être « ni en études, ni en emploi, ni en formation », ne bénéficient pas non plus d'accompagnement vers l'emploi de la part du SPE (Pôle emploi, missions locales) et/ou d'acteurs de l'insertion. Il s'agit dès lors réussir à les identifier pour les orienter vers ces acteurs.

Le volet « Logement » de la Stratégie ne comporte que quelques mesures visant des familles avec enfants ainsi que la prévention des expulsions, sur lesquelles on ne dispose pas de travaux d'évaluation. Ce volet ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord », qui vise l'accès au logement des personnes sans domicile et repose sur un dispositif qui a fait ses preuves. Cependant, on ne constate pas à l'heure actuelle de baisse du nombre de personnes en hébergement, ce qui indique des difficultés de mise en œuvre.

Pour les mesures concernant les droits sociaux, outre la revalorisation de la prime d'activité déjà évoquée, les études disponibles sur les expérimentations menées à la Cnaf – sur l'effet du repérage des bénéficiaires potentiels (*datamining*), sur le « rendez-vous des droits élargis » et sur les « entretiens giratoires » indiquent des effets qui semblent positifs. Le suivi du non-recours au RSA en 2018 vient d'être établi. Il conviendrait de l'estimer pour toutes les prestations sociales et de suivre son évolution dans le temps.

Il faudra du temps pour que les mesures produisent des effets et pour connaître ces effets – toutes les mesures n'étant pas pleinement mises en œuvre. En revanche on dispose de quelques résultats et d'autres sont encore à venir.

Le comité souligne cependant les limites rencontrées dans sa mission d'évaluation, en raison du manque de données pour les indicateurs d'évaluation envisagés par le comité, qui témoigne d'un manque d'anticipation et de disponibilité dans la statistique publique de cohortes, d'enquêtes, etc., permettant de connaître l'effet des politiques, et les difficultés à lancer des projets de recherche.

Il est difficile de lier l'évolution de la pauvreté monétaire et des indicateurs globaux à la Stratégie, d'autant plus au vu de la crise sanitaire et des mesures prises pour y répondre. Des données sont disponibles pour la seule évolution de la pauvreté entre 2018 et 2019, pour laquelle la revalorisation de la prime d'activité a permis une baisse significative de la pauvreté, mais a été largement contrecarrée par d'autres mesures sociales et fiscales.

On manque de données permettant de suivre l'évolution des indicateurs macro pour le logement, la santé et les droits sociaux. On ne voit 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 la Stratégie, en particulier pour les jeunes. Cependant, il convient de la nuancer car cette amélioration est en grande partie imputable à un développement de l'alternance, dont il est difficile d'évaluer la pérennité. Il est par ailleurs impossible de lier ces tendances positives aux seules mesures de la Stratégie.

## 2. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Petite enfance et éducation »

### 2.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures<sup>1</sup> de cette thématique sont organisées autour de cinq axes : l'accès aux modes d'accueil formels de la petite enfance, la formation des professionnels de la petite enfance, la meilleure alimentation de tous les enfants, l'accès aux soins de santé des enfants et l'éducation au niveau de la classe de maternelle.

#### Accès aux modes d'accueil formels de la petite enfance (mesures 1.1, 1.2, 1.3 et 1.5)

##### *Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées aux modes d'accueil formels de la petite enfance*

En 2021, la montée en charge était inégale selon les mesures. La création de places en Établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) en lien avec la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes était encore modeste à la mi-2021 au vu de l'objectif final (8 927 places d'EAJE nettes créées sur la période – 29,7 % de l'objectif final de 30 000 places d'EAJE créées d'ici 2022 – **mesure 1.1**).

En revanche, concernant le bonus « Mixité » – une incitation financière versée aux EAJE accueillant des enfants issus de familles pauvres –, l'objectif de 90 000 places bénéficiant de ce bonus d'ici 2022 était quasiment atteint fin 2021 (**mesure 1.2**). Cependant, le nombre de places qui bénéficient du bonus « Mixité » fin 2021 est presque le même que fin 2019. Cette mesure devait se déployer à la fois sur le volet de l'accueil individuel et sur celui de l'accueil collectif. Cependant, aucune information n'est disponible sur les actions engagées sur le volet de l'accueil individuel. L'évolution des modalités d'attribution des places en crèches (**mesure 1.3**) n'est pas connue, et aucune information n'est collectée afin de connaître l'application effective du barème national, qui a été réalisé en 2019. L'objectif de création à la fin 2020 de 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle, soit 1 300 places, n'a pas été rempli. En 2020, 144 crèches avaient été labellisées AVIP, soit 48 % de l'objectif. La création de crèches AVIP a été retardée par rapport aux objectifs initiaux. En juin 2021, 259 crèches

---

<sup>1</sup> Les faits saillants concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie au 31 décembre 2021 et leurs effets pour chacune des grandes thématiques sont présentés ci-dessous. Les informations relatives à chacune des mesures sont précisées dans les fiches, qui proposent une vision synthétique de la situation au 31 décembre 2021 et une présentation détaillée des chiffres et des éléments disponibles.

étaient labellisées AVIP sur 32 départements, soit 86 % de l'objectif initialement fixé pour 2020. Le nombre de places correspondant n'est pas connu (**mesure 1.5**).

#### *Évaluation des mesures destinées aux modes d'accueil formels de la petite enfance*

Les effets attendus à moyen et long termes des mesures en matière de mode d'accueil collectif de la petite enfance sur la pauvreté et des recommandations pour leur évaluation sont présentés en complément du rapport 2020 du comité d'évaluation. Une synthèse en est présenté dans le complément 13.

Concernant le bonus « Mixité » (**mesure 1.2**), la Direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche (DSER) de la Cnaf a réalisé une étude sur sa mise en place et l'atteinte du public cible sur l'année 2019 (étude documentée dans le rapport 2021). Une nouvelle étude, actualisée avec les données de 2019, est parue en mars 2022. Ces résultats confirment ceux présentés dans la rapport 2021. Si ce bonus a réussi à toucher près d'un quart des EAJE (24 % en 2019), il est perfectible au regard du public cible. En effet, près de la moitié (46 % en 2019) des EAJE accueillant entre 30 et 40 % d'enfants en situation de pauvreté ne bénéficient pas du bonus, alors qu'à l'inverse 8 % de ceux accueillant entre 10 et 20 % d'enfants en situation de pauvreté en bénéficient.

Concernant les crèches AVIP (**mesure 1.5**), le cabinet Asdo a mené pour la Cnaf une enquête monographique sur huit crèches labellisées AVIP dans quatre départements, assortie d'une enquête par questionnaire téléphonique auprès des parents bénéficiaires de ce dispositif sur la période 2019 à début 2021. 391 personnes ont répondu à l'enquête (environ 20 % des parents bénéficiaires sur la même période). Les parents ont été interrogés à deux reprises, à six mois d'intervalle, afin d'étudier l'évolution de leur trajectoire et des entretiens individuels approfondis ont été menés auprès de vingt parents bénéficiaires. Selon l'étude, les éléments de profils des bénéficiaires d'AVIP montrent que le dispositif a bénéficié à des familles particulièrement précaires (48 % sont allocataires du RSA). Les familles monoparentales sont surreprésentées (45 % du public) ainsi que les familles nombreuses (35 %). L'étude met également en évidence des résultats positifs en termes d'insertion sur le marché de l'emploi, puisque 60 % ont retrouvé un emploi en moins de trois mois. Les emplois trouvés restent en large proportion précaires : 41 % en CDD, 42 % en temps partiel, 32 % en horaires atypiques. Les résultats sont difficiles à interpréter en l'absence d'un contrefactuel.

#### **Formation des professionnels de la petite enfance (mesure 1.4)**

##### *Suivi de la mise en œuvre de la mesure de formation des professionnels de la petite enfance*

Après l'élaboration du référentiel par le HCFEA, les formations n'avaient quasiment pas débuté en 2020, année consacrée principalement à des actions d'ingénierie de formations (**mesure 1.4**). L'objectif initial de former 600 000 professionnels sur trois ans a été revu à la

baisse, en passant à 200 000 formations sur trois ans. En 2020, 20 000 départs en formation ont été recensés sur le volet territorial et aucun sur le volet national. En 2021, 53 378 départs en formation ont été recensés, dont 20 000 sur le volet territorial et 33 378 sur le volet national. Les formations au titre du volet national en 2021 portaient principalement sur les thématiques suivantes : langage (37 %), art et culture (17 %), alimentation et nature (13 %) et prévention des stéréotypes (12 %). Le nombre de personnes formées correspondant à ces départs en formation n'est pas connu. Au total, si chaque personne formée n'avait reçu qu'une formation, les départs en formation de 2020 et 2021 cumulés représenteraient 12 % de l'objectif initial fixé pour fin 2022 (600 000 formations sur trois ans) et 37 % de l'objectif révisé (200 000 formations sur trois ans). Ces estimations sont des maximums, puisqu'une personne formée peut avoir reçu plusieurs formations.

L'objectif initial paraît donc difficilement atteignable – situation qui suscite l'inquiétude du panel citoyen.

#### *Évaluation de la mesure de formation des professionnels de la petite enfance*

L'évaluation du programme « Parler Bambin », un programme qui vise à l'acquisition des capacités langagières, peut constituer un apport à l'évaluation sur cet aspect des formations en particulier (**mesure 1.4**). Une évaluation d'impact a été réalisée par l'ANSA, en partenariat avec le J-PAL. Le programme « Parler Bambin » et ses résultats ont été publiés en octobre 2021. Ce programme comprend principalement une formation à destination de l'ensemble du personnel des crèches, dont l'objectif est de renforcer leurs connaissances et leurs pratiques quotidiennes dans le domaine du développement langagier des jeunes enfants. Pour mesurer l'impact du programme, l'Institut des politiques publiques (IPP) a mené pendant trois ans une évaluation randomisée sur un échantillon de 94 crèches de France métropolitaine pour la plupart situées dans des quartiers prioritaires, et a enquêté auprès de 1 100 professionnelles ainsi que 1 234 familles majoritairement en situation de pauvreté. Les résultats définitifs, présentés en juin 2021<sup>1</sup>, montrent que selon les professionnelles interrogées, la formation « Parler Bambin » a un impact très fort à court terme sur leurs connaissances du développement langagier des enfants, leurs pratiques et la représentation qu'elles ont de leur rôle auprès d'eux, et la communication avec les parents. Cependant, selon les auteurs de l'évaluation, « Parler Bambin » ne semble pas avoir d'effet sur le développement langagier des enfants, même s'il améliore à court terme leur développement socio-affectif. L'absence de résultats significatifs sur le long terme peut s'expliquer par l'absence de changement soutenu des pratiques des professionnelles ou d'une maîtrise des bonnes pratiques antérieure au programme. La précision des outils

---

<sup>1</sup> Daviot Q., De Chaisemartin C., Gurgand M. et Kern S. (2021), « [Lutter contre les inégalités dès la petite enfance : évaluation à grande échelle du programme Parler Bambin](#) », Institut des politiques publiques, *Note de l'IPP*, n° 72, juin.



utilisés pour mesurer le développement langagier des enfants peut également ne pas être suffisante pour repérer certains changements chez les enfants.

## Meilleure alimentation des enfants (mesures 1.7, 1.8 et 1.9)

### *Suivi de la mise en œuvre des mesures pour une meilleure alimentation des enfants*

Ces mesures ont été en partie impactées par la crise sanitaire et ont eu un succès inégal.

La DIPLP a fait réaliser en 2020 une étude par un prestataire auprès des communes et des établissements publics de coopération intercommunale sur les tarifs sociaux dans les cantines et sur les petits déjeuners à l'école. Elle visait notamment à identifier les freins à la mise en place de la tarification sociale des cantines (**mesures 1.7 et 1.8**). Un reparamétrage a été décidé pour ces deux mesures suite à cette étude non publiée.

Sur l'année scolaire 2019/2020, la mise en place de tarifs sociaux dans les cantines avait touché 15 531 élèves, soit 17,3 % de l'objectif d'ici 2022 (**mesure 1.7**).

Alors que la montée en puissance de la mesure restait limitée en termes de conventionnement de communes avec l'ASP, un croisement avec les bases Insee a permis de mettre en avant que 6 000 des 10 000 communes éligibles n'avaient pas d'écoles. Un nouveau critère a été mis en place afin d'augmenter le nombre de communes éligibles. Il permet de cibler les communes avec la « compétence cantine ». Depuis avril 2021, le potentiel de communes éligibles (c'est-à-dire avec la « compétence cantine ») a ainsi été multiplié par trois (de 4 000 à 12 000 communes).

Par ailleurs, en janvier 2021, la subvention par repas a été relevée de 2 à 3 euros. L'objectif était d'élargir l'application aux communes rurales de plus grande taille pour permettre à davantage d'enfants d'en bénéficier, afin d'atteindre ainsi la cible de 5 millions de repas distribués.

Sur l'année scolaire 2020/2021, 24 851 élèves bénéficiaient du tarif. En cumulé sur les années scolaires 2019/2020 et 2020/2021, 36 400 élèves avaient bénéficié du tarif, soit 44,8 % de l'objectif d'ici 2022. Si le nombre d'enfants concernés a progressé de 36 % environ entre l'année 2019/2020 et 2020/2021, le nombre de communes concernées n'est cependant pas disponible. Par ailleurs, il n'est pas clair si ce reparamétrage a permis de mieux toucher les personnes visées par ce dispositif.

Les chiffres sur l'ensemble de l'année scolaire 2021/2022 ne sont pas encore disponibles. Cependant, au premier trimestre 2021/2022, 69 346 élèves ont bénéficié du dispositif, soit 77 % de l'objectif final. 1 185 communes sont désormais inscrites, soit 10 % des communes éligibles environ.

Le dispositif des petits déjeuners à l'école visait initialement les zones d'éducation prioritaires et les classes de maternelle et CP-CE1. Sur l'année scolaire 2019/2020, 153 000 enfants dans les territoires prioritaires ont bénéficié de petits déjeuners à l'école, ce qui représente 76,5 % de l'objectif final de 200 000 enfants en 2020, et ce malgré le premier confinement qui a stoppé sa mise en œuvre (**mesure 1.8**). Cependant, en raison des difficultés pour établir un suivi nominatif des élèves, les chiffres d'enfants bénéficiaires résultent d'estimations fondées sur le produit du nombre d'écoles projetées par la moyenne départementale constatée de bénéficiaires par école.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2020, les subventions pour les petits déjeuners à l'école ont été revalorisées, passant de 1 euro par petit déjeuner à 1,30 euro en métropole et 2 euros en Outre-mer. Sur l'année scolaire 2020/2021, seulement 96 602 enfants ont bénéficié de petits déjeuners à l'école, ce qui représente 48 % de l'objectif final initialement visé pour 2020. Les conditions sanitaires plus contraignantes à la rentrée 2020 ont été évoquées pour expliquer ce recul de la mise en œuvre, mais le comité ne dispose pas d'éléments probants à ce sujet.

La relance du dispositif à la rentrée 2021 s'est appuyée sur une extension du périmètre du public cible au-delà du seul réseau des écoles REP, notamment aux zones rurales et péri-urbaines. L'objectif initial a évolué passant à 300 000 élèves d'ici fin 2022. Lors du premier trimestre 2021/2022, le nombre d'élèves bénéficiaires a considérablement augmenté pour atteindre 230 000. Sur la base de 36 semaines hors vacances chaque année, et d'un coût moyen estimé à 1,50 euro par petit déjeuner, le montant dépensé au premier semestre 21/22 permettrait de financer environ un petit déjeuner par mois par élève bénéficiaire. Selon ces mêmes hypothèses, le budget alloué initialement sur cette même période aurait permis de financer environ trois petits déjeuners par mois par élève bénéficiaire. Le nombre de petits déjeuners correspondant par enfant et par mois dans les QPV n'est pas connu.

Le programme « Malin » vise à accompagner les parents, notamment ceux sous contrainte budgétaire, pour qu'ils donnent à leurs enfants une alimentation de qualité et adaptée à leurs besoins. Au 31 décembre 2021, 41 433 enfants étaient inscrits au programme « Malin » depuis le lancement du dispositif, soit 25,7 % de l'objectif visé par la mesure (**mesure 1.9**). À cette même date, le programme avait été proposé à près de 160 000 enfants éligibles, soit 33,3 % de l'objectif visé par la mesure.

#### *Évaluation des mesures pour une meilleure alimentation des enfants*

Les résultats de l'évaluation scientifique d'impact du programme « Malin » sur la santé des enfants, via l'étude scientifique ECAIL (étude clinique alimentation infantile) lancée en 2017, sont prévus pour 2023 (**mesure 1.9**).

## Accès aux soins de santé des enfants (mesure 1.10)

### *Suivi de la mise en œuvre de la mesure portant sur l'accès aux soins de santé des enfants*

Concernant cette mesure convenue qui porte sur les missions des PMI et dont l'objectif est d'améliorer l'accès à la santé pour les enfants, en particulier les plus pauvres (**mesure 1.10**), on peut souligner que la loi pour l'école de la confiance du 26 juillet 2019 a rendu obligatoire l'examen médical à 3-4 ans. Le comité ne dispose cependant pas d'informations sur la mise en place effective de cette obligation. En 2020, 29 départements avaient contractualisé sur les objectifs de protection de l'enfance. En 2021, 36 nouveaux départements se sont engagés dans cette démarche. Cette mesure comprend également l'extension du programme « M'T Dents » visant à améliorer la santé bucco-dentaire des enfants, qui est financé par les fonds de la Stratégie. Entre 2018 et 2019, le taux moyen de réalisation de l'examen bucco-dentaire à 6 ans a progressé de 8,4 points, passant de 47,6 % à 56 %. On ne dispose pas de données plus récentes. Dans le cadre du programme « M'T Dents », les bénéficiaires reçoivent un bon leur permettant de bénéficier d'une consultation chez le dentiste entièrement prise en charge par l'Assurance maladie. Entre 2018 et 2019, le taux d'examens bucco-dentaires M'T Dents réalisés sur présentation du bon est stable, autour de 33 %. Entre 2019 et 2020, cet indicateur chute à 22 %. Il ne traduit cependant pas la totalité des examens réalisés. Par exemple, les familles bénéficiaires de la CSS, dispensées de l'avance des frais lors d'une consultation chez le chirurgien-dentiste, n'ont pas à présenter le « bon M'T Dents » pour bénéficier du tiers payant.

## Éducation – au niveau de la classe de maternelle (mesure 1.6)

### *Suivi de la mise en œuvre de la mesure portant sur l'éducation*

Le comité ne dispose d'aucune information sur le contenu, la mise en œuvre et l'évaluation de la mesure concernant le soutien des collectivités dans 60 QPV avec deux adultes par classe de maternelle (**mesure 1.6**). Cette mesure était initialement inscrite dans la feuille de route de la politique de la ville. Pour la note d'étape de mars 2020, la DIPLP avait confirmé la présence de cette mesure dans la Stratégie. Depuis, elle a informé le comité que la mesure a été requalifiée et intégrée dans le déploiement des Cités éducatives et ne fait donc plus partie de la Stratégie. La mesure n'a pas de crédits dédiés et ne fait l'objet d'aucun suivi spécifique. Le comité ne dispose pas d'informations supplémentaires.

## 2.2. Évaluation de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures

Pour le comité d'évaluation, les dix mesures en matière de petite enfance et d'éducation de la Stratégie poursuivent deux objectifs finaux : d'une part, l'amélioration de l'accès des enfants de milieux défavorisés à des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

de qualité ; d'autre part, la réduction des inégalités de réussite scolaire des enfants de 3 à 6 ans, à l'entrée à l'école élémentaire, à l'entrée au collège et des jeunes de 16 à 18 ans. Ce dernier objectif a été retenu en raison des effets attendus à long terme des mesures de la Stratégie qui visent la petite enfance.

### *Premier objectif*

Selon la Cnaf<sup>1</sup>, en 2019, 20,2 % des enfants appartenant aux familles dont les ressources sont situées sous le seuil de pauvreté ont fréquenté un équipement d'accueil du jeune enfant (EAJE) relevant de la prestation de service unique, quasi stable par rapport à 2018 (20 %).

### *Second objectif*

À partir des données fournies par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), la maîtrise des compétences des élèves de CP en français et en mathématiques a globalement augmenté entre la rentrée 2018 et la rentrée 2021. Malgré la baisse observée entre septembre 2019 et septembre 2020, largement attribuable au contexte sanitaire et au confinement, la hausse constatée en début de CP entre 2020 et 2021 de la maîtrise des compétences en français et en mathématiques quel que soit le type d'établissement fréquenté a en effet permis un rattrapage (pour la plupart des compétences observées, les niveaux sont assez proches de 2019). De même, les résultats des élèves aux évaluations à la mi-CP montrent que les connaissances des élèves en français et en mathématiques se sont globalement améliorées entre janvier 2019 et janvier 2021. Par exemple, 76,4 % des élèves étaient capables de lire un texte à voix haute en 2021 alors qu'ils n'étaient que 73,8 % en 2019. En mathématiques, 80,7 % des élèves savaient écrire des nombres sous la dictée, contre 75,9 % en 2019.

Entre la rentrée 2018 et 2021, les résultats des élèves aux évaluations de début de 6<sup>e</sup> montrent que les compétences en français se sont améliorées de 2,5 points de pourcentage, alors qu'en mathématiques elles se sont dégradées de 0,4 point.

Mais les inégalités de réussite scolaire se sont aggravées au cours des trois dernières années. En 2021<sup>2</sup>, en milieu de CP, 62,3 % des élèves en REP+ comprenaient des phrases à l'oral, soit 23,4 points de moins que les élèves hors REP (85,7 %). Cet écart était de 23 points en 2020 et de 22,1 points en 2019. En mathématiques, en 2021, 39,6 %

---

<sup>1</sup> Observatoire national de la petite enfance (Onape) (2021), *La Lettre de l'Observatoire national de la petite enfance*, n° 6, novembre.

<sup>2</sup> Les résultats par catégorie d'établissements pour les évaluations à mi-CP ne sont pas encore disponibles. À noter que l'évaluation en 2022, du fait des difficultés dans les écoles dues à la crise sanitaire en janvier, a été décalée après les vacances de février. À cet âge, cela compromet la comparaison des résultats avec les années précédentes. Il faudra donc attendre les résultats pour 2023 pour confirmer la poursuite ou non de la hausse des inégalités scolaires.

des élèves de REP+ parvenaient à résoudre des problèmes, quand 57,1 % des élèves hors REP en étaient capables, soit un écart de 17,5 points. L'écart était de 17,1 points en 2020 et de 16,7 points en 2019. Les tests à mi-CP ayant été mis en place durant l'année scolaire 2018-2019, les résultats ne sont pas disponibles pour 2018.

En début de 6<sup>e</sup>, les écarts sont encore plus marqués en mathématiques (plus de 30 points). En 2021, seuls 42,2 % des élèves de REP+ maîtrisaient les connaissances mathématiques, alors qu'ils étaient 73,5 % hors REP. L'écart (31 points) était le même en 2019 et plus important en 2020 (34,2 points). En français, les écarts se situent autour de 20 points au cours des trois années. Les chiffres ne sont disponibles par type d'établissement que depuis 2019.

Si l'on considère l'origine sociale des élèves à partir de l'indicateur que vient de construire la DEPP<sup>1</sup> et les résultats qu'elle a produit pour le comité d'évaluation pour l'année 2021, il apparaît que plus les élèves sont défavorisés, moins ils sont nombreux à maîtriser les connaissances en français et en mathématiques en début de 6<sup>e</sup>. Ainsi, 97,5 % des 20 % d'élèves les plus favorisés maîtrisent les connaissances en français, contre seulement 74 % des 20 % d'élèves les moins favorisés.

Il convient de préciser que l'effet propre des mesures de la Stratégie sur ces inégalités scolaires sera difficile à isoler. D'une part, si un accès favorisé à des repas équilibrés à la cantine peut avoir un effet immédiat sur l'attention et la concentration des enfants, l'impact sur la performance scolaire ne pourra pas être isolé. D'autre part, la Stratégie a été lancée alors que se déroulait la généralisation du dédoublement des classes en CP et en CE1 en éducation prioritaire conçue en dehors de la Stratégie<sup>2</sup>.

En 2018, année précédant la mise en œuvre de l'obligation de formation, le taux de scolarisation des jeunes de 16 à 18 ans était en moyenne de 89,4 %. En 2019, il était de 90 % et de 89,7 % en 2020. Si le recul en 2020 concerne les trois tranches d'âge, il est

---

<sup>1</sup> La Depp a en effet construit un indice de position sociale qui capte plusieurs dimensions : sociales, économiques et scolaires, de l'élève en tenant compte de la profession et de la catégorie socioprofessionnelle des deux parents. Cet indice classe les élèves en cinq groupes égaux, des 20 % d'élèves les plus favorisés au 20 % d'élèves les plus défavorisés. Voir Rocher T. (2016), « [Construction d'un indice de position sociale des élèves](#) », *Éducation et Formations*, n° 90, avril.

<sup>2</sup> Conçue comme une mesure de justice sociale et scolaire en direction des élèves défavorisés, la politique de doublement des classes de grande section, CP et CE1 dans les REP et REP+ a donné lieu à des évaluations en demi-teinte. Si les élèves concernés progressent, la mesure est loin d'avoir permis de compenser les différences de compétences entre les élèves scolarisés hors de l'éducation prioritaire et les élèves scolarisés dans les REP+ dédoublées. Le phénomène de rattrapage, observé à la fois en CP et CE1, demeure limité. En outre, ciblée sur l'éducation prioritaire, elle concerne moins de 15 % des élèves en difficulté scolaire scolarisés à l'école élémentaire, et moins d'un quart des élèves des CSP défavorisées.

plus marqué pour les jeunes de 16 ans. Les données par origine sociale ne sont pas disponibles pour ce niveau d'études.

L'indicateur des sortants de formation initiale sans aucun diplôme ou avec uniquement le brevet des collèges permet de quantifier le faible niveau d'études au moment clé où les jeunes terminent leur formation initiale et entrent sur le marché du travail. En 2018, le taux de sortants de formation initiale peu diplômés s'élève à 6,8 % et celui de sortants sans diplôme à 5,2 %. Ces chiffres, qui résultent d'un nouveau mode de calcul de la Depp<sup>1</sup>, ne sont pas disponibles pour 2019. Le taux de sortants n'est pas disponible selon l'origine sociale à 18 ans. L'information qui s'en approche le plus est le niveau de diplôme des 25-34 ans selon le milieu social, publié chaque année dans le document « État de l'école » de la DEPP (fiche 28). En 2020, 12 % des adultes de 25-34 ans sont sortis de formation initiale avec le diplôme national du brevet ou aucun diplôme, soit un peu moins qu'en 2019 (13 %). Ce sont 17 % des adultes de 25-34 ans issus d'un milieu ouvrier, soit autant qu'en 2019. En 2020, 49 % des adultes de 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur (+ 4 points par rapport à 2019). Comme en 2019, ce sont 80 % des adultes d'un milieu social favorisé (cadres ou professions intellectuelles supérieures) et seulement 29 % des adultes issus d'un milieu ouvrier.

### 2.3. Avis du comité

Pour le comité d'évaluation, les orientations du volet petite enfance de la Stratégie – également considérées comme « centrales » par le panel citoyen et le 5<sup>e</sup> collège du CNLE – sont à maintenir.

L'accès aux modes d'accueil collectifs des enfants de familles en situation de pauvreté est au cœur de ce volet. Le dispositif AVIP, salué notamment par le panel citoyen, semble atteindre ses objectifs en touchant les personnes les plus précaires – et notamment des familles monoparentales – et en permettant un retour à l'emploi (malheureusement souvent précaire). Il devrait être amplifié. Par ailleurs, les familles monoparentales sont particulièrement touchées par la pauvreté et doivent faire l'objet d'une attention particulière dans toute Stratégie de lutte contre la pauvreté.

Pour le reste des politiques mises en place, les premiers résultats disponibles semblent indiquer des difficultés à atteindre leurs cibles, que ce soit en matière de fréquentation par des enfants appartenant aux familles dont les ressources sont situées sous le seuil de

---

<sup>1</sup> Dans son [rapport 2021](#), le comité avait publié ces deux taux pour 2018 et 2019. La Depp a depuis révisé son mode de calcul en établissant une moyenne sur trois ans. Ainsi, le chiffre de 2018 résulte-t-il d'une moyenne des données de 2017 à 2019. Le chiffre 2019 sera disponible en octobre 2022.

pauvreté<sup>1</sup> (elle a stagné entre 2019 et 2020), ou en termes de développement des crèches dans les quartiers les plus défavorisés. L'évolution plus récente de la fréquentation des EAJE par les enfants pauvres sera à suivre avec attention. Par ailleurs, les effets des dispositifs prévus dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en place de territoires démonstrateurs Petite enfance intitulé « Accueil pour tous » (lancé par le secrétariat d'État à l'Enfance et aux Familles et porté par la DIPLP et la Cnaf) seront à surveiller, afin d'identifier ceux qui fonctionnent le mieux. Cet AMI a pour but de faire émerger des projets innovants<sup>1</sup>, « en proposant une offre diversifiée et un accueil régulier ou à temps partiel, ou encore ponctuel, des pratiques d'accueil adaptées et une dimension pédagogique spécifique. Il s'agit aussi d'agir sur la "non-demande" d'accueil par les ménages les plus fragiles, en leur proposant une réponse adaptée à leurs besoins<sup>2</sup> ».

Par ailleurs, le comité d'évaluation a lancé une étude sur les besoins en matière de modes d'accueil de la petite enfance des familles en situation de pauvreté. Réalisée par le Crédoc, elle prévoit une enquête qualitative auprès d'un échantillon de 50 à 60 familles qui doit permettre de mieux cerner ces besoins et de déterminer la pertinence des mesures de la Stratégie et de l'AMI « Modes d'accueil de la petite enfance » pour y répondre. Les résultats sont attendus fin 2022. Cette étude permettra également de mieux appréhender les besoins en matière d'aide à la parentalité des familles en situation de pauvreté et la pertinence de la Stratégie pour y répondre. Le comité ne dispose que de très peu d'informations sur ce qui a été mis en place à ce sujet, mais les experts interrogés relatent peu d'avancées dans le domaine. D'autres travaux pourront être mobilisés :

- l'état des savoirs sur l'accueil du jeune enfant en situation de pauvreté, réalisé dans le cadre du cycle de séminaire intitulé « Premiers pas » du 1<sup>er</sup> décembre 2020 à l'été 2021, organisé par la France Stratégie, la Cnaf et le HCFEA afin de réfléchir à une politique de la petite enfance ciblée sur le développement, l'épanouissement et les acquisitions de tous les enfants, pourrait également être mobilisé pour élaborer la suite de la Stratégie<sup>3</sup> ;
- les travaux que doit réaliser la Drees à partir des résultats de l'enquête sur les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants (données collectées fin 2021-début 2022) compléteront utilement les études existantes. Sont prévus en 2022 un état des lieux général sur les évolutions en la matière depuis l'enquête 2013 d'une part et un focus sur la situation des familles monoparentales, et en 2023, une fois réalisé l'appariement

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la part des enfants pauvres fréquentant un équipement d'accueil du jeune enfant relevant de la prestation de service unique.

<sup>2</sup> <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/toutes-les-actualites/article/developper-l-accueil-des-jeunes-enfants-issus-de-familles-defavorisees>

<sup>3</sup> Ce séminaire a par ailleurs donné lieu à une publication. Caisse nationale des allocations familiales, France Stratégie et le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2021), « Premiers pas. Développement du jeune enfant et politique publique », Synthèse du séminaire, octobre.

avec les données socio-fiscales, un focus sera effectué sur la situation des familles vivant dans les QPV ;

- Le dossier sur l'« État des lieux sur l'accueil du jeune enfant » de la Cnaf et une analyse territoriale des stratégies de réduction des inégalités sociales dans le secteur de la petite enfance est en cours de réalisation par une équipe de sociologues de l'EHESP Rennes pour le compte de la Cnaf ; leur publication est prévue en 2022.

Concernant la formation des professionnels de la petite enfance prévue dans la Stratégie pour améliorer la qualité de l'accueil, si le référentiel prévu a bien vu le jour, la formation est passée d'une visée très ambitieuse en termes de contenu et du nombre de professionnels visés, à un objectif considérablement réduit – ce qui alarme le panel citoyen, inquiet à la fois du niveau de formation et plus généralement de l'attractivité de ces métiers. Il paraît nécessaire de revoir les modalités de formation et de s'assurer que leur contenu correspond bien aux objectifs visés. Par ailleurs, si un questionnaire de satisfaction est prévu pour les personnes formées, il n'est pas certain que des informations sur l'appropriation de la formation par les professionnels de la petite enfance soient disponibles. Enfin, concernant, le développement langagier, si son rôle dans la lutte contre les inégalités est reconnu, l'évaluation du programme « Parler Bambin » ne permet pas de conclure qu'il a des effets positifs à long terme.

Les résultats de l'évaluation scientifique d'impact du programme « Malin » sur la santé des enfants via l'étude scientifique ECAIL (étude clinique alimentation infantile) lancée en 2017 sont prévus pour 2023 et permettront de connaître ses effets. On ne pourra pas mesurer les effets des autres mesures en matière d'alimentation des enfants. Si le principe de leur garantir une meilleure alimentation ne paraît pas à remettre en cause, il convient de s'assurer que ces mesures touchent ceux qui en ont le plus besoin et que les modalités employées pour améliorer leur alimentation sont les bonnes.

Enfin, si on ne peut rien dire à l'heure actuelle des effets du volet pour la petite enfance de la Stratégie, il faut souligner que les alertes sur l'état de la médecine scolaire et de la PMI sont nombreuses<sup>1</sup>, et que les mesures universalistes, par exemple le programme « M'T Dents », peuvent ne pas atteindre les plus pauvres car les actions ne sont pas assez ciblées ni les modalités adaptées à ce public. Par ailleurs, le manque de connaissance sur la santé des enfants en dehors de la santé dentaire et de l'obésité chez les jeunes questionne.

Le panel citoyen s'interroge sur « l'ambition » – à ses yeux peut-être trop élevée – de la Stratégie dans le champ de l'éducation et de la petite enfance, avec un périmètre large sans priorité claire qui donne l'impression d'un « éparpillement des mesures » et rend

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet le rapport remis au Premier ministre en juillet 2018 par Michèle Peyron, [Pour sauver la PMI, agissons maintenant !](#).



difficile l'évaluation. Dans le même ordre d'idée, pour le 5<sup>e</sup> collège du CNLE, les mesures éducatives demeurent un peu éloignées du cœur de la Stratégie et tendent « à traiter le symptôme plutôt que le mal ».

Le comité d'évaluation souligne l'absence de mesures en matière d'éducation dans la Stratégie, et d'une manière générale de mesures pour les enfants de 11 à 15 ans – ce qui paraît étonnant au vu de sa visée de lutte contre la reproduction sociale de la pauvreté qui se joue dans le milieu scolaire. Le CNLE a ainsi produit récemment un avis dans lequel il émet 24 recommandations sur les points qui contribuent à l'égalité des chances, articulées autour de quatre axes d'action : améliorer les conditions de vie des familles pour la réussite de leurs enfants ; assurer les conditions de la réussite scolaire pour tous dès le plus jeune âge ; garantir la continuité éducative et la construction d'un avenir pour chaque jeune ; et assurer une égalité éducative sur tout le territoire.

Un volet pourrait aussi être rajouté sur la culture, les loisirs et les vacances – des dimensions à traiter si on veut parler de la pauvreté sous un angle plus large que celui de la pauvreté uniquement monétaire. Enfin, au vu de l'ampleur des inégalités sociales et territoriales en matière de santé et de leur formation dès le plus jeune âge<sup>1</sup>, le volet « Santé » des enfants de la Stratégie paraît à étoffer, via l'ajout d'actions de prévention et l'intégration de la santé mentale<sup>2</sup> – l'organisation mondiale de la santé (OMS) inclut d'ailleurs la santé physique et mentale dans sa définition de la santé. Les travaux du HCFEA sur la santé mentale des enfants et des adolescents réalisés en 2021 et 2022 pourraient être utiles à ce sujet.

Quelles que soient les orientations retenues pour la suite de la Stratégie, il conviendra de s'inscrire en cohérence avec la Stratégie nationale de protection de l'enfance 2020-2022 et dans la lignée de la Garantie européenne pour l'enfant signée en 2021<sup>3</sup> et qui vise à

---

<sup>1</sup> Dans un rapport récent produit à la demande de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes soulignait l'ampleur de ces inégalités. Les magistrats soulignaient notamment que « Dès l'entrée en maternelle, et même certainement avant, la catégorie sociale du foyer a un impact significatif sur l'état de santé des enfants et leur développement ». La Cour des comptes précisait, en s'appuyant sur un travail réalisé par l'Ined à partir des données Elfe, que le surpoids ou l'obésité d'enfants de 3,5 ans est trois fois plus élevé chez ceux qui vivent dans des foyers à faibles revenus (11 %) que dans des foyers plus aisés (3,6 %). En matière de santé bucco-dentaire : à 3,5 ans, les parents d'enfants déclarent trois fois plus la présence d'une ou plusieurs caries dans les 20 % des foyers les plus pauvres que dans les 20 % des foyers les plus aisés (6,4 % contre moins de 2 %). Cour des comptes (2022), *La Santé des enfants*, rapport, février.

<sup>2</sup> Le panel citoyen a souligné le besoin d'évaluer les effets à moyen terme de la crise sanitaire sur la réussite scolaire (notamment en matière de décrochage) et sur la santé mentale des enfants et adolescents. Ces études, qui doivent viser en particulier les plus précaires, permettraient d'objectiver les impacts de la crise pour les enfants et les jeunes afin d'y répondre dans les politiques mises en place.

<sup>3</sup> Source : Infographie sur la Garantie européenne pour l'enfant, site de l'Union européenne, consulté le 6 juin 2022 : <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/european-child-guarantee/>

garantir aux enfants les plus démunis un accès à des services essentiels<sup>1</sup>. Par ailleurs, pour que les effets des mesures visant la non-reproduction sociale de la pauvreté puissent être observés à moyen mais surtout à long terme, il faut donc que soit disponible un écosystème de données permettant d'assurer le suivi des résultats des mesures – donc la disponibilité des indicateurs de suivi et de résultats et le maintien des enquêtes qui visent les enfants et les jeunes, et le suivi des parcours des enfants qui en bénéficient – ce qui passe par des panels comme le projet Eurocohort et le suivi des résultats issus de la cohorte Elfe, même si elle a été lancée avant la Stratégie pauvreté.

### 3. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Santé »

#### 3.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures de cette thématique sont organisées autour de deux axes : l'accessibilité financière et le recours aux soins d'une part, l'accès aux soins d'autre part.

#### Améliorer l'accessibilité financière et le recours aux soins (mesures 2.1, 2.2 et 2.4)

##### *Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à améliorer l'accessibilité financière et le recours aux soins*

Les deux mesures de la Stratégie pour améliorer l'assurance et le recours aux soins – la mise en place de la complémentaire santé solidaire (CSS - **mesure 2.1**), et le renouvellement automatique de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) pour les allocataires du RSA (**mesure 2.2**) – ont été mises en place en 2019. La complémentaire santé solidaire a remplacé la CMU-c et a été étendue aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS). Le renouvellement automatique pour les bénéficiaires du RSA a été adapté avec la crise du coronavirus en 2020 via la prolongation automatique des contrats de CSS pour prévenir la rupture de droits.

---

<sup>1</sup> Cette garantie prône l'accès à une éducation et un accueil gratuit pour la petite enfance, un enseignement gratuit, des soins de santé gratuits, au moins un repas sain gratuit par jour d'école, un accès à une alimentation saine et un logement adéquat. Elle contribue aux objectifs sociaux de l'Union européenne, dont l'article 11 du socle européen des droits sociaux (« Les enfants ont droit à une éducation de la petite enfance à des prix abordables ainsi qu'à des soins de qualité. Les enfants ont droit à la protection contre la pauvreté. Les enfants de milieu défavorisés ont le droit de bénéficier de mesures spécifiques visant à renforcer l'égalité des chances »), l'objectif européen de 15 millions de personnes en moins exposées à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale d'ici 2030, dont au moins 5 millions d'enfants, et la stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant.

Les actions précises prévues dans le cadre de la mesure d'accompagnement du « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire n'ont pas pu être identifiées par le comité (**mesure 2.4**).

#### *Évaluation des mesures destinées à améliorer l'accessibilité financière et le recours aux soins*

Les effets attendus à moyen et long termes sur la pauvreté des mesures « Santé » de la Stratégie et de trois mesures du Ségur de la santé ainsi que des recommandations pour leur évaluation sont présentés dans la revue de littérature réalisée par l'Irdes à la demande du comité d'évaluation<sup>1</sup>. Ce travail concerne l'ensemble des mesures en matière de santé de la Stratégie mais pourra apporter des éléments pertinents pour l'évaluation de chacune d'entre elles. Une synthèse en est présentée dans le complément 13.

Le 1<sup>er</sup> novembre 2019, la CSS a remplacé la CMU-c et l'ACS (**mesure 2.1**). Pour être éligible, il faut disposer d'un niveau de vie inférieur à environ 90 % du seuil de pauvreté. Conçue pour faciliter l'accès aux soins des personnes vulnérables et leur offrir une meilleure couverture santé, la CSS a pour ambition d'augmenter le taux de recours qui était enregistré pour les anciennes prestations CMU-c et ACS. Il est visé une amélioration de 3 points du taux de recours en 2020 pour les anciens éligibles à l'ACS, de 6 points au global en 2021 et de 9 points au global en 2022.

La Drees a établi une mesure du recours à la CSS. En 2019, le taux de recours à la complémentaire santé solidaire (CSS)<sup>2</sup> était de 52 %, stable par rapport à 2018 (taux de recours à la CMU-c ou à l'ACS). Le taux de recours à la complémentaire santé par les bénéficiaires du RSA n'est pas connu<sup>3</sup>.

La Drees précise toutefois que les personnes éligibles à la CSS peuvent également bénéficier par ailleurs d'une couverture complémentaire collective d'entreprise. Ainsi, 67 % des personnes éligibles à la CSS sont couvertes par une complémentaire santé lorsque l'on intègre le recours aux complémentaires collectives d'entreprise<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le complément 7 du [rapport 2021](#) du comité.

<sup>2</sup> Le taux de recours à la CSS est le rapport entre le nombre de bénéficiaires et le nombre estimé de personnes éligibles.

<sup>3</sup> Une estimation du taux de recours à la CMU-c et à l'ASS par les bénéficiaires de minima sociaux en 2018 a été publiée par la Drees en 2022. L'enquête mobilisée (l'enquête BMS 2018) est apériodique et sa prochaine édition n'est pas programmée.

<sup>4</sup> Selon la Drees, les personnes éligibles à la CSS avec contribution financière appartiennent plus souvent à des ménages comprenant un actif potentiellement éligible à une couverture complémentaire collective d'entreprise.

Le taux de recours à la CSS varie fortement entre la CSS avec et sans participation financière. Pour la CSS sans participation, il est estimé en 2019 à 66 %, soit au même niveau que le recours à la CMU-c en 2018. Pour la CSS avec participation, il est estimé en 2019 à 27 %, soit 1 point en dessous du taux de recours à l'ACS en 2018 (28 %). La structure par âge des bénéficiaires de la CSS avec participation est assez proche de celle de l'ancienne ACS, alors que la CSS avec participation visait à s'ouvrir à de nouvelles populations.

Le comité n'a pas connaissance d'éléments plus récents sur les taux de recours.

Selon le rapport annuel de la CSS<sup>1</sup>, l'année 2020 est marquée par un moindre recours aux soins pour les bénéficiaires de la CSS, dans le contexte de la crise du coronavirus et des différentes mesures de confinement. La sous-consommation de soins a eu lieu en particulier entre mars et mai 2020.

Concernant la nature de la consommation de soins, les dépenses des bénéficiaires de la CSS auprès de médecins généralistes sont proportionnellement plus importantes qu'en population générale : 18,3 % de la dépense de CSS vs. 12 % pour la population générale. La part des honoraires dentaires dans la dépense totale est également supérieure pour les bénéficiaires de la CSS, qui bénéficient d'un panier de soins réglementé et mieux couvrant que le reste de la population, même depuis la mise en place du 100 % santé. Les dépenses d'honoraires dentaires des bénéficiaires de la CSS représentent 12,4 % des dépenses vs. 8,7 % pour la population générale.

En revanche, les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire recourent moins aux consultations auprès de médecins spécialistes (à savoir tous les médecins sauf les généralistes et les médecins du secteur dentaire) : 12,3 % de la dépense de complémentaire santé solidaire vs. 15 % pour la population générale. Le recours aux médicaments est également inférieur à celui de la population générale (33,6 % vs. 37,5 %).

En l'état actuel des données, il n'est pas possible de distinguer la dépense des bénéficiaires de la CSS sans participation de celle des bénéficiaires de la CSS avec participation. Des travaux sont en cours à partir des données du Système national des données de santé (SNDS), mais ne porteront leurs fruits qu'ultérieurement au cours de l'année 2022.

Le taux de renoncement aux soins et le revenu disponible pour les personnes ayant accès au dispositif ne sont pas disponibles.

En 2020, la Cour des comptes a procédé à une enquête sur les complémentaires santé avec un regard particulier sur la CSS et sur le fonds de la CSS, à la demande de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

---

<sup>1</sup> Ministère des Solidarités et de la Santé (2021), *Rapport annuel de la complémentaire santé*, janvier.

Pour la Cour des comptes, le dispositif n'atteint ses cibles qu'imparfaitement. En effet, bien que l'état de santé des personnes qu'il couvre soit proportionnellement plus dégradé que le reste de la population, il n'a pas permis de faire disparaître les renoncements aux soins. En outre, les refus de soigner de la part des professionnels de santé, bien qu'interdits, perdurent faute d'être dûment sanctionnés. La pertinence, pour des personnes inactives dont la situation bouge peu pour la plupart, de devoir demander le renouvellement de la CSS chaque année (comme avant elle la CMU-c et l'ACS) est questionnée et vue comme une source possible du recours limité à la CSS (estimé comme indiqué *supra* par la Drees à 48 % ou 33 % si l'on intègre les complémentaires collectives), que la Cour qui le compare aux 96 % de la couverture de la population obtenue par les assurances complémentaires santé).

Des travaux pour améliorer la connaissance de l'impact de la mise en œuvre de la CSS sont prévus (voir *infra*).

### Améliorer l'accès aux soins (mesures 2.3 et 2.5)

#### *Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à améliorer l'accès aux soins*

La création de centres communautaires dans les QPV (qui vise à améliorer l'accès aux soins des publics éloignés) (**mesure 2.3**) et la hausse de l'accompagnement social renforcé (pour améliorer et augmenter la capacité de prise en charge médico-sociale des publics les plus précaires, notamment les personnes à la rue) (**mesure 2.5**) ont toutes deux été complétées dans le cadre du Ségur de la santé.

Pour la première, seulement six centres communautaires (ou « participatifs ») avaient été créés dans les QPV à la fin 2020. Un centre de santé communautaire implique les citoyens et la communauté locale dans sa gestion. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2021, soixante centres ou maisons de santé pluriprofessionnels ont été créés dans les QPV/QV. Il n'est pas clair à ce stade si les centres pluriprofessionnels répondent à l'objectif de la mesure. En effet, si une maison de santé pluriprofessionnelle est composée de plusieurs médecins généralistes et de paramédicaux qui ont fixé un projet de santé collectif, ces structures ne sont pas nécessairement communautaires.

Par ailleurs, le déploiement de soixante centres et maisons de santé participatifs dans ou aux alentours des QPV a été annoncé dans le cadre du Ségur de la santé. Entre début 2020 et fin 2021, 26 centres et maisons de santé participatifs ont été créés dans ou à proximité des QPV, soit 43 % de l'objectif visé.

Pour la seconde mesure, l'objectif initial de créations de places pour les lits halte soins santé (LHSS) avait été fixé à 1 450 et était quasiment atteint fin 2019. Le Ségur de la santé a prévu la création de 500 places supplémentaires de LHSS d'ici fin 2022. Fin 2021, 1 728 places de LHSS avaient été installées, soit 86 % du nouvel objectif de 1 950 places. La mesure 2.5 poursuivait également l'objectif de créer 1 450 places supplémentaires pour les lits d'accueil

médicalisé (LAM) et 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT) d'ici à 2022. Fin 2021, l'objectif avait été rempli à 39 % pour les LAM et à 75 % pour les ACT. Le taux d'acceptation d'une place dans un ACT par le public visé a progressé de 2,3 points entre 2019 et 2020, passant de 8,3 % à 10,5 %.

### 3.2. Évolution de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures

Pour le comité d'évaluation, les cinq mesures en matière de santé de la Stratégie poursuivent deux objectifs finaux : premièrement, la réduction des inégalités d'état de santé et d'accès aux soins, avec deux publics cibles, les enfants et la population en situation de pauvreté ; deuxièmement, la baisse de l'insécurité financière des personnes visées par une meilleure prise en charge financière des soins.

#### *Premier objectif*

Selon l'Insee, pour la période 2012-2016, un écart de treize ans sépare l'espérance de vie des hommes les 5 % les plus riches de celle des hommes les 5 % les plus pauvres. L'écart, moins marqué pour les femmes, est de huit ans.

Pour les enfants, les indicateurs les plus récents d'état de santé des élèves, qui sont disponibles selon la catégorie socioprofessionnelle des parents, remontent à 2017<sup>1</sup>. Cette année-là, 5 % des élèves en classe de 3<sup>e</sup> étaient obèses alors qu'ils n'étaient que 3,8 % en 2009. La santé bucco-dentaire était en revanche en nette amélioration : 32 % des adolescents avaient des dents cariées en 2017, contre 44 % en 2009. Toutefois, ces évolutions sont marquées par de fortes inégalités sociales. Ainsi, 8 % des enfants d'ouvriers étaient obèses en 2017 contre 3 % des enfants de cadres. La proportion de ceux qui avaient au moins une dent cariée s'élevait à 41 % pour les enfants d'ouvriers, contre 23 % pour ceux de cadres.

En 2017, 3,1 % des personnes de 16 ans ou plus vivant en France métropolitaine, soit 1,6 million de personnes, ont renoncé à des soins médicaux<sup>2</sup>. Une fois tenu compte des autres caractéristiques des personnes interrogées, les personnes pauvres en conditions de vie ont trois fois plus de risques de renoncer à des soins que les autres.

---

<sup>1</sup> Guignon N. (2017), « [La santé des élèves de CM2 en 2015 : un bilan contrasté selon l'origine sociale](#) », *Études et Résultats*, n° 933, Drees, février et Guignon N. (2019), « [En 2017, des adolescents plutôt en meilleure santé physique mais plus souvent en surcharge pondérale](#) », *Études et Résultats*, n° 1122, Drees, août.

<sup>2</sup> Enquête *Statistiques sur les ressources et conditions de vie* (SRCV). Lapinte A. et Legendre B. (2021), « [Renoncement aux soins : la faible densité médicale est un facteur aggravant pour les personnes pauvres](#) », *Études et Résultats*, n° 1200, Drees, juillet.

En 2019, le taux de renoncement à un soin ou un examen pour motif financier<sup>1</sup> était de 0,8 % pour l'ensemble de la population et de 2 % pour les 20 % des personnes les plus modestes. Le renoncement aux soins dentaires pour raison financière concerne quant à lui 2,4 % de l'ensemble de la population en 2019 et 5,6 % des 20 % des personnes les plus modestes. Les chiffres ne sont pas disponibles pour 2020 et 2021.

Un *testing* réalisé en 2019 auprès de gynécologues, dentistes et psychiatres libéraux a permis de mesurer le refus des soins aux bénéficiaires de la CMU-c et de l'ACS. En 2019, 42 % des patients bénéficiaires de la CMU-c ou de l'ACS se sont vu refuser à un rendez-vous, ce taux variant de 25 % à 66 % selon la spécialité. Un prochain *testing* est envisagé sur d'autres spécialistes.

### *Second objectif*

Le reste à charge en santé des ménages correspond au montant des dépenses de santé demeurant à la charge des individus après intervention de l'Assurance maladie, de l'État et des organismes complémentaires. Il varie selon le niveau de vie des ménages. Les écarts de reste à charge ont pour résultat un taux d'effort<sup>2</sup> en santé d'autant plus élevé que les revenus sont bas. En 2017, il était de 2,4 % pour les ménages les plus aisés, de 4,7 % pour les ménages médians et de 7,5 % pour les ménages les plus modestes.

Les mesures relatives à la santé de la Stratégie co-existant avec d'autres mesures visant elles aussi à réduire les inégalités en santé dans le cadre du Ségur de la santé, il sera probablement difficile d'isoler les effets propres de la Stratégie lorsque des données plus récentes seront disponibles.

### **3.3. Avis du comité**

Le volet « Santé » de la Stratégie, bien que comprenant deux mesures fortes autour de la CSS, saluées par le panel citoyen et le 5<sup>e</sup> collège du CNLE, était trop peu étoffé initialement, la question de la santé dans la Stratégie se limitant à l'accessibilité financière et au recours aux soins d'une part, à l'accès aux soins d'autre part. La crise sanitaire a servi de révélateur sur les inégalités de santé et le manque de mesures pour y répondre.

---

<sup>1</sup> Le taux de renoncement aux soins pour des motifs financiers correspond à la part des personnes ayant renoncé à au moins un soin alors qu'elles en avaient ressenti le besoin et dont le motif principal de renoncement est financier. Il est calculé pour l'ensemble des individus de 16 ans ou plus en France métropolitaine.

<sup>2</sup> Le taux d'effort en santé est la part du revenu disponible moyen utilisé par les ménages pour leurs cotisations de complémentaire santé et pour les dépenses de santé demeurant à leur charge après intervention de l'Assurance maladie, de l'État et des organismes complémentaires. Le champ des dépenses de santé pris en compte ici inclut toutes les dépenses remboursables et individualisables, en ville comme à l'hôpital mais hors médico-social. Par ailleurs, l'indicateur ne tient pas compte des cotisations aux régimes de base et complémentaires, ni des autres ressources (impôts et taxes, etc.) affectées à l'Assurance maladie.

Le volet « Santé » de la Stratégie a été étoffé par le Ségur de la santé et par l'APP sur les centres de santé participatifs.

Pour autant, le niveau des inégalités sociales de santé nécessiterait des actions plus poussées. La prévention et la promotion de la santé sont absentes de la Stratégie, tout comme la santé mentale qui est à ajouter. Par ailleurs, comme évoqué précédemment, le manque de connaissance sur la santé des enfants en dehors de la santé dentaire et de l'obésité chez les jeunes questionne.

La CSS, principale mesure de la Stratégie dans ce champ, a bien été mise en œuvre dans le calendrier prévu. Les connaissances de l'impact de sa mise en œuvre sont cependant encore très réduites, même si l'estimation d'un taux de recours en 2019 permet d'établir une valeur de référence pour cette mesure.

En complément des études prévues (voir *infra*), le comité souhaite évaluer les impacts de la CSS, dont les effets de son renouvellement automatique pour les bénéficiaires du RSA, pour lequel on ne dispose pas du tout d'informations à l'heure actuelle. Les travaux à conduire devront viser à comprendre l'impact de la création de la CSS sur le taux de recours à une complémentaire santé, sur le recours aux soins, sur l'état de santé et sur les dépenses de santé, avec un ciblage pour les plus précaires. Les premiers éléments de données pour les conduire ne seront pas disponibles avant fin 2023<sup>1</sup>.

Ces travaux pourraient répondre à la suggestion faite à la Drees par la Cour des comptes, dans un rapport de juin 2021<sup>2</sup>, d'augmenter la fréquence et d'élargir le champ des études menées portant sur la CSS à la consommation de soins de ses bénéficiaires par rapport à ceux qui n'en disposent pas, en neutralisant les impacts des différences d'âge, de sexe et de prévalence de pathologies.

Ce travail complétera les travaux à venir. La Drees a lancé une étude qualitative en deux volets en 2021 dont les résultats sont attendus au second semestre 2022 et qui est susceptible de répondre aux interrogations exprimées par le panel citoyen sur la communication, le ciblage et l'impact de ces mesures sur le recours aux soins :

- une étude sur les raisons du non-recours à la CSS avec ou sans participation financière auprès de personnes récemment ou actuellement en situation de non-recours ;
- une étude auprès des bénéficiaires de la CSS avec ou sans participation financière afin d'évaluer leur connaissance du dispositif, leurs motifs de recours ainsi que leur

---

<sup>1</sup> À noter que l'Irdes a publié en 2022 une étude sur le taux de couverture par une complémentaire santé en France en 2019, et que la Drees a réalisé en février 2022 une étude sur les taux d'effort et les restes à charge par niveau de vie et la redistribution opérée par l'assurance maladie obligatoire.

<sup>2</sup> Cour des comptes (2021), *Les complémentaires santé. Un système très protecteur mais peu efficient*, rapport, juin.



niveau de satisfaction (avantages trouvés à la prestation, perception de la prise en charge des soins).

La Drees doit aussi réaliser au second semestre 2022 une étude sur l'assurance complémentaire par niveau de vie, avec un focus sur la CSS.

La réalisation d'un test de situation concernant le refus de soins opposé aux bénéficiaires de la CSS et de l'Aide médicale d'État (AME), en partenariat avec le Défenseur des droits, est prévue. Ces résultats seront étoffés par la publication fin 2022 du rapport annuel du Fonds de la complémentaire santé solidaire prévu par l'article L.862-7, qui comprendra des éléments de description des bénéficiaires et une nouvelle estimation des taux de recours à la CSS. La DSS doit aussi publier le premier rapport d'évaluation de la CSS au premier semestre 2023, qui pourra apporter des éléments d'évaluation de la mesure – son contenu n'est pas connu à ce jour par le comité.

Enfin, parmi ses recommandations, la Cour des comptes suggère à la DSS de procéder, après trois années de mise en œuvre, au bilan de la réforme du 100 % santé. Une évaluation d'impact permettrait d'éclairer ses effets, avec une attention particulière portée aux impacts sur les ménages les plus modestes.

## 4. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Accompagnement, formation et emploi »

### 4.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures de cette thématique sont organisées autour de deux axes : l'accompagnement des jeunes les plus éloignés de l'emploi et l'accompagnement et l'insertion dans l'emploi des personnes les plus vulnérables.

#### Accompagner les jeunes les plus éloignés de l'emploi (mesure 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 et 3.10)

*Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à l'accompagnement des jeunes vers l'emploi*

Au sein des mesures « Accompagnement, formation et emploi », la moitié se concentre sur l'accompagnement vers l'emploi des jeunes.

Parmi celles-ci, trois mesures concernent plus spécifiquement le *renforcement des capacités pour identifier et mobiliser les jeunes en risque d'exclusion*, afin de les orienter vers des acteurs de l'accompagnement pour faciliter leur insertion professionnelle.

En ce qui concerne l'obligation de formation des 16-18 ans (**mesure 3.1**), on constate une montée en charge progressive du volet « Repérage des décrocheurs », avec 109 044 jeunes recensés en moyenne pour l'année 2021-2022<sup>1</sup>, contre 88 647 en moyenne pour l'année 2020-2021, sans que l'on soit capable de savoir si cette hausse est due à une amélioration du repérage ou à une hausse du nombre de décrocheurs. Cependant, pour fonctionner à plein régime, la mesure dépend de la mise en place d'un système d'information permettant un repérage des jeunes « au fil de l'eau » et d'un suivi automatisé des parcours d'insertion des jeunes soumis à l'obligation de formation. Pour le moment, seules les mises en solution (c'est-à-dire les solutions offertes et acceptées par le décrocheur) au sein de l'Éducation nationale sont suivies. On en dénombre 43 160 entre septembre 2021 et mars 2022, contre 36 702 pour l'année scolaire 2020-2021. N'ayant pas les chiffres concernant les solutions hors Éducation nationale, il est très difficile de commenter ces chiffres car il n'est pas possible de savoir combien de jeunes identifiés restent « sans solution ». Cependant, de l'avis de plusieurs acteurs auditionnés par le comité, l'obligation de formation a été l'occasion de renforcer un dialogue parfois compliqué entre les acteurs de l'éducation et de l'insertion professionnelle. La mise en service du système d'information à la rentrée 2022-2023, longtemps retardée, peut être considérée comme l'un des aboutissements de ces nouvelles formes de coopération.

Dans l'optique de mieux repérer et mobiliser les « invisibles » (**mesure 3.3**), plusieurs appels à projets ont également été lancés dans le cadre du le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) : un volet régional, lancé en juin 2019, qui a déjà permis le déploiement de 237 projets sur tout le territoire et pour lequel une deuxième vague de sélection a été opérée en 2021, ainsi qu'un volet national lancé en 2021 consacré aux « maraudes dans l'espace numérique ». Afin de mettre en place d'un financement pérenne des structures assurant le repérage de ces jeunes, le pilotage et la gestion des points accueil écoute jeunes (PAEJ) ont été transférés à la branche « Famille » à partir de l'exercice 2021. Cette reprise a conduit la Cnaf à lancer une enquête permettant de recenser les structures reprises et leurs principales données d'activité (205 PAEJ accueillant entre 55 000 et 60 000 jeunes ont été repris par les Caf, qui ambitionnent d'en financer 245 en 2022). Ce transfert, malgré quelques difficultés soulevées par le réseau – notamment en termes de besoin d'accompagnement sur la démarche –, a également débouché sur la création d'un groupe de travail visant à proposer un cadre rénové d'agrément des projets de PAEJ, qui devrait aboutir courant 2022 à la diffusion d'une circulaire.

Toujours afin de ne laisser aucun jeune sans solution, une mesure de cet ensemble visait à empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance par le biais de moyens contractualisés avec les départements (**mesure 3.5**). Au final, la nature incitative de cette mesure a laissé la place à une logique « contraignante » via la loi n° 2022-140 du 7 février

---

<sup>1</sup> Chiffre provisoire, comprenant le dernier recensement effectué en avril 2022.

2022 qui oblige les conseils départementaux à proposer un accompagnement pour les jeunes majeurs de moins de 21 ans anciennement confiés à l'ASE dès lors qu'ils ne bénéficient pas de ressources et d'un soutien familial suffisants. Après une mise en place progressive, la mesure a connu en 2020 et 2021 une montée en charge rapide, sans pour autant s'approcher de l'objectif de la disparition des sorties « sèches ». Les chiffres dont nous disposons pour suivre la mise en œuvre de cette mesure proviennent des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE). Présentant une forte hétérogénéité en termes de fiabilité, en particulier sur le suivi des sortants de l'ASE, ils sont soumis à caution et de ce fait difficile à interpréter. Selon eux, 74 % des jeunes sortants de l'ASE entraînent en 2021 (sur 72 départements) dans un parcours professionnel et/ou scolaire, contre 31 % en 2019. La même tendance positive est constatée en ce qui concerne la part des jeunes sortants pris en charge dans le dispositif (74 % en 2021, avec notamment 58 % ayant pu choisir leur « personne lien »), celle de ceux se voyant proposer des ressources financières (56 %) ou encore une solution en termes de logement (78 % des jeunes ayant un logement stable en 2021).

Deux mesures concernent les *solutions d'accompagnement vers l'emploi* des jeunes une fois que ceux-ci ont été identifiés et orientés vers le Service public de l'emploi. Sur ce thème, la Stratégie s'appuie largement sur la Garantie jeunes (**mesure 3.2**). De fait, sur la période 2019-2021, on a assisté à une montée en charge progressive des bénéficiaires de la Garantie jeunes, avec un total de 351 310 bénéficiaires sur les trois ans. Sans atteindre l'objectif de 200 000 fixé par le plan « France Relance », les 170 750 bénéficiaires de la Garantie jeunes en décembre 2021 constituent une augmentation massive (+ 85 %) par rapport aux 91 986 bénéficiaires enregistrés en décembre 2020. Le nombre d'allocataires de l'allocation PACEA suivent à peu près la même courbe. Notons que cette augmentation est une conséquence directe du plan « #1 jeune, 1 solution » (partie « Jeunes » du plan « France Relance ») et de ses financements complémentaires (140 millions d'euros).

Pour rappel, les expérimentations prévues pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes (**mesure 3.4**) initialement envisagées ont été finalement abandonnées faute de base législative. À compter du 1<sup>er</sup> mars 2022 et dans le prolongement du plan « #1 jeune, 1 solution », le Contrat d'engagement jeune (CEJ) vient remplacer la Garantie jeunes. Une modalité CEJ « Jeunes en rupture », en cours de consolidation et pensée dans la droite ligne de la Stratégie, s'adresse tout particulièrement aux jeunes invisibles ou sortants de l'ASE évoqués plus haut.

Enfin, dernière mesure centrée sur la lutte contre la pauvreté des jeunes bien qu'un peu spécifique dans son fonctionnement, citons l'initiative déployée par l'association Break Poverty Foundation, qui vise à encourager le mécénat d'entreprise par le bais de dotations d'action territoriale – DAT (**mesure 3.10**). Elle suit son cours, avec 22 territoires engagés dans la démarche fin 2021. Cependant, en raison de délai de mise en œuvre, ces initiatives ne porteront leurs fruits qu'à partir de 2022, 6 534 jeunes étant néanmoins déjà touchés par les projets financés.

### *Évaluation des mesures destinées à l'accompagnement des jeunes vers l'emploi*

Pour la **mesure 3.1**, il faudra attendre le déploiement du système interministériel d'échange d'informations (SIEI) relatives au décrochage scolaire dans sa forme définitive à la rentrée scolaire 2022 pour pouvoir mesurer l'efficacité des parcours d'insertion des jeunes et ainsi évaluer l'impact de la mise en place de l'obligation de formation sur les trajectoires des décrocheurs. Notons quand même une augmentation des « mises en solution » dans l'Éducation nationale entre septembre 2021 et mars 2022 (43 160) par rapport à l'année 2020-2021 (36 702), sans que l'on soit en capacité de comptabiliser les jeunes identifiés qui restent sans solutions. Pour ce qui est du dispositif « La promo 16-18 » qui vise à faire accompagner des décrocheurs par l'AFPA pour les aider à construire leur projet professionnel en leur faisant découvrir des métiers, les premiers éléments disponibles sont plutôt encourageants, avec 65 % de sorties positives à la fin des treize semaines d'accompagnement. Une évaluation plus qualitative réalisée par le cabinet Sauléa laisse aussi entendre que le dispositif a réussi à trouver sa place. Cependant, le lancement de ce type de dispositif prend souvent du temps, en témoigne le fait que seules 8 200 entrées ont été enregistrées entre son lancement et mars 2022, là où l'objectif affiché dans le plan « #1 jeune, 1 solution » se chiffrait à 35 000.

Pour ce qui est de l'identification et de la remobilisation des « invisibles » (**mesure 3.3**), certains des projets sélectionnés dans le cadre des AAP du PIC feront l'objet d'évaluations réalisées par le comité scientifique du PIC. Pour ce qui est des jeunes accueillis dans les PAEJ et les structures spécialisées, aucune enquête ou suivi longitudinal n'est à notre connaissance prévu, empêchant toute évaluation de l'impact de la prise en charge sur leurs trajectoires individuelles.

Si l'on dispose du taux de jeunes dans un parcours professionnel et/ou scolaire à la sortie de l'Aide sociale à l'enfance (**mesure 3.5**), qui se situait en 2019 à 31 %, l'évaluation des effets de ces dispositifs sur les trajectoires des jeunes à 3, 6, 9 et 12 mois nécessiterait une enquête qui n'a à notre connaissance pas été lancée. De ce point de vue, le lancement d'une nouvelle vague du dispositif ELAP (Étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés) de l'Ined, qui suivait une cohorte de jeunes sortant de l'ASE en 2013-2014 sur une durée de cinq ans, pourrait s'avérer pertinent. Rappelons ici qu'une étude sur les modalités d'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE de 16 à 21 ans<sup>1</sup> réalisée par la DGCS entre janvier 2019 et avril 2020 établissait un état des lieux au moment du déploiement de cette mesure. Elle mettait en évidence la faible prise en charge des jeunes majeurs entre 18 et 21 ans ainsi que la grande hétérogénéité des

---

<sup>1</sup> Direction générale de la cohésion sociale (2020), *Étude relative aux modalités d'accompagnement des jeunes de 16 à 21 ans de l'aide sociale à l'enfance mises en œuvre par les services départementaux de l'ASE*, rapport, mai.

modalités de sa mise en œuvre au niveau des départements. Il faut cependant souligner qu'une part importante des jeunes sortants refuse la prise en charge proposée par volonté d'émancipation. L'étude soulignait également qu'en dépit d'une tendance de long terme à la baisse du taux de prise en charge, la dynamique générée par la Stratégie semblait avoir eu un impact significatif sur le développement de nouveaux outils et dispositifs, souvent en partenariat avec de multiples acteurs du logement, de l'insertion ou encore de la santé et du handicap. Par ailleurs, l'enquête 2021 auprès des établissements et services de la protection de l'enfance (ES-PE 2021), réalisée tous les quatre ans par la Drees et dont la collecte a débuté en janvier 2022, permettra d'en savoir plus sur le profil des jeunes sortant de ces structures.

On constate une augmentation des taux de sortie vers l'emploi ou la formation pour les bénéficiaires de la Garantie jeunes et du PACEA (**mesure 3.2**) entre 2020 et 2021 (respectivement de 35,4 à 43,8 %<sup>1</sup> et de 39,8 à 43,9 %). Une évaluation de la Garantie jeunes réalisée par la Dares permettra d'aller plus loin quant à la mesure d'impact de la montée en charge du dispositif et ainsi d'actualiser les travaux publiés en 2018 par le comité scientifique de l'évaluation mis en place lors du lancement du dispositif<sup>2</sup>. Des éléments sur l'élargissement du dispositif seront également rendus disponibles dans le cadre de l'évaluation de « France Relance », à l'automne 2022. Rappelons enfin que le CEJ, instauré en mars 2022 en lieu et place de la Garantie jeunes, fera lui aussi l'objet d'une évaluation réalisée par la Dares.

L'association Break Poverty Foundation, en charge de la mise en œuvre de la dotation d'action territoriale (**mesure 3.10**), publie chaque année un rapport d'évaluation sur la mesure. La première édition a été publiée en avril 2021<sup>3</sup>, la seconde sera rendue publique en septembre 2022. Les premiers éléments collectés semblent positifs, notamment sur le fait qu'une telle démarche consolide les moyens d'actions des associations et permet de démocratiser le mécénat d'entreprise.

---

<sup>1</sup> À titre de comparaison, ce chiffre était de 41 % pour les jeunes entrés dans le dispositif à fin 2016.

<sup>2</sup> Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie jeunes (2018), *Rapport final d'évaluation de la Garantie jeunes*, Dares, février.

<sup>3</sup> Break Poverty Foundation (2021), *Évaluation d'impact de la dotation d'action territoriale*.

## Accompagner et insérer dans l'emploi les personnes les plus vulnérables (mesures 3.6, 3.7, 3.8 et 3.9)

*Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à l'accompagnement des personnes les plus vulnérables vers l'emploi*

Deux mesures cherchent spécifiquement à renforcer l'*accompagnement des bénéficiaires du RSA (mesures 3.6 et 3.8)*, en lien notamment avec la création d'un Service public de l'insertion et de l'emploi - SPIE (voir partie 4.2), qui vise la création d'une offre de service universelle sur l'ensemble du territoire national.

La première concerne la création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi (**mesure 3.6**). Pour l'année 2021, on dénombre 104 014 nouvelles entrées (dont 55 648 bénéficiaires du RSA) en accompagnement global (assuré conjointement par Pôle emploi et les départements), pour un total de 169 087 demandeurs d'emploi accompagnés au cours de l'année. Ce qui se rapproche de l'objectif fixé à 200 000 personnes en accompagnement global pour 2022. Pour le volet « Garantie d'activité départementale » (GAD), on compte 111 120 nouvelles entrées de bénéficiaires du RSA en 2021, pour un total de 199 968 personnes accompagnées sur l'année (contre 127 652 en 2020). Un chiffre en hausse qui représente près de deux fois l'objectif de 100 000 fixé pour l'année 2022. On a donc une montée en charge de l'accompagnement, même s'il reste important de comparer ces chiffres au nombre total d'allocataires du RSA et de souligner que l'on dispose de peu d'information sur la nature de l'accompagnement délivré par les conseils départementaux (à la différence de celui délivré par Pôle emploi).

La seconde mesure concerne l'orientation en un mois à compter de la notification de l'entrée dans le RSA au conseil départemental par la Caf (**mesure 3.8**) ainsi que la signature d'un contrat d'engagement pour 100 % des allocataires le mois suivant l'orientation. En 2021, un peu plus de la moitié des nouveaux entrants (56 %) sont orientés en moins d'un mois (données de 80 départements prises en compte), contre 45 % en 2019 (données de 51 départements). Plus de 150 000 nouveaux bénéficiaires ont eu un rendez-vous individuel dans l'année et un volume similaire a signé un contrat d'engagement réciproque (CER). Cependant, il faut souligner le manque de fiabilité et le caractère partiel des indicateurs produits dans le cadre des CALPAE, qui empêchent d'interpréter les chiffres disponibles. Notons également que dans le but de soutenir les initiatives portées par les conseils départementaux, une série de services numériques ont été lancés au niveau national. Ceux-ci visent à rendre possible le partage de données entre acteurs (« data.insertion »), à faciliter l'action des professionnels de l'accompagnement ainsi que le parcours des bénéficiaires (« DORA », « RDV-Insertion », « Immersion facilité » et le « Carnet de bord »). Ces services concourent à l'objectif du SPIE d'unification des pratiques d'accompagnement entre les conseils départementaux et visent à articuler leur action avec

celles des acteurs partenaires (SPE, associations, etc.). S'il est difficile aujourd'hui de dresser un bilan du SPIE, on peut souligner que les dynamiques de transformation des pratiques comme d'évolution des outils numériques constituent des évolutions de long terme auxquelles la Stratégie aura contribué.

Les deux autres mesures de cet axe concernent les *individus les plus vulnérables et éloignés de l'emploi* (**mesures 3.7 et 3.9**).

Au 31 décembre 2021, 142 000 salariés sont accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique – IAE (**mesure 3.7**), contre 132 000 en 2018, soit au lancement de la Stratégie. Des chiffres en relative stagnation qui apparaissent forcément décevants au regard de l'objectif annoncé lors du lancement de la Stratégie (et réitéré en 2020) de 240 000 salariés en IAE en 2022. Cette stagnation en stock s'est cependant accompagnée d'une augmentation sensible en flux (entrants et sortants), puisque 50 000 contrats en IAE de plus ont été signés (nouveaux contrats ou renouvellement) en 2021 par rapport à 2018. On compte ainsi plus de 180 000 personnes ayant signé un premier contrat en IAE au cours de l'année 2021. Cela s'explique notamment par une réduction de la durée des contrats en IAE. Il s'agit donc d'un phénomène inverse de celui d'allongement des durées de contrats constaté en 2020 en lien avec le confinement<sup>1</sup>. Il est à noter également qu'au cours de la période plusieurs initiatives destinées à consolider les entreprises sociales inclusives et à accompagner la transformation d'un secteur fortement touché par la crise ont été lancées. Cela a débouché sur une création de 450 structures entre janvier 2017 (3 800 SIAE) et décembre 2021 (4 250 SIAE).

L'autre mesure (**mesure 3.9**) consiste à essayer les expérimentations en direction de l'insertion des demandeurs d'emplois les plus éloignés de l'emploi : Convergence (programme d'accompagnement dans le cadre de chantiers d'insertion), SEVE (formation de structure d'IAE à la médiation active), TAPAJ (programme de prévention des conduites addictives via une insertion globale) et Zéro chômeur de longue durée (ZCLD). Si l'expérimentation Convergence a dépassé ses objectifs intermédiaires avec plus de 1 000 salariés accompagnés dans 29 ateliers et chantiers d'insertion en 2021, les deux autres expérimentations se déploient à un rythme un peu plus lent qu'escompté initialement, notamment à cause d'un retard pris pendant les confinements. Ainsi, SEVE Emploi a permis de former 132 SIAE à la médiation active en 2020-2021, sur un objectif total de 312 SIAE à fin 2022 (revu à 254), pendant que le programme TAPAJ s'est déployé sur 56 territoires à fin 2021 (pour 3 417 jeunes accompagnés), sur un objectif de 85 à fin 2022. Enfin, l'expérimentation ZCLD a été prolongée en 2021 pour cinq ans

---

<sup>1</sup> Blasco J. et Frances O. (2021), « [L'insertion par l'activité économique en 2020](#) », *Dares Résultats*, n° 78, décembre.

avec une possibilité d'habiliter cinquante nouveaux territoires d'expérimentation lors de la seconde phase. On dénombrait fin 2021 neuf nouveaux territoires habilités (pour un total de 19) tandis que 886 chômeurs de longue durée ont été recrutés en CDI par les entreprises à but d'emploi<sup>1</sup>.

### *Évaluation des mesures destinées à accompagner les personnes les plus vulnérables vers l'emploi*

En ce qui concerne l'évaluation de l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA (**mesures 3.6 et 3.8**), le taux d'accès à l'emploi au cours des douze mois qui suit l'entrée en accompagnement global a augmenté pour se porter en 2020 à 41,8 %, contre 34 % en 2019 (données Pôle emploi). La satisfaction des personnes bénéficiaires augmente légèrement également, pour se porter en 2021 à 87 % (84,8 % en 2020). Ces informations ne sont pas collectées par les départements pour la Garantie d'activité départementale en l'absence d'outil informatique et d'indicateur fixé nationalement sur ce sujet. Cependant la création de la nouvelle base de données RI-insertion (remontées individuelles sur l'insertion), dont la V1 devrait être opérationnelle courant 2022, permettra de collecter des éléments d'évaluation. Une fois mise en place dans sa version définitive, outre des informations plus fines sur les bénéficiaires et leurs parcours d'accompagnement, cette base permettra à terme de constituer un panel longitudinal sur les parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA afin d'en analyser les trajectoires.

Notons que la Cour des comptes a également publié un rapport sur le RSA<sup>2</sup> début 2022 et évoque largement le sujet de l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA. Celui-ci ne porte pas à proprement parler sur l'impact de la Stratégie pauvreté, car les données quantitatives les plus récentes utilisées datent de fin 2019. Notons néanmoins que le rapport pointe les faiblesses de l'accompagnement et de la contractualisation pour les bénéficiaires du RSA, qui obèrent les perspectives d'insertion et prennent à défaut la logique des droits et devoirs voulue par le législateur.

Par ailleurs, une évaluation des premières expérimentations territoriales menées dans le cadre du SPIE a été conduite. Le rapport réalisé par le cabinet Ernst and Young concernant la première vague de quatorze expérimentations a ainsi été rendu au ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion début 2022. D'après la Dares, les principaux messages de ce rapport sont les suivants :

- l'hétérogénéité dans la mise en œuvre de la mesure selon les territoires est très forte (que ce soit dans le type de mesure ou dans le degré d'investissement dans le

---

<sup>1</sup> À juin 2022, ce sont désormais 28 territoires qui sont habilités avec 1 282 salariés embauchés.

<sup>2</sup> Cour des comptes (2022), *Le Revenu de solidarité active (RSA)*, rapport, janvier.



dispositif), ce qui rend l'évaluation impossible et interroge sur la capacité à capitaliser sur les expérimentations déployées ;

- le suivi reposant sur un diagnostic initial approfondi mené par un personnel bien formé et partagé entre les acteurs du suivi (Pôle emploi, Caf, collectivités) est jugé pertinent : les bénéficiaires le trouvent utile et se sentent mieux armés ; on peut supposer qu'avec ce point de départ, les interactions ultérieures avec les conseillers usuels ont été facilitées. Signalons également qu'un suivi plus régulier a également été mis en place (type *coaching*), qui semble aussi avoir fait ses preuves ;
- un autre objectif serait de disposer de données centralisées sur les personnes suivies, auxquelles auraient accès les différentes parties prenantes de l'accompagnement (conseillers Caf, Pôle emploi, etc.) et l'intéressé : il s'agirait d'une sorte de base de référence sur son parcours et ses démarches. Sur ce point certains territoires éprouvent le besoin d'une impulsion nationale pour que l'outil soit harmonisé et qu'ils disposent de l'aide technique nécessaire pour monter un tel projet. Par ailleurs, on remarque que dans certains territoires les acteurs ne sont pas toujours coopératifs pour partager les données (notamment Pôle emploi).

Enfin, la Dares s'est vue confier une mission d'évaluation du SPIE par le cabinet de Brigitte Klinkert – alors ministre déléguée auprès de la ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, chargée de l'insertion –, qui portera sur les nouvelles vagues d'expérimentations lancées en avril 2021. En raison de l'absence de contrefactuel, les travaux seront qualitatifs au moins dans un premier temps. Les expérimentations sont encore en cours de déploiement et les dates de cette évaluation ne sont pas connues à ce stade.

En termes d'insertion professionnelle des personnes en IAE à six mois (**mesure 3.7**), les chiffres se situent à 39,8 % en 2020, contre 38,5 % en 2019. Des travaux plus conséquents seront rendus disponibles courant 2022 par l'intermédiaire d'une série d'études produite par la Dares sur l'insertion professionnelle des salariés en IAE selon leurs profils ainsi que sur l'accompagnement et la formation dont ils ont bénéficié.

Pour la **mesure 3.9**, plusieurs éléments d'évaluation sont disponibles sur les expérimentations menées. Une analyse du dispositif TAPAJ (présentation et évaluation franco-québécoise du dispositif), réalisée par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), et remise en avril 2021, démontre que plus de 60 % des bénéficiaires connaissent une amélioration globale de leur situation, notamment concernant le travail, le comportement, les relations sociales et l'hygiène/soin de soi. L'évaluation prévue par la convention a débuté tardivement. Un bilan intermédiaire doit être remis en novembre 2022 et le rapport final est attendu pour novembre 2023.

Concernant l'expérimentation ZCLD, un rapport du comité scientifique a été publié en avril 2021. Celui-ci complète les travaux déjà réalisés<sup>1</sup>. Pour ce qui est de la deuxième phase, il est prévu qu'au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalisera l'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer les suites qu'il convient de lui donner. Cette évaluation s'attachera notamment à identifier le coût du dispositif pour les finances publiques, les externalités positives constatées et ses résultats comparés à ceux des structures d'IAE. Elle déterminera le cas échéant les conditions dans lesquelles l'expérimentation pourra être prolongée, élargie ou pérennisée, en identifiant les caractéristiques des territoires et des publics pour lesquels elle est susceptible de constituer une solution adaptée à la privation durable d'emploi.

Concernant Convergence et SEVE, des travaux d'évaluation sont en cours. Le comité n'a pas encore eu accès aux rapports produits. Selon les informations communiquées, pour Convergence, le rapport d'évaluation intermédiaire remis en juillet 2021 souligne la montée en charge importante du dispositif entre 2019 et 2021, en raison notamment de l'attractivité du modèle proposé, contribuant à répondre aux besoins des territoires pour l'inclusion des grands exclus. Convergence participe ainsi à l'évolution des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux salariés permanents des SIAE (et des ACI en particulier). Elle propose en effet un accompagnement global, renforcé et concerté, permettant d'améliorer de manière significative la situation sociale et le bien-être des salariés, garantissant *in fine* leur insertion professionnelle. Le rapport final d'évaluation devrait être remis en juin 2022. Une évaluation de l'expérimentation « en territoire moins dense » du programme Convergence dans le département de la Charente est en cours, et le rapport final est également attendu pour juin 2022.

Pour SEVE, le rapport d'évaluation intermédiaire a été remis en janvier 2022. Selon la DGEFP, le programme SEVE Emploi est perçu par les SIAE comme un support du changement, engendrant notamment des transformations organisationnelles et des évolutions quant à l'accompagnement des salariés et dans les relations avec les entreprises, dans le but de favoriser un accès (rapide) à l'emploi durable des salariés en parcours. Les résultats finaux sont attendus pour le premier trimestre 2023.

---

<sup>1</sup> À savoir quatre rapports d'évaluation sur l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) et les résultats de l'évaluation économique de l'expérimentation effectuée par l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances, sur lesquels des éléments sont disponibles dans le [rapport 2021](#) du comité et dans la fiche mesure 3.9 du volume [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#)).

## 4.2. Évaluation de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures

Pour le comité d'évaluation, les dix mesures de la Stratégie pauvreté en matière d'accompagnement, formation et emploi poursuivent un objectif final : l'amélioration de l'insertion et de l'accès à l'emploi, avec deux publics cibles, les jeunes (en particulier les jeunes NEET – ni en études, ni en emploi, ni en formation – et les jeunes « invisibles ») d'une part et les allocataires de minima sociaux d'autre part. Il est dès lors intéressant de se pencher sur les indicateurs disponibles sur le marché du travail ainsi que sur leur évolution depuis le lancement de la Stratégie.

Si l'on se concentre sur le taux de chômage annualisé<sup>1</sup> au sens du Bureau international du travail (BIT) – c'est-à-dire cherchant un emploi et immédiatement disponibles<sup>2</sup> –, on constate une baisse ininterrompue entre 2016 (10 %) et 2021 (7,9 %). Débutée avant le lancement de la Stratégie, cette baisse continue permet au taux de chômage de retrouver son niveau d'avant la crise financière de 2008, au plus bas depuis quinze ans.

Le taux d'emploi de la population en âge de travailler (les 15-64 ans) a connu une hausse continue depuis 2016 (65 %) pour s'établir en 2021 à 67,2 %, soit un record depuis 1975. Ce taux est tiré par l'arrivée continue des femmes sur le marché du travail, par les départs de plus en plus tardifs à la retraite et par des dépenses publiques records en matière de soutien à l'emploi depuis mi-2020 (particulièrement en faveur des jeunes).

Pour ce qui est des indicateurs complémentaires sur la qualité du marché du travail, les conclusions sont moins uniformes. Le taux du halo autour du chômage (c'est-à-dire la part des personnes considérées comme inactives au sens du BIT mais souhaitant avoir un emploi) est resté très stable tout au long de la période (hors chiffre 2020<sup>3</sup>), s'établissant en 2021 à 4,6 % de la population. Pour ce qui est du sous-emploi (c'est-à-dire les personnes qui travaillent à temps partiel mais souhaiteraient travailler plus), après trois

---

<sup>1</sup> Chiffres Insee, pour la France hors Mayotte. Sauf contre-indication, les chiffres mentionnés dans la partie « Accompagnement, formation et emploi » sont des données annualisées, c'est-à-dire des moyennes de données produites de façon trimestrielle. Cela revêt une importance particulière pour les données de l'année 2020, qui connaît des variations exceptionnelles très marquées d'un trimestre à l'autre en raison des conditions de la crise sanitaire.

<sup>2</sup> Le taux de chômage est le pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés + chômeurs). Ce taux se calcule par âge en mettant en rapport les chômeurs d'une classe d'âge avec les actifs de cette classe d'âge. Un demandeur d'emploi « au sens du BIT » est une personne âgée de 15 ans ou plus ; sans emploi durant une semaine donnée ; disponible pour travailler dans les deux semaines ; qui a effectué, au cours des quatre dernières semaines, une démarche active de recherche d'emploi ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.

<sup>3</sup> En ce qui concerne cet indicateur et quelques autres, les données 2020 sont difficiles à interpréter en raison des conditions spécifiques du marché du travail, en lien avec la crise sanitaire, en particulier concernant le recours massif aux dispositifs d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée. Ces éléments limitant la comparabilité des données, il est plus pertinent de laisser de côté les chiffres de 2020 dans nos constats.

années de baisse consécutive entre 2016 (6,5 %) et 2019 (5,4 %), le chiffre est à la hausse en 2021 avec 6,4 %. Cependant, cette hausse est en partie liée à un recours aux dispositifs d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée qui se maintenait à un niveau relativement élevé au cours du premier trimestre 2021.

Concernant la part de CDD et des missions d'intérim, on constate une baisse relative, passant de 11,6 % en 2016 (9,3 % en CDD et 2,3 % en intérim) à 9,7 % en 2021 (7,7 % en CDD et 2 % en intérim). Cependant, cette baisse s'explique principalement par une rupture de série liée à une évolution du mode de calcul. Si l'on se concentre sur la période 2016-2019, on constate plutôt une stagnation de ces indicateurs.

En ce qui concerne le chômage de longue durée, on enregistre une baisse sur la période de 2016 (3,2 %) à 2021 (2,4 %), mais une très légère hausse par rapport à 2019 (2,3 %).

Si l'on considère la situation des jeunes sur le marché du travail, on peut considérer que celle-ci s'est améliorée entre 2016 et 2021. Ainsi, le taux de chômage des 15-24 ans a largement baissé depuis 2016 (25,9 %), en s'établissant à 19 % pour 2021, soit son plus bas niveau depuis le début des années 2000.

Cette baisse s'accompagne en 2021 d'un redressement tout particulier du taux d'emploi et les embauches chez les jeunes (respectivement + 3,3 points – à 32,2 %, soit son plus haut niveau depuis 1992<sup>1</sup> – et + 19,6 %). Cette amélioration réelle depuis un an s'explique pour partie par un développement de l'apprentissage. En effet, si le taux d'emploi des 15-24 ans s'élève de 4,4 points entre les quatrièmes trimestres de 2020 et 2021, l'alternance y contribue à hauteur de 1,9 point (soit 43 % de la hausse du taux d'emploi) et les formes d'emploi hors alternance pour 2,5 points. Par rapport à la situation d'avant-crise, l'alternance constitue le principal contributeur à la hausse du taux d'emploi : sur les 4,0 points d'augmentation enregistré entre les quatrièmes trimestres de 2019 et de 2021, l'alternance en explique 2,4 points (soit 60 % de la hausse)<sup>2</sup>.

Il existe plusieurs définitions<sup>3</sup> des jeunes qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation, qui peuvent par ailleurs s'appliquer à des tranches d'âge différentes. Si l'on

---

<sup>1</sup> Penicaud E. (2022), « [Une photographie du marché du travail en 2021 - L'emploi augmente fortement, notamment celui des jeunes](#) », *Insee Première*, n° 1896, mars.

<sup>2</sup> Insee (2022), « Les contrats en alternance contribuent nettement à rehausser le taux d'activité des jeunes en 2021 », in « [La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques](#) », note de conjoncture, mars, p. 29-30.

<sup>3</sup> Il existe deux définitions principales des NEET, celles de l'OCDE et d'Eurostat. La principale différence est l'absence de prise en compte de la formation non formelle dans la définition de l'OCDE. Cette dernière est ainsi moins restrictive. Par exemple, en 2018, 13,1 % des jeunes de 15 à 29 ans étaient NEET selon Eurostat, contre 16,1 % selon la définition de l'OCDE.

considère (comme le fait la Dares<sup>1</sup>) la définition d'Eurostat pour les 15-29 ans<sup>2</sup>, on constate une baisse relative entre 2016 et 2021 de 13,8 % à 12,4 %, avec une baisse ayant principalement eu lieu entre 2016 et 2019.

En ce qui concerne la part de ces NEET suivie par le SPE (c'est-à-dire la part des NEET inscrits comme demandeur d'emploi auprès de Pôle emploi, d'un opérateur de placement ou d'une association d'insertion), on constate également une hausse relative entre 2016 (57,7 %) et 2021 (59 %). Cependant, il est difficile d'interpréter cette hausse du fait d'une évolution du mode d'enquête auprès de ces populations<sup>3</sup>.

L'évolution de l'ensemble de ces indicateurs portant sur le marché du travail est à considérer à la lumière du renforcement opéré sur cet axe par le biais de la Stratégie mais également au regard des mesures mises en place à la suite de la crise du Covid-19, notamment dans le cadre du plan « France Relance ». C'est particulièrement vrai pour les indicateurs du marché du travail relatif aux jeunes, au regard des investissements conséquents consentis dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution » (prime d'embauche, prime exceptionnelle d'apprentissage, extension de la Garantie jeunes, etc.). Ces éléments rendent plus difficile de lier l'évolution des indicateurs aux seules mesures de la Stratégie.

### 4.3 Avis du comité

**Le sujet du repérage et de l'orientation des « jeunes invisibles »** (ou apparentés) était central dans la Stratégie, ce que saluent les membres du panel citoyen et du 5<sup>e</sup> collège du CNLE, convaincus de la pertinence de cette priorité. Bien que plusieurs de ces mesures aient mis du temps à se déployer, à l'instar de l'obligation de formation pour les 16-18 ans ou encore de l'accompagnement systématique des jeunes sortants de l'ASE, il semblerait que la capacité à identifier et orienter ces publics vers des structures d'accompagnement se soit améliorée. Un point essentiel car selon une étude publiée en 2022 par la Dares<sup>4</sup> et portant sur des chiffres 2015-2017, près de 35 % des jeunes n'ayant jamais travaillé et étant pourtant à la recherche d'un emploi ne sont suivis par aucun opérateur de placement (SPE ou associations d'insertion par exemple). Cette amélioration s'est produite par le biais d'un meilleur maillage du territoire ainsi que de

---

<sup>1</sup> Reist C. (2020), « [Les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation \(NEET\) : quels profils et quels parcours ?](#) », *Dares Analyses*, n° 6, février.

<sup>2</sup> Il serait plus pertinent de retenir la classe d'âge des 15-25 ans, qui correspond aux cibles des mesures de la Stratégie en direction des jeunes, mais les derniers chiffres disponibles datent de 2018.

<sup>3</sup> Source : enquête *Emploi en continu* de l'Insee.

<sup>4</sup> Arnoult E. et Ghrairi J. (2022), « [Vers quel intermédiaire de placement se tournent les jeunes qui recherchent leur premier emploi ?](#) », *Dares Analyses*, n° 1, janvier.

l'instauration de dynamiques partenariales renforcées, en particulier entre les acteurs de l'éducation et ceux de l'insertion professionnelle (au premier rang desquels les missions locales, qui ont vu leur rôle réaffirmé).

S'il s'agit de souligner ces avancées, il convient d'aller encore plus loin en réaffirmant la nécessité de capitaliser sur toutes les expérimentations qui ont pu voir le jour dans le cadre de la Stratégie pauvreté (ainsi que du Plan d'investissement dans les compétences - PIC). Si la dynamique d'adaptation à la spécificité des territoires (et des partenariats qui peuvent s'y développer) défendue dans ces initiatives doit être conservée, il s'agira de s'interroger : quelles méthodes de *sourcing* et d'identification ont porté leurs fruits ? Qui sont les acteurs les plus à même de les mettre en place ?

L'augmentation de la capacité à identifier et orienter les jeunes vers des opérateurs de l'insertion avait pour but de nourrir **l'accompagnement des jeunes vers l'emploi**, dont la Stratégie faisait l'instrument principal de leur sortie de la pauvreté. Un accompagnement qui reposait principalement sur la Garantie jeunes et les missions locales. Il faut souligner la montée en charge réelle de ce dispositif, avec un nombre de bénéficiaires multiplié par 2,5 au cours de la période de la Stratégie. Plusieurs acteurs (associations, administrations, collectivités) ont également évoqué un phénomène de professionnalisation des missions locales, qui ont multiplié les démarches partenariales et sont aujourd'hui mieux identifiées. Notons que sur ces points de l'ampleur comme de l'accompagnement, jugés absolument essentiels, la perception des membres du 5<sup>e</sup> collège du CNLE et du panel citoyen est plus mitigée.

Cependant, l'augmentation constatée du nombre de jeunes accompagnés n'est pas suffisante pour couvrir l'étendue des besoins et la situation des jeunes, avec une persistance du taux de NEET, reste préoccupante. Le gouvernement a donc décidé de mettre en place le Contrat d'engagement jeune au 1<sup>er</sup> mars 2022, en lieu et place de la Garantie jeunes. Après avoir évoqué le chiffre de 1 million, l'objectif affiché est aujourd'hui de 500 000 jeunes en CEJ par année en rythme de croisière (300 000 pour la période mars-décembre 2022). Si la plupart des acteurs de l'insertion saluent la volonté de continuer à faire de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi une priorité, plusieurs sont inquiets quant à l'ajout de Pôle emploi parmi les opérateurs du CEJ, au risque de créer une concurrence avec les missions locales dont c'est le cœur de métier. Il sera essentiel d'évaluer le dispositif sur sa capacité à atteindre ses objectifs quantitatifs mais également sur sa capacité à toucher les jeunes les plus vulnérables<sup>1</sup>, en capitalisant sur les progrès effectués dans le cadre de la Garantie jeunes depuis son lancement en 2013 – et ce au-delà des 20 000 jeunes ciblés comme des bénéficiaires du « CEJ en rupture », qui bénéficieront eux de parcours adaptés. Certaines associations interrogent également la

---

<sup>1</sup> Voir *infra* Partie 4 – Recommandation 10.

capacité des acteurs du SPE à proposer un accompagnement de qualité et toujours plus intensif à un nombre sans cesse croissant de jeunes.

L'insertion professionnelle des jeunes, en particulier non qualifiés, doit rester au cœur de toutes les politiques de lutte contre la pauvreté. Dans le cadre d'auditions, la majorité des partenaires sociaux ont souligné le besoin de mieux connecter les politiques d'insertion avec le monde du travail. Les organisations patronales insistent sur les besoins des entreprises et la nécessité de continuer à former pour répondre aux enjeux de pénuries de main-d'œuvre. À l'instar du CEJ, les politiques qui suivront le PIC devront être évaluées à l'aune de leur capacité à déboucher sur des emplois pérennes pour les bénéficiaires.

Plusieurs expérimentations intéressantes ont été développées **en direction des personnes les plus éloignées de l'emploi** (ETCLD, SEVE, Convergence, etc.). S'il s'agit de continuer à développer de telles initiatives innovantes, les volumes de personnes concernées restent relativement limités au regard des populations très vulnérables qui pourraient bénéficier de tels programmes. En parallèle, la mise en place du SPIE, mesure emblématique de la Stratégie destinée à couvrir une population beaucoup plus large, reste encore à ses balbutiements. Au vu de la façon très hétérogène dont les expérimentations se sont développées sur les territoires, il sera très difficile de réussir à évaluer ce qui fonctionne et de ce fait de capitaliser sur toutes ces initiatives. Si les avancées en termes de systèmes d'information ouvrent la possibilité d'uniformiser et d'améliorer les pratiques d'un département à l'autre, l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, notamment sur le volet « Accompagnement social », reste l'un des grands chantiers de la lutte contre la pauvreté. La création d'un véritable service public universel, bien que s'adaptant aux spécificités du territoire et des bénéficiaires, doit être réaffirmée. Plusieurs acteurs du monde économique, aux premiers rangs desquels les organisations syndicales et les associations, appellent de leurs vœux des financements supplémentaires investis en ce sens.

En ce qui concerne **l'insertion par l'activité économique (IAE)**, les objectifs quantitatifs annoncés n'ont pas été atteints, en particulier sur le nombre de bénéficiaires. Cependant, une consolidation du secteur semble s'être opérée, avec une augmentation sensible des structures d'IAE ainsi qu'une amélioration de l'accompagnement des travailleurs en IAE. Une question sur l'efficacité de l'IAE comme passage vers l'emploi « traditionnel » demeure, notamment au regard des montants investis. Plusieurs organisations syndicales ont déploré le peu de personnes arrivant à basculer de l'IAE vers le marché du travail. Les travaux menés par la Dares sur l'insertion professionnelle des sortants de l'IAE et sur l'accompagnement dont ils bénéficient pourront alimenter la réflexion sur la pérennisation de tels investissements, en comparaison à d'autres programmes d'insertion (emplois aidés, renforcement de l'accompagnement, ETCLD, etc.).

## 5. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Logement » et le plan « Logement d'abord »

### 5.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures de cette thématique sont organisées autour de deux axes : héberger des familles avec enfants et prévenir les expulsions. Ce volet ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord », qui vise l'accès au logement des personnes sans domicile.

#### Héberger des familles avec enfants (mesures 4.1 et 4.2)

*Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à héberger les familles avec enfants*

Les maraudes mixtes ont pour objectif d'accompagner les familles pour sortir de la rue. Elles sont désormais opérationnelles dans quinze départements et près de 10 800 familles ont été rencontrées lors de ces maraudes. Le nombre d'enfants en bidonville ou à la rue correspondant n'est pas connu (**mesure 4.1**). La Dihal a fait une synthèse des résultats de cette mesure sur sa première année de déploiement.

L'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement aux familles avec enfants s'inscrit dans le cadre du déploiement de diverses solutions pour mieux accompagner les familles hébergées ou à l'hôtel. Les informations disponibles ne portent que sur l'ensemble du programme d'humanisation de l'Anah dans lequel s'inscrit cette mesure. Elles ne permettent donc pas de détailler les actions en faveur des familles avec enfants. Ce programme d'humanisation a pour objectif d'accroître significativement le niveau de qualité des centres d'hébergement en se rapprochant le plus possible des normes du logement foyer. Entre 2018 et 2021, 3 182 places ont été « humanisées », avec une forte montée en charge en 2021 : 1 292 places « humanisées » cette année-là, soit 500 de plus qu'en 2019 ou 2020 (**mesure 4.2**).

#### Prévenir les expulsions (mesure 4.3)

*Suivi de la mise en œuvre de la mesure destinée à prévenir les expulsions*

La prévention des expulsions a pour but d'éviter la mise à la rue et la précarisation qui en résulte. Les équipes mobiles de prévention des expulsions ont été mises en place dans 26 départements et 72 chargés de mission ont également été déployés dans 69 départements. Les indicateurs sur le nombre d'expulsions avant et après la mise en place de la mesure dans les territoires concernés ne sont pas disponibles (**mesure 4.3**).



Ensemble, ces trois mesures représentent moins de 2 % du budget global de la Stratégie pauvreté et sont à considérer en complément des mesures du plan « Logement d'abord ».

## Plan « Logement d'abord », visant un accès au logement des personnes sans domicile

### Encadré 1 – Suivi de la mise en œuvre et évaluation du plan « Logement d'abord »

Les publics visés par ce plan sont les personnes sans domicile au sens de l'Insee ainsi que les personnes en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement pouvant mener à des ruptures (expulsions locatives, sorties d'institutions, troubles psychiques, etc.), dont les personnes vivant dans les bidonvilles, des installations illicites ou des squats.

Le plan quinquennal fixe trois grands objectifs :

- la production de 40 000 logements très sociaux par an dès 2018 ;
- l'ouverture sur cinq ans de 10 000 places en pension de famille pour les personnes isolées en situation d'exclusion ;
- la création sur cinq ans de 40 000 places supplémentaires principalement dans le parc locatif privé, via les dispositifs d'intermédiation locative.

Selon la Dihal, 2,1 milliards d'euros en 2018 ont été consacrés à la lutte contre le sans-abrisme. au titre du programme 177, 2,1 milliards en 2019, 2,4 milliards en 2020, et 2,9 milliards en 2021.

#### *Suivi de la mise en œuvre du plan « Logement d'abord »*

La mise en œuvre du plan fait l'objet de la part de la Dihal d'un suivi mensuel détaillé d'un ensemble d'indicateurs (par exemple ceux mentionnés plus haut) aux niveaux nationaux, régionaux et départementaux. Des bilans d'actions spécifiques (par exemple les territoires de mise en œuvre accélérée) sont également réalisés à partir notamment des données collectées par la Dihal.

Sur la période 2018-2021, selon la Dihal :

- 330 000 personnes ont pu accéder au logement depuis la rue ou des dispositifs d'hébergement : plus de 70 000 en 2018, plus de 80 000 en 2019 et 2020 et près de 100 000 en 2021 (le plan « Logement d'abord » ne prévoyait pas d'objectif chiffré concernant le nombre de personnes ayant pu accéder au logement depuis la rue).
- 32 747 logements très sociaux ont été financés en 2018, 31 780 en 2019, 27 751 en 2020 et 31 058 en 2021, sur un objectif annuel de 40 000.

En cumulé sur quatre ans (2018-2021), la production de logements très sociaux correspond à 77 % de l'objectif. Cependant, le financement de logements sociaux depuis 2018 doit être étudié au regard des chiffres de financement précédant la mise en place du plan « Logement d'abord » : en 2016, 34 351 logements sociaux<sup>1</sup> avaient été financés et 30 458 en 2017. Le plan « Logement d'abord » ne semble pas avoir permis de progression nette en termes de création de logements très sociaux.

- 4 537 places en pension de famille ont été créées de 2018 à 2021, soit 45 % de l'objectif du plan d'ici 2022. 34 083 places ont été ouvertes en intermédiation locative, soit 85 % de l'objectif du plan d'ici 2022.
- 14 860 logements ont été attribués aux ménages précédemment en hébergement (HU, CHRS, hôtel) en 2019, 13 821 en 2020 (sur un objectif annuel de 17 000 logements) et 17 221 en 2021. 8 390 l'ont été en faveur de ménages se déclarant sans abri ou en habitat de fortune en 2020, contre 8 380 en 2019. Les attributions ont été quasiment interrompues au printemps 2020 lors de la première période de confinement lié à la crise du coronavirus. Enfin, 12 796 logements ont été mobilisés pour les personnes réfugiées en 2021, pour un objectif annuel de 10 000.

Un changement de gouvernance a eu lieu à compter de 2021 avec le passage vers le « service public de la rue au logement ». Selon la Dihal, en février 2021, 46 territoires étaient engagés (23 depuis 2018 et 23 depuis janvier 2021) et bénéficiaient d'une enveloppe de 15 millions d'euros afin de financer notamment de l'ingénierie et le déclenchement de mesures d'accompagnement vers le logement des ménages sans domicile. Le plan « Logement d'abord » ne prévoyait pas d'objectif chiffré concernant le nombre de territoires engagés. Le comité ne dispose pas d'informations plus récentes sur la mise en œuvre du « service public de la rue au logement ».

### Évaluation

- Comme cela a été documenté dans le rapport 2021, le programme « Un chez-soi d'abord », qui a inspiré le plan « Logement d'abord », vise principalement un passage de la rue au logement. Importé d'Outre-Atlantique, ce programme d'intervention sociale propose un accès direct au logement comme préalable à l'accès aux droits, à des soins et une insertion sociale et citoyenne, en postulant que les sans-abris ont des compétences pour accéder et se maintenir dans un logement. Il repose sur deux principes majeurs : la primauté du choix de la personne et l'appropriation du pouvoir d'agir. « Un chez-soi d'abord » a fait l'objet d'une expérimentation de 2011 à 2016 menée sur quatre territoires en France, pilotée au niveau national (État et Assurance maladie) et

<sup>1</sup> Hors Agence nationale pour la rénovation urbaine.

mise en œuvre au niveau territorial. Elle s'adresse aux sans-abris les plus vulnérables (présentant des troubles psychiques sévères) : 353 personnes ont été accompagnées par « Un chez-soi d'abord », et 432 logements ont été captés, dont 80 % dans le parc privé.

Les résultats sont positifs : la qualité de vie des personnes ciblées s'est améliorée, 85 % des personnes ont pu se maintenir dans leur logement, l'utilisation du système de soins est plus pertinente (baisse de 50 % des durées de séjour en hospitalisation), les dépenses publiques sont rationalisées (le coût total annuel du programme de 14 000 euros est totalement compensé par les coûts évités). Cette expérimentation offre plusieurs enseignements : le maintien dans le logement permet de sortir d'une logique de survie, l'accompagnement propose un filet de sécurité minimal et l'entrée au logement est inconditionnelle (il n'y a pas de critères prédictifs permettant d'évaluer *a priori* la capacité d'une personne à habiter un logement). Toutefois, la réussite du programme dépend de plusieurs conditions : la sécurisation des ressources de la personne sur le long terme, l'accès à un logement à loyer modéré, la lutte contre l'isolement social et la possibilité de faire glisser le bail pour que la personne soit autonome si elle le désire.

- En 2020, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de la politique du « logement d'abord » à la suite duquel elle a appelé l'attention du Premier ministre sur un certain nombre d'observations et recommandations par référé du 20 octobre 2020<sup>1</sup>. Le Premier ministre y a répondu en décembre 2020.

Dans son référé du 20 octobre 2020, la Cour des comptes observe une dynamique favorable dans les premières années de mise en œuvre du plan, avec une accélération de l'accès au logement des personnes sans domicile. L'augmentation du flux annuel, dû notamment à la crise migratoire, n'a cependant pas permis de faire baisser la demande d'hébergement d'urgence.

La Cour des comptes estime que les résultats sont en deçà des attentes en matière d'accès au logement des personnes hébergées et des réfugiés, de la production de logements très sociaux et de pensions de famille, y compris dans les territoires de mise en œuvre « accélérée ». Elle considère que les progrès dus au plan restent plus expérimentaux que systémiques, loin de l'ambition initiale.

- Dans sa réponse, le Premier ministre annonce 57 millions d'euros supplémentaires dans la loi de finances 2021 pour soutenir des dispositifs de logements adaptés (intermédiation locative, pension de famille). Il confirme la création en 2021 du « service public de la rue au logement », annoncé dans l'acte II du plan quinquennal en septembre 2019, pour inscrire « dans la durée

<sup>1</sup> Cour des comptes (2020), [La politique en faveur du "Logement d'abord"](#) », référé, octobre.

la Stratégie du logement d'abord du Gouvernement, tout en continuant à assumer ses responsabilités sur la mise à l'abri immédiate et inconditionnelle ».

- **Dans son rapport annuel 2021, la Fondation Abbé Pierre<sup>1</sup>** souligne que les appropriations du plan « Logement d'abord » sont très variables selon les territoires. Pour certains, ce n'est qu'un dispositif supplémentaire s'adressant aux personnes vivant dans la rue alors que pour d'autres il s'agit d'un changement de paradigme. Le fonctionnement du « Logement d'abord » repose avant tout sur l'existence de logements à bas loyer disponibles pour les ménages sans domicile. Or, l'État a fixé des objectifs de production de PLAI et de PLAI adaptés à partir de 2018 mais ils ne sont pas remplis.

Les attributions HLM aux ménages sans domicile étaient en hausse de 50 % entre 2017 et début 2021. Cependant, les sans-abris représentent toujours une part très faible des attributions et sont ceux pour lesquels les chances d'attribution d'un logement HLM sont les plus faibles. Par ailleurs, alors que le nombre de personnes qui sortent de la rue pour accéder à un logement est en hausse, le nombre de personnes à la rue est également en augmentation en raison d'une hausse des expulsions.

Le plan « Logement d'abord » s'appuyait sur le développement du parc privé à vocation sociale, qui se traduisait par le développement de l'intermédiation locative et une intensification de la prospection immobilière. Cependant, l'intermédiation locative se limite souvent à de la sous-location même si la part des mandats de gestion est en hausse. Dans le cas de la sous-location, l'intermédiation locative devient une étape supplémentaire plutôt qu'une simplification.

Les moyens financiers pour les dispositifs d'hébergement et de logement sont parfois mis en concurrence.

Enfin, le plan « Logement d'abord » n'inclut pas les personnes sans papiers et les territoires d'Outre-mer, et s'oppose de façon évidente à la pratique observée d'évacuer les bidonvilles et les squats sans solution de relogement.

- **Plusieurs évaluations observationnelles lancées par la Dihal sont en cours**, notamment sur le programme « Un chez-soi d'abord - Jeunes » (avec la DIPLP) – résultats attendus début 2023 –, « EMILE », « COACH » ou sur l'expérimentation « Accompagnement de personnes en situation de grande marginalité ». Le programme EMILE (Engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi) propose à des personnes vivant en Île-de-France et rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle et de mal-logement de se déplacer dans des territoires où les besoins en main-d'œuvre sont importants et disposant de logements vacants. Le projet COACH propose un accompagnement

<sup>1</sup> Fondation Abbé Pierre (2021), *26<sup>e</sup> rapport sur l'état du mal-logement en France 2021*, rapport annuel, mars.

vers l'emploi et le logement des personnes hébergées. Enfin, une évaluation de l'« Appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en place de projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective », lancé en septembre 2020 par la Dihal et la DIPLP, est prévue. Cet AMI vise à expérimenter des modalités d'accompagnement et d'hébergement innovantes pour répondre aux attentes et aux besoins de personnes pour lesquelles les dispositifs existants (hébergement, pension de famille, etc.) ne sont pas ou plus adaptés. Ces projets s'intègrent dans la dynamique du plan « Logement d'abord » et de la Stratégie pauvreté. Dans le cadre de l'AMI, 39 projets ont été retenus. Ils se trouvent sur 48 sites répartis dans 16 régions et concernent environ 1 000 personnes.

## 5.2. Évaluation de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures

Pour le comité d'évaluation, les mesures en matière de logement de la Stratégie poursuivent l'objectif final l'amélioration de l'accès au logement et des conditions de logement. Les données disponibles ne permettent pas d'avoir une vision de l'évolution de la situation depuis le lancement de la Stratégie, sauf pour l'indicateur de la précarité énergétique.

En 2013, 8,40 % de la population française vivait dans un logement surpeuplé<sup>1</sup>, et 3,4 % de la population était concernée par deux défauts graves ou plus dans leur logement (absence d'eau chaude, de w.-c., d'installation sanitaire, etc.). Ces chiffres anciens sont les plus récents disponibles. En raison de la crise du Covid-19, l'enquête *Logement* dont sont issus ces indicateurs a pris du retard. Les nouveaux chiffres ne seront disponibles qu'à l'automne 2022.

En moyenne, en 2015, les Français consacraient 19,9 % de leurs revenus aux dépenses de logement pour leur résidence principale<sup>2</sup>. Ce chiffre masque toutefois de fortes

---

<sup>1</sup> L'indice de peuplement des logements compare le nombre de pièces qu'il comporte et le nombre de pièces nécessaires au ménage. L'occupation « normale » d'un logement est définie ainsi : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ; une pièce pour les autres personnes mariées ou remariées mais ne vivant pas en couple, veuves ou divorcées, ainsi que pour les célibataires de 19 ans ou plus.

<sup>2</sup> Les dépenses comprennent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété.

disparités : les 10 % de ménages les plus modestes<sup>1</sup> consacraient 31,3 % de leurs revenus au logement contre seulement 13,1 % pour les 10 % des ménages les plus aisés.

Le Commissariat général au développement durable calcule un indicateur qui mesure la part des ménages dont le taux d'effort énergétique est égal à 8 % ou plus et qui sont en même temps les ménages les plus modestes (les 30 % les ménages les plus modestes)<sup>2</sup>. Elle a augmenté entre 2017 et 2018 (11,9 % à 12,6 %) et a diminué ensuite pour atteindre 11,7 % en 2020.

L'Insee calcule pour sa part la proportion de personnes dites en situation de vulnérabilité énergétique. En 2015, cette part s'élevait à 14,6 %. Ces données sont les plus récentes disponibles.

### 5.3. Avis du comité

Le volet « Logement » de la Stratégie ne comporte que quelques mesures visant des familles avec enfants ainsi que la prévention des expulsions, sur lesquelles on ne dispose pas d'informations qui permettent d'en évaluer les effets.

Ce volet ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord », qui vise l'accès au logement des personnes sans domicile. Pour le comité, ce plan est fondé sur un principe – le passage de la rue au logement directement sans passer par l'hébergement – qui fonctionne et ne doit pas être remis en question. En revanche, on ne constate pas à l'heure actuelle de baisse du nombre de personnes en hébergement, ce qui témoigne des difficultés de mise en œuvre de ce principe. Dans son rapport 2022<sup>3</sup>, la Fondation Abbé Pierre donne plusieurs pistes pour améliorer la situation.

Pour le comité, la politique de lutte contre la pauvreté en matière de logement ne doit pas viser que les personnes sans abri. Les associations de lutte contre la pauvreté et les bailleurs sociaux auditionnés ont souligné la multiplicité des enjeux de logement pour les personnes en situation de pauvreté et notamment, alors que la France dispose d'un des parcs de logements sociaux les plus importants d'Europe, la très faible accessibilité des ménages les plus précaires au logement social<sup>4</sup>. Ont été évoqués le déficit de construction

---

<sup>1</sup> Ils appartiennent au premier quartile de revenu par unité de consommation.

<sup>2</sup> Ils appartiennent aux trois premiers déciles de revenu par unité de consommation.

<sup>3</sup> Fondation Abbé Pierre (2022), *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel #27, janvier.

<sup>4</sup> Dans un rapport de 2021, la Cour des comptes soulignait la difficulté d'accès au logement social pour les personnes les plus précaires, en raison de la faible rotation des logements sociaux et du petit nombre d'attributions DALO. Cour des comptes (2021), *Restaurer la cohérence de la politique du logement en*

de logements sociaux<sup>1</sup>, la pénurie de logements sociaux vacants, la difficulté des bailleurs sociaux à arbitrer entre démolition et réhabilitation et à financer de nouveaux programmes d'investissement pour rénover et entretenir le parc HLM, la tendance à l'augmentation des loyers des logements sociaux neufs – ce qui pose un problème de solvabilité des potentiels locataires –, la difficulté à se loger et la réduction progressive des APL qui augmente le taux d'effort sur les ménages. Par ailleurs, c'est chez les ménages les plus pauvres que le poids des dépenses pré-engagées, en tête desquelles figurent les loyers et les charges, augmente le plus entre 2011 et 2017<sup>2</sup>.

La dimension structurelle du volet « Logement » de la Stratégie est donc trop faible au vu des enjeux. Elle pourrait être étoffée en mobilisant l'ensemble des leviers permettant d'augmenter le volume de logements disponibles pour les publics précaires et modestes. Outre le renforcement des moyens dédiés à la production de logements très sociaux, notamment le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), il s'agit de rendre plus disponibles les logements existants pour les plus modestes. Le secteur du logement est en effet confronté à des problématiques importantes d'inadéquation entre offre et demande de logement social, tant en termes de volume de logement, de type de logement que de niveau des loyers ; et à des difficultés d'accès au logement, y compris dans le cadre du droit au logement opposable (DALO).

## 6. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Droits sociaux »

### 6.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures de cette thématique sont organisées autour de quatre axes : la revalorisation de la prime d'activité, l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours, la formation des travailleurs sociaux et la création de centres sociaux et la lutte contre le surendettement.

---

*l'adaptant aux nouveaux défis apport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faible ressources*, novembre.

<sup>1</sup> Selon la Fondation Abbé Pierre, en 2017, 125 000 logements sociaux avaient été construits alors qu'ils étaient 87 000 en 2020 et un nombre comparable en 2021. Aujourd'hui 2,2 millions de ménages sont en attente d'un logement social. Voir Fondation Abbé Pierre (2022), *L'état du mal-logement en France*, op. cit.

<sup>2</sup> Cusset P.-Y., Prada-Aranguren A.G. et Trannoy A. (2021), « *Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017* », *La Note d'analyse*, n° 102, France Stratégie, août.

## Revalorisation de la prime d'activité (mesure 5.2)

### *Suivi de la mise en œuvre de la mesure visant à revaloriser la prime d'activité*

La revalorisation de la prime d'activité (**mesure 5.2**), initialement prévue sur plusieurs années, a finalement été mise en œuvre en une fois, le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Le montant de cette revalorisation pouvait atteindre jusqu'à 90 euros pour les personnes dont le revenu initial était proche du Smic.

La prime d'activité est versée chaque mois par les caisses d'allocations familiales (Caf) et celles de la Mutualité sociale agricole (MSA). Selon la Drees, la prime d'activité (versée par la Caf ou la MSA) concernait 3,16 millions de foyers en décembre 2018 avant la revalorisation. Fin 2019, 4,50 millions de foyers étaient concernés soit une hausse de 42,4 % entre fin 2018 et fin 2019. Fin 2020, 4,58 millions de foyers étaient concernés par la prime d'activité, soit une hausse de 1,7 % entre fin 2019 et fin 2020.

Selon la Cnaf, le montant total des dépenses de prime d'activité s'élevait à 5,3 milliards en 2018, 9,4 milliards en 2019, 9,6 milliards en 2020 et 9,5 milliards en 2021.

### *Évaluation de la mesure visant à revaloriser la prime d'activité*

La Drees et la Cnaf<sup>1</sup> ont réalisé une évaluation de la revalorisation du bonus individuel de la prime d'activité en 2019 dont les résultats ont été publiés en mars 2022. L'étude décrit dans un premier temps, sur la base des données de la Cnaf, l'évolution du nombre et du profil des bénéficiaires avant et après revalorisation de la prime d'activité. Elle s'appuie ensuite sur le modèle de microsimulation Ines afin d'isoler les effets propres de la revalorisation.

Selon cette étude, en décembre 2019, le nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité versée uniquement par les Caf (hors MSA) s'élevait à 4,3 millions dont 90 % touchaient le bonus. En décembre 2018, seulement 3 millions de foyers bénéficiaient de la prime d'activité, soit 1,3 million de moins.

Le recours à la prime d'activité a progressé dans toutes les tranches de revenus entre 2018 et 2019, mais plus particulièrement pour ceux dont les revenus sont proches de 1,5 Smic, qui n'avaient auparavant pas accès au bonus de la prime d'activité. Le revenu moyen des bénéficiaires de la prime d'activité a également progressé avec la réforme, passant de 1 170 euros en décembre 2018 à 1 340 euros en décembre 2019.

La part de personnes seules a augmenté de 3 points entre 2018 et 2019, alors que la part de familles monoparentales a diminué de 3 points sur la même période. La réforme a

---

<sup>1</sup> Dardier A., Quynh-Chi D. et Lhermet C. (2022), « [La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité](#) », *Études et Résultats*, n° 1225, Drees, mars.



surtout profité aux ménages dont le revenu est inférieur au niveau de vie médian. Les personnes du deuxième et du troisième décile de revenu représentent 41 % des bénéficiaires de la prime d'activité et la quasi-totalité d'entre eux a bénéficié de la réforme. La prime d'activité de ces ménages a augmenté de 80 euros en moyenne suite à la revalorisation du bonus.

Le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité a crû de 43 %. Cependant, cette hausse ne peut pas être entièrement imputée à la réforme de la prime d'activité et s'explique aussi par les évolutions du marché du travail. En comparant la situation actuelle à une situation fictive « sans réforme » mais prenant en compte les évolutions récentes du marché du travail, la Drees et la Cnaf estiment que la réforme de la prime d'activité a permis une hausse du nombre de bénéficiaires de 37 %. 80 % de cette hausse du nombre de bénéficiaires de la prime d'activité serait liée à l'extension des conditions d'éligibilité, 20 % à la hausse du recours.

La réforme du bonus de la prime d'activité a permis une réduction du taux de pauvreté de 0,6 point. La réduction est d'autant plus marquée chez les célibataires avec enfant(s) (- 1,7 point) et chez les couples avec enfant(s) (- 1,0 point). Seulement 0,1 point de cette baisse serait imputable à la hausse du recours. La revalorisation de la prime d'activité serait la mesure socio-fiscale de 2019 ayant le plus fort impact sur la réduction de la pauvreté et des inégalités.

D'après l'étude précitée de la Drees et de la Cnaf, les dépenses liées à la prime d'activité ont augmenté de 75 % entre 2018 et 2019, mais seulement 69 % sont imputables à la réforme. La Drees estime ainsi les dépenses pour la seule revalorisation de la prime d'activité à 3,9 milliards d'euros pour 2019. Cette estimation n'est pas disponible pour les années suivantes. Si l'on considère que la part des dépenses liées à la revalorisation dans le total des dépenses de prime d'activité est restée constante les années suivantes, on peut estimer la dépense liée à la seule revalorisation de la prime d'activité à 4 milliards d'euros en 2020 et à 3,9 milliards d'euros en 2021.

Le comité d'évaluation a lancé un projet de recherche afin d'évaluer empiriquement l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les trajectoires individuelles sur le marché du travail (**mesure 5.2**). En effet, cette réforme a été menée avec le double objectif de soutenir l'exercice d'un emploi et d'inciter à la reprise d'une activité d'une part, et d'autre part de lutter contre la pauvreté. Le projet « Évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité » réalisé par l'Institut des politiques publiques/PSE-École d'économie de Paris (responsable scientifique : Antoine Bozio) comporte ainsi trois contributions (voir l'encadré 2 et le complément 11 pour plus d'informations sur ce projet). Les résultats sont prévus à l'automne 2022.

## **Encadré 2 – « Évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité »**

Ce projet est réalisé par l'Institut des politiques publiques/PSE-École d'économie de Paris (responsable scientifique : Antoine Bozio).

Son objet est d'approfondir la connaissance des effets de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité (trajectoires d'emploi, quotité travaillée, niveau de rémunération). Ces effets sont mesurés en évaluant empiriquement l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les trajectoires individuelles sur le marché du travail. Il s'agit également de déterminer les effets de la mesure sur la pauvreté en tenant compte de l'évolution du niveau de vie engendrée par les effets de la mesure sur le niveau de l'emploi et les revenus d'activité.

Le travail de recherche comporte trois volets :

- une évaluation *ex post* exploitant les différences de degré de revalorisation que les individus connaissent suite à la réforme, en fonction de leurs caractéristiques (par exemple les revenus du conjoint et le nombre d'enfants) ;
- l'analyse des effets de la réforme sur l'emploi et de son hétérogénéité en fonction des contraintes auxquelles les individus font face, notamment selon la variation de la demande de travail ;
- un exercice de simulation visant à mesurer l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur la pauvreté monétaire après prise en compte des réactions comportementales estimées.

Les données mobilisées sont celles d'ALLSTAT – des fichiers de la Cnaf sur les allocataires des Caf – de janvier 2017 à décembre 2020 (données mensuelles). Sont considérés dans l'analyse les foyers bénéficiaires du RSA et de la PA en décembre 2018, célibataires ou en couple, avec deux enfants ou moins et dont la configuration familiale ne change pas sur la période observée.

Le modèle utilisé pour la simulation est le modèle TAXIPP.

## Accès aux droits et lutte contre le non-recours (mesures 5.1, 5.3, 5.4 et 5.6)

*Suivi de la mise en œuvre des mesures visant à permettre l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours*

Concernant le revenu universel d'activité (**mesure 5.1**), comme évoqué précédemment un rapport a été remis au Premier ministre à l'automne 2021 dont les grandes lignes ont été présentées par le rapporteur, Fabrice Lenglard, devant le Sénat le 5 janvier 2022.

Selon le rapporteur, ce rapport propose une unification des prestations sociales, sans les fusionner. La base de ressources et les barèmes seraient harmonisés mais les aides resteraient distinctes. Cette unification présuppose de définir un revenu social de référence.

La réforme proposée pourrait procéder par étapes en concernant dans un premier temps le RSA, la prime d'activité et les aides au logement. Concernant l'intégration de l'ASS, du « minimum vieillesse » et de l'allocation aux adultes handicapés, le rapport présente différentes options, qui devraient être soumises à l'arbitrage politique.

Sur la question de la déconjugalisation, plusieurs hypothèses sont encore ouvertes : celle d'une aide « quasi individualisée » et celle d'une aide conjugalisée. Une prestation « quasi individualisée » prendrait toujours en compte les ressources du ménage, mais le rapporteur indique que sa préférence va à l'aide conjugalisée car l'aide quasi individualisée n'inciterait pas à la bi-activité des couples. De même, le fonctionnement de l'AAH doit être repensé.

Enfin, le rapport traite spécifiquement de la situation des jeunes, qu'ils soient étudiants ou non. Le traitement des jeunes pourrait être différencié notamment via le Contrat d'engagement jeune ou l'utilisation de bourses.

Dans le cadre de la mesure visant la modernisation de la délivrance des prestations sociales (**mesure 5.3**), la réforme dite « des APL en temps réel », initialement annoncée en 2019, a été reportée au moment de la crise du coronavirus. Elle est mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Par ailleurs, la récupération automatique des données entre administrations est prévue à compter de 2023 pour la prime d'activité et le RSA, puis pour l'AAH et la complémentaire santé solidaire. Des premiers travaux techniques ont été menés dans cinq départements.

Deux modèles de *datamining* ont été déployés par la branche « Famille » : pour la prime d'activité dès 2019 et l'allocation de soutien familial en 2021. Le premier a permis à 5,5 % des allocataires contactés d'ouvrir un droit à la prime d'activité en 2021, cela représente 3 291 nouveaux bénéficiaires. Les résultats du deuxième modèle ne sont pas finalisés à ce jour.

La généralisation des accueils sociaux inconditionnels est en cours (**mesure 5.4**). Cependant, les éléments de suivi ne permettent pas de dire si le territoire est couvert à 100 %. D'après la DIPLP, 95 % des collectivités départementales sur un échantillon de 87 bénéficiaient en 2021 d'un accueil inconditionnel accessible à moins de 30 minutes en transport. Fin 2021, on dénombrait 7 474 structures d'accueil inconditionnel à moins de 30 minutes, dont 2 055 structures France Services. Ce critère des 30 minutes pose question, car il s'applique en milieu rural/dans les QPV uniquement, et pour un trajet en voiture de la mairie de la commune à la maison France Services. Une offre en itinérance est également disponible. On ne dispose par ailleurs pas d'informations sur les personnes accueillies dans ces structures ni sur l'impact en matière d'accès à leurs droits. On peut simplement noter le niveau de satisfaction élevé sur le service reçu<sup>1</sup>. Pour les membres du 5<sup>e</sup> collège du CNLE, un bilan de la mise en place des maisons France Services devrait d'ailleurs être réalisé et la mise en place d'un numéro unique pourrait les compléter.

Alors que trois expérimentations avaient déjà été lancées, notamment à Bastia et Paris, l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » a été inscrite dans le texte du projet de loi relatif à la différenciation, décentralisation, déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Cette loi prévoit une expérimentation pour trois ans, dans dix territoires au maximum, afin de lutter contre le non-recours aux droits. Une évaluation par un comité scientifique est prévue au bout de deux ans. Elle aura pour but d'en analyser les effets quant au recours réel aux droits sociaux et l'intérêt ou non de sa poursuite, voire de son extension.

Le comité ne dispose pas d'informations sur l'expérimentation du coffre-fort numérique.

#### *Évaluation des mesures visant à permettre l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours*

La Drees a produit une estimation du non-recours au RSA. Des travaux sont en cours pour estimer le non-recours à la prime d'activité.

Dans une étude récente<sup>2</sup>, la Drees et la Cnaf ont estimé le taux de non-recours en s'appuyant sur l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee appariée aux données sociales issues de la Cnaf. L'éligibilité au RSA est estimée à partir du modèle de microsimulation Ines. Cette étude constitue un premier point de référence mais ne permet pas d'évaluer les mesures pour l'instant. Il est essentiel que cette étude soit

---

<sup>1</sup> D'après les résultats obtenus via les 500 bornes de satisfaction déployées sur l'ensemble du territoire français, 92 % des usagers sont satisfaits du service.

<sup>2</sup> Hannafi C., Le Gall R., Marc C. et Omalek L. (2022), « [Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats](#) », *Les Dossiers de la Drees*, n° 92, février.

reproduite annuellement pour mesurer l'évolution du taux de non-recours et étudier s'il y a un effet des mesures prises.

Selon la Drees et la Cnaf, le taux de non-recours moyen au RSA s'élève à 34 % en 2018, soit 1,76 million de foyers sociaux résidant dans des logements ordinaires en France métropolitaine et éligibles au RSA. Cette estimation est proche de celle réalisée par la Dares en 2010-2011 présentant un taux de non-recours au RSA socle de 36 % en moyenne.

Le montant moyen de RSA auquel pourraient prétendre les non-recourants est proche de celui des recourants quoique légèrement inférieur (330 euros pour les premiers contre 340 euros pour les seconds). En revanche, les non-recourants sont surreprésentés à la fois dans les foyers touchant de petits montants (des droits inférieurs à 50 euros par mois) et dans ceux touchant de hauts montants (des droits supérieurs à 480 euros par mois).

Le non-recours semble plus marqué chez certaines catégories de la population notamment les personnes en couple sans enfant, diplômées, jeunes, propriétaires, résidant dans les territoires ruraux ou en agglomération parisienne. De manière générale, le non-recours au RSA est moins important chez les foyers qui bénéficient d'une autre prestation (aide au logement, prestation familiale, prime d'activité). De même les foyers dont la personne de référence est en activité indépendante sont moins recourants que les autres.

On peut distinguer deux composantes du non-recours : le non-recours temporaire (entre la date d'éligibilité et la date de demande de la prestation) et le non-recours permanent. 60 % du non-recours serait pérenne, c'est-à-dire observé pendant trois trimestres consécutifs. Au total, 20 % des foyers considérés seraient non recourants pendant trois trimestres consécutifs.

La Drees a aussi mené avec l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) un projet sur le non-recours en comparaison internationale<sup>1</sup>.

Le non-recours est important dans tous les pays concernés : 62 % en Belgique, 29 % en Finlande, 34 % en France, 56 % ou 35 % en Allemagne selon les estimations. L'étude souligne la difficulté de quantifier ce phénomène et des divergences méthodologiques qui amènent à des estimations qui peuvent être très différentes pour un même pays, par exemple pour le Royaume-Uni où le taux de non-recours s'élève à 44 % ou à 10 % selon les estimations.

---

<sup>1</sup> Hannafi C., Laguérodié S., Le Gall R., Marc C., Portella M. et Rode A. (2022), « [Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe – Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter le débat](#) », *Les Dossiers de la Drees*, n° 94, mars.

Selon les auteurs, la divergence des résultats est souvent liée aux choix des données et aux hypothèses de simulation d'éligibilité. La plupart des études considérées s'appuient sur des données d'enquête en population générale sur les revenus et conditions de vie. Cependant, ces données ne permettent pas d'observer tous les critères d'éligibilité aux minima sociaux et nécessitent donc de formuler des hypothèses pour quantifier le non-recours.

Pour améliorer l'estimation du non-recours, quatre recommandations sont formulées :

- « élargir le champ d'investigation du non-recours (...) ;
- développer des approches territoriales/locales du non-recours (...) ;
- favoriser la complémentarité des estimations du non-recours issues d'acteurs multiples (...) ;
- développer des approches quantitatives et qualitatives pour étudier le non-recours<sup>1</sup> (...). »

Une étude portant sur le dispositif des « rendez-vous des droits élargis » de la Cnaf a été publiée par la Drees en 2020<sup>2</sup> (**mesure 5.3**). Cette étude a déjà été documentée dans le rapport 2021. Le dispositif « Les rendez-vous des droits » mis en place par la Cnaf depuis 2014 consiste à proposer aux allocataires les plus démunis un entretien personnalisé pour faire le point sur les droits sociaux, afin de lutter contre le non-recours aux droits. Les conclusions font état d'un dispositif très positif sur l'ouverture de nouveaux droits.

Le « rendez-vous des droits élargis » a un effet important sur l'ouverture de droits au RSA, à la prime d'activité et aux allocations logement ; si l'effet est modéré pour les 4/5<sup>e</sup> de personnes ne donnant pas suite à l'invitation qui leur est envoyée suite au *datamining*, l'effet du rendez-vous en lui-même est nettement positif et significatif puisqu'il augmente la part de personnes ouvrant un nouveau droit de 8,39 points de pourcentage. La participation effective au rendez-vous augmente ainsi de près d'un tiers la proportion de personnes ouvrant au moins un nouveau droit dans les six mois (8,39 points de plus par rapport à une moyenne de 26,7 % pour les personnes de l'échantillon témoin).

Dans un dossier sur le non-recours aux prestations sociales publié en juin 2020<sup>3</sup>, la Drees évoque les apports potentiels du *datamining* (**mesure 5.3**), méthode de repérage du non-recours au sein de ses allocataires sur laquelle la Caf travaille actuellement<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 39-40.

<sup>2</sup> Antunez K., Castell L. et Perron-Bailly E. (2020), « [Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ?](#) », *Les Dossiers de la Drees*, n° 47, janvier.

<sup>3</sup> Gonzalez L. et Nauze-Fichet E. (2020), « [Le non-recours aux prestations sociales. Mise en perspective et données disponibles](#) », *Les Dossiers de la Drees*, n° 57, juin.

<sup>4</sup> Voir le [rapport 2021](#) du comité.

Des travaux sur les effets globaux de la contemporanéisation des APL ont été réalisés par la Cnaf. Le travail d'estimation sur données individuelles, permettant de mesurer les pertes et les gains à la réforme, est toujours en cours. Sa publication était initialement prévue au printemps 2022. À noter par ailleurs que cette réforme a pu créer un sentiment d'incertitude, notamment concernant la variabilité trimestrielle de l'allocation.

## Formation des travailleurs sociaux et création de centres sociaux (mesures 5.5 et 5.6)

### *Suivi de la mise en œuvre des mesures de formation des travailleurs sociaux et de création de centres sociaux*

Comme mentionné *supra*, les objectifs et moyens de la formation des travailleurs sociaux (**mesure 5.5**) ont été revus à la baisse. L'objectif quantitatif annoncé en mars 2020 de 700 000 professionnels formés correspondait à la totalité des travailleurs sociaux. Le nouvel objectif de 50 000 personnes par an en 2021 et en 2022 correspond aux travailleurs sociaux plus particulièrement en contact avec les personnes les plus en difficulté. La mise en œuvre de la formation des travailleurs sociaux a été décalée par rapport au calendrier initial, qui prévoyait les premières entrées en formation avant l'été 2020. Les formations ont débuté en 2021. En 2021, 2 773 personnes ont été formées sur le volet national, soit 2,8 % de l'objectif final de 100 000 d'ici 2022 et 5,5 % de l'objectif annuel. Selon les données remontées par les départements, en octobre 2021, 13 647 formations auraient également été effectuées sur le volet territorial. Cependant, le nombre de personnes formées correspondant n'est pas connu. Au total, si chaque personne formée au niveau régional n'avait reçu qu'une formation, 16 420 personnes auraient été formées au total, soit 16 % de l'objectif final. Il n'y a pas d'informations disponibles pour connaître l'impact de ces formations.

L'accompagnement par des référents de parcours montre des résultats mitigés. Le référent de parcours est un professionnel disposant d'une vision globale des interventions sociales qu'il coordonne, en accord avec la personne qu'il accompagne. Il assure la continuité du parcours de la personne accompagnée et la cohérence des actions qui lui sont proposées. Un quart des conseils départementaux sont engagés dans la démarche, 44 sont en cours de lancement et 20 ne sont pas du tout engagés. D'après les données provisoires des départements, à fin 2021, 182 962 personnes auraient bénéficié d'un accompagnement par un référent de parcours en 2021, soit bien au-delà de l'objectif visé de 100 000 personnes. Cet indicateur issu des remontées CALPAE est à prendre avec précaution car la démarche du référent de parcours peut faire l'objet d'interprétations différentes selon les départements (**mesure 5.5**).

L'objectif de 300 créations de centres sociaux a été ramené à 260 dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Cnaf 2018-2022 (**mesure 5.6**). Au 31 décembre 2020, 99 créations de structures centre social ou espace de vie sociale avaient été recensées en QPV depuis 2018, soit 38 % de l'objectif révisé. Au 31 décembre 2021, 118 créations de structures centre social ou espace de vie sociale avaient été recensées en QPV depuis 2018, soit 45 % de l'objectif révisé. En ajoutant les 68 projets en cours d'agrément par les Caf, 186 QPV sont couverts par un projet de centre social ou espace de vie sociale.

Le comité ne dispose que de très peu d'informations sur les mesures de soutien à la parentalité prévues dans cette mesure. Il a seulement été informé que des postes de « référent famille » avaient été financés par les Caf dans 95 % des centres sociaux en 2020.

#### *Évaluation des mesures de formation des travailleurs sociaux et de création de centres sociaux*

Le dispositif des « entretiens giratoires » mis en place par la Cnaf vise à améliorer l'accompagnement des allocataires du RSA et à simplifier leur parcours d'orientation (**mesure 5.5**) : lors du premier rendez-vous de prise en charge, l'ensemble des droits et des besoins des bénéficiaires sont abordés. Les allocataires sont directement informés et orientés par l'agent de la Caf vers le partenaire qui sera le plus adapté (Pôle emploi ou un organisme rattaché au conseil départemental) pour les accompagner vers une insertion sociale et/ou professionnelle. Les objectifs visés sont de réduire les délais entre la demande de droit et le début de l'accompagnement, et d'améliorer l'insertion des allocataires.

L'expérimentation des entretiens giratoires a été conduite dans le Biterrois (à Béziers et dans vingt communes environnantes) à partir de janvier 2018. 2 709 personnes ont été convoquées pour un entretien giratoire entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 13 mars 2020. Ces entretiens ont mené dans 85 % des cas à la signature d'un contrat d'orientation. Le profil des personnes ayant bénéficié de ces entretiens est proche de celui des allocataires du RSA.

L'évaluation des entretiens giratoires s'est appuyée sur cinq volets. Tout d'abord une étude comparative a été menée sur un échantillon de 1 370 nouveaux bénéficiaires du RSA, divisés en quatre groupes dont un a bénéficié des entretiens giratoires. Ensuite, une enquête de satisfaction par questionnaire a été faite immédiatement après l'entretien auprès de ceux en ayant bénéficié ; 57 personnes y ont répondu. Le nombre d'allocataires reçus dans le cadre des entretiens a été suivi de manière mensuelle. Une étude qualitative a également été menée auprès de 20 bénéficiaires des entretiens giratoires six mois après. Enfin, une enquête a été faite auprès des 46 opérateurs d'insertion juste après les entretiens.

L'enquête montre que les bénéficiaires considèrent globalement que les objectifs de l'entretien étaient clairs et sont satisfaits de son déroulement. Les entretiens giratoires ont



également permis une baisse importante des délais de prise en charge des bénéficiaires du RSA. En effet, le délai entre la demande de RSA et l'entrée en accompagnement a diminué de 40 jours environ, passant de 100 à 60 jours pour les bénéficiaires des entretiens giratoires. Les orientations proposées diffèrent fortement de celles du parcours classique sans entretien giratoire. L'orientation vers Pôle emploi est deux fois moins fréquente, et ce au profit d'une orientation vers un « référent unique », qui est une voie d'orientation spécifique aux entretiens giratoires (qui n'est pas possible dans le parcours classique).

Concernant l'insertion sociale et professionnelle, les bénéficiaires des entretiens giratoires montraient une probabilité deux fois plus importante de sortir du RSA pour revenus trop élevés trois mois après l'entretien (en comparaison avec la probabilité d'être encore au RSA). En revanche, cette différence ne s'observait plus six mois après l'entretien. Les bénéficiaires qui ne sortent pas du RSA montraient également une probabilité plus importante d'avoir un emploi quatre mois après l'entretien. De manière générale, les entretiens giratoires semblent améliorer l'insertion par l'activité des bénéficiaires. Par ailleurs, les agents chargés de l'accueil et de l'organisation de ces entretiens, sont globalement satisfaits.

Une étude complémentaire pourrait être menée pour étudier le maintien des effets positifs observés dans le cadre d'une généralisation du dispositif.

## Lutte contre le surendettement (mesure 5.7)

### *Suivi de la mise en œuvre de la mesure visant à lutter contre le surendettement*

Les objectifs de la mesure concernant le déploiement de 400 Points conseil budget (**mesure 5.7**) ont été atteints en 2020. Il a été prévu au moment de la crise du coronavirus de créer 100 Points conseil budget supplémentaires, un objectif qui a été rempli en 2021.

### *Évaluation de la mesure visant à lutter contre le surendettement*

La généralisation des PCB a fait l'objet d'une évaluation *in itinere* par le cabinet Ernst and Young sur la période de septembre 2019 à juin 2021 (**mesure 5.7**). Cette étude qualitative montre des effets positifs sur la gestion budgétaire des ménages concernés à partir de données déclaratives.

Concernant le plafonnement des frais bancaires, le rapport de la mission parlementaire confiée au député Philippe Chassaing a été remis au gouvernement en octobre 2021. Cette mission avait pour objectif d'identifier les voies et moyens pour limiter la hausse du surendettement des ménages français et d'examiner les réformes possibles du microcrédit personnel. Les travaux menés ont permis d'établir un diagnostic de l'existant et de formuler un ensemble de recommandations.

## 6.2. Évolution de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures

Pour le comité d'évaluation, les sept mesures en matière de droits sociaux de la Stratégie pauvreté poursuivent deux objectifs finaux : d'une part, l'amélioration du recours aux droits sociaux par la population pauvre ; d'autre part, l'amélioration de la mobilisation des acteurs qui traitent l'accès aux droits.

### *Premier objectif*

Selon la Drees, 4,47 millions de personnes étaient allocataires de l'un des dix minima sociaux fin 2020<sup>1</sup>. Cet effectif a sensiblement augmenté en un an (+ 4,4 %) après une hausse modérée en 2019 (+ 1,1 %) et faible en 2018 (+ 0,6 %).

La Drees estime le taux de non-recours au RSA à 34 % en moyenne chaque trimestre en 2018 et à 20 % de façon pérenne (trois trimestres consécutifs)<sup>2</sup>. Cette estimation, qui porte sur la première année de mise en œuvre de la Stratégie, a vocation à être consolidée et actualisée, permettant ainsi de suivre dans le temps les effets de la Stratégie. En 2011, la Dares avait estimé le taux de non-recours au RSA socle (le RSA aujourd'hui) à 35 % et au RSA activité (la prime d'activité aujourd'hui) à 62 %<sup>3</sup>.

La Drees travaille à une estimation du taux de non-recours à la prime d'activité pour 2023. La DGCS l'avait estimé à 27 % en 2016. Par ailleurs, la Dares travaille actuellement à une estimation du non-recours à l'assurance chômage. La date de disponibilité de cette estimation n'est pas connue.

### *Second objectif*

Les données disponibles ne permettent pas d'apprécier le deuxième objectif relatif à la mobilisation des acteurs traitant l'accès aux droits au travers des indicateurs envisagés : le volume des demandes de droits sociaux, le délai de traitement des dossiers et l'évolution des motifs de non-recours. Ces indicateurs ne sont pas disponibles.

---

<sup>1</sup> Les minima sociaux pris en compte sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le minimum vieillesse (allocation supplémentaire vieillesse [ASV] et l'allocation de solidarité aux personnes âgées [Aspa]), l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), le revenu de solidarité (RSO), l'allocation veuvage (AV), l'allocation temporaire d'attente (ATA), et l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R). Deux prestations ne sont pas prises en compte : l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) et l'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) devenue l'aide à la vie familiale et sociale (AVFS). En effet, leurs effectifs sont très faibles (environ 350 personnes fin 2020) et les données ne sont disponibles que depuis 2019.

<sup>2</sup> Hannafi C., Le Gall R., Marc C. et Omalek L. (2022), « [Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats](#) », *op. cit.*

<sup>3</sup> Source : enquête dédiée sur le non-recours au RSA menée par la Dares en 2010-2011. Voir Comité national d'évaluation du RSA (2011), [Rapport final](#), annexe 1, décembre.

### 6.3. Avis du comité

La revalorisation de la prime d'activité, qui devait s'étaler sur toute la durée de la Stratégie pauvreté, est entrée en vigueur en une seule fois dès le début 2019, à la suite du mouvement des Gilets jaunes. Elle a conduit à une diminution significative de la pauvreté monétaire : selon les analyses conduites par la Drees, l'Insee et la Cnaf<sup>1</sup>, elle aurait conduit à une diminution significative du taux de pauvreté (- 0,7 ou - 0,6 point selon les estimations). Les personnes du deuxième et du troisième décile de revenu représentent 41 % des bénéficiaires de la prime d'activité. Son effet est à mettre au regard du montant qui y a été consacré, qu'on estime à environ 3,9 milliards d'euros par an. L'étude de l'IPP en cours permettra de connaître son effet sur l'emploi.

L'accès aux droits et la lutte contre le non-recours sont des objectifs portés par plusieurs mesures de la Stratégie. On manque encore d'informations suffisantes pour évaluer ces mesures et leur impact sur le non-recours aux droits. Pour autant, le comité considère que cette action doit être intensifiée tant c'est un sujet majeur de la lutte contre la pauvreté. Si les aides disponibles n'atteignent pas les personnes ciblées, alors par essence elles sont inefficaces.

Alors que le revenu universel d'activité (RUA) annoncé dans la Stratégie visait notamment à améliorer l'accès aux droits, le chantier n'a pu être conduit à son terme. Pour le comité, le rapport Lenglard doit être publié et la concertation reprise afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type.

La modernisation de la délivrance des prestations sociales passe par une amélioration de l'échange d'informations entre les organismes de protection sociale. Le comité considère que les possibilités d'échange et de traitement des données et informations utiles à l'identification des situations de non-recours, ouvertes par l'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, ne sont pas mobilisées comme elles devraient l'être 18 mois après le vote de la loi.

Les premiers travaux disponibles sur l'effet du repérage des bénéficiaires potentiels mis en place à la Cnaf (*datamining*) indiquent un effet positif. C'est le cas également pour le « rendez-vous des droits élargis » expérimenté par la Cnaf fin 2017. Ces initiatives, comme les quelques autres expérimentations engagées sur la question du non-recours dont l'efficacité a été démontrée, devraient être rapidement élargies.

---

<sup>1</sup> Ces analyses ont été conduites à partir d'un modèle de microsimulation par l'Insee et la Drees puis par la Drees et la Cnaf. Cette dernière étude utilise en sus des données sur les allocataires effectifs des Caf et permet d'estimer l'effet de la revalorisation de la prime d'activité en 2019 sur le taux de pauvreté : la mesure 5.2 aurait permis de réduire ce taux de 0,7 point selon l'Insee, 0,6 selon la Drees et la Cnaf.

Concernant l'offre de plusieurs services dans les accueils sociaux inconditionnels, il apparaît qu'elle a été largement déployée par le biais des maisons France Services. On manque cependant à ce stade d'informations sur les personnes accueillies dans ces structures et sur l'impact de leurs actions en matière d'accès à leurs droits pour pouvoir se prononcer sur leurs effets. Par ailleurs, il faudrait s'assurer d'un maillage permettant un accès effectivement rapide pour chacun, une information qui n'est pas disponible à ce jour. Les membres du 5<sup>e</sup> collège du CNLE suggèrent par ailleurs la création d'un numéro unique pour les compléter et la réalisation d'un bilan de leur mise en place.

La question du non-recours se pose aussi à l'échelle territoriale. Il y a une très forte diversité en fonction des territoires, des mesures et des acteurs et on peut observer de fortes inégalités dans les politiques en place. Le manque de données ne permet cependant pas de faire des comparaisons. L'évaluation prévue dans le cadre de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » devrait permettre de mieux appréhender les situations et d'identifier des actions qui fonctionnent en vue de leur pérennisation.

La refonte du travail social, initialement présentée comme devant concerner 700 000 travailleurs sociaux et qui constituait un pilier de la Stratégie, n'a pas eu lieu. L'objectif a été considérablement diminué et le nombre de formations est resté très faible, avec par ailleurs un enjeu dans leur comptabilisation qui ne permet pas d'avoir une vision précise de ce qui a été réalisé. Le choix de confier la mise en œuvre aux territoires via la contractualisation questionne sur la capacité de cette manière à prioriser la mise en œuvre de cette refonte ainsi que sur l'homogénéité des formations dans les territoires.

La mise en place des référents de parcours – dont l'action vise à assurer la continuité du parcours de la personne accompagnée et la cohérence des actions qui lui sont proposées – reste encore très limitée puisque seulement un quart des conseils départementaux sont engagés dans la démarche. On manque par ailleurs d'informations sur le nombre de référents de parcours existants et sur l'effet de l'action de ces référents pour les personnes accompagnées. En revanche, l'objectif du nombre de bénéficiaires visés est largement dépassé. Ces informations sont à prendre avec précaution car la démarche du référent de parcours peut faire l'objet d'interprétations différentes selon les départements.

Enfin, le comité constate que le nombre de nouveaux centres sociaux ou espaces de vie sociale dans les QPV a progressé, mais reste encore en deçà de l'objectif visé, malgré sa révision à la baisse.

Le comité ne dispose pas de visibilité sur les actions de soutien à la parentalité mises en place.

Enfin, il salue le déploiement des Points conseils budget, qui a rapidement dépassé l'objectif initialement fixé par la Stratégie. En outre, les informations disponibles sur les PCB évoquent un effet positif sur la gestion budgétaire des personnes qui en bénéficient. Cependant, elles sont déclaratives et ne sont pas suffisantes pour déterminer si les personnes qui en ont le plus besoin les fréquentent.



## PARTIE 3

# ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE ET DU VOLET TERRITORIAL DE LA STRATÉGIE

---

Dans sa présentation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté du 13 septembre 2018, le président de la République porte l'ambition de « refonder un État providence contemporain qui réponde aux risques nouveaux, aux instabilités de la société ». La « transformation de notre modèle social » ainsi projetée repose sur de nouveaux objectifs (lutter contre le déterminisme social en agissant sur les causes de la pauvreté et permettre le retour au travail des personnes tombées dans la pauvreté) mais également sur « une gouvernance nouvelle », qui doit contribuer « à renouveler nos politiques sociales et à garantir leur efficacité ». Pour cela, la Stratégie s'appuie sur trois leviers de transformation :

- un choc de participation et la rénovation du travail social ;
- un pilotage de la Stratégie à partir des territoires et avec les entreprises ;
- une Stratégie évaluée et un Fonds d'investissement social.

Pour les besoins de l'évaluation, ces trois leviers ont été réorganisés en trois volets, à l'exception de la rénovation du travail social qui est traitée dans la partie 2 et dans la fiche de la mesure 5.5 :

- le pilotage de la Stratégie ;
- la contractualisation entre l'État et les départements/territoires ;
- l'appropriation de la Stratégie par les acteurs.

Pour le comité, l'évaluation de la gouvernance et de la dimension territoriale de la Stratégie doit permettre de mesurer l'effectivité de la mise en œuvre des actions prescrites au titre de la gouvernance (participation des personnes concernées, moyens financiers réellement engagés, engagement des entreprises, etc.), leur efficacité au regard des objectifs visés (conventions avec les départements, charte avec les associations) ou déterminés par le comité d'évaluation (création d'une dynamique d'apprentissage entre les territoires par

exemple), leur pertinence en termes de pilotage (indicateurs, rapports d'exécution) et leur impact sur la situation des personnes concernées (atteinte des publics ciblés).

De premiers travaux réalisés par France Stratégie<sup>1</sup> ont cherché à apprécier l'effectivité de la mise en œuvre des actions prescrites au titre de la gouvernance de la Stratégie. Ils alimentent cette année encore ce volet de l'évaluation.

Le comité d'évaluation a poursuivi ce travail à partir de deux projets importants conduits en 2021 :

- le projet de recherche « Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : la perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française » issu de l'appel à projets de recherche lancé par le comité sur le pilotage, la contractualisation entre l'État et les départements et l'appropriation de la Stratégie par les acteurs (voir encadré 3).
- l'analyse approfondie du processus de contractualisation confiée à l'Igas par lettre de mission du 11 septembre 2020 par le ministre en charge des Solidarités et de la Santé Olivier Véran et dont les résultats ont été publiés en 2021.

**Encadré 3 – Le projet de recherche « Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : la perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française »<sup>2</sup>**

Ce projet a été conduit, au titre du laboratoire de recherche Arènes (UMR-CNRS, 6051) et de la Chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP), par Sciences Po Rennes et l'EHESP (directeur scientifique du projet : Romain Pasquier) et réalisé par une équipe pluridisciplinaire.

Le travail de recherche comporte les trois volets suivants :

- **la planification et le pilotage national de la Stratégie** : ce volet visait à recueillir des informations sur la qualité du déploiement national de la Stratégie, sur l'effectivité des mesures annoncées ainsi que sur la cohérence et l'efficacité des modes de gestion retenus ;
- **la contractualisation de la Stratégie pauvreté et son administration territoriale** : ce volet visait à recueillir des informations sur la qualité du déploiement de la Stratégie dans les territoires (régions, départements,

<sup>1</sup> Ils sont présentés de manière détaillée dans le complément 9 du [rapport 2021](#).

<sup>2</sup> Le rapport final, le volet « Santé », la synthèse et la contribution de la recherche à la démarche évaluative (en complément 12) et deux résumés (voir *infra*) – l'un sur le projet général et l'autre sur le volet « Santé » – sont accessibles sur le site internet de France Stratégie.

métropoles, etc.), sur les résistances et opportunités ayant jalonné le processus de contractualisation, sur la valeur ajoutée apportée par le réseau formé par les Commissaires en termes de priorisation, d'animation et de mise en œuvre des mesures annoncées ;

- **l'appropriation de la Stratégie par les acteurs et ses effets en termes de configurations d'actions** : ce volet visait à réaliser une analyse transversale sur les types d'acteurs mobilisés, sur l'appréciation des dynamiques de mobilisation et d'association ainsi que sur la caractérisation des processus collaboratifs entretenus.

Un **approfondissement thématique** visant à examiner plus avant les relations entre la Stratégie et les dispositifs de santé, en particulier ceux qui concernent particulièrement les personnes vulnérables, et à documenter les effets de la Stratégie sur les dispositifs d'accès aux soins des personnes vulnérables a également été réalisé.

Le rapport de recherche s'appuie sur le recueil et le traitement de matériaux issus de la littérature scientifique, d'un corpus documentaire d'origine institutionnelle et administrative, d'observations (16), d'entretiens (120) et de séances de travail collectif (9).

Lors des 120 entretiens, ont été interrogés 164 acteurs positionnés au sein de l'État, des collectivités locales, des organismes de protection sociale et de Pôle emploi, des associations ainsi que des personnes concernées et quelques chercheurs. Parmi eux, 42 étaient des acteurs nationaux et 122 des acteurs territoriaux. Dans le cadre de ces investigations, l'approfondissement thématique « Santé » a donné lieu à 22 entretiens correspondants à 14 acteurs nationaux et 20 acteurs territoriaux.

Les entretiens territoriaux ont été réalisés sur **treize départements situés dans cinq régions métropolitaines** (Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Hauts-de-France, Île-de-France et Occitanie) **et une collectivité d'Outre-mer, la Martinique**.

Le choix du panel de territoires visait à combiner une diversité de contextes sur le plan géographique et sociodémographique, sur le plan politico-institutionnel et en matière de mise en œuvre de la Stratégie (régions ayant et n'ayant pas contractualisé, territoires « démonstrateurs » et « non démonstrateurs », stabilité ou changement dans l'affectation du commissaire, etc.).

Le travail a bénéficié de temps d'échanges collectifs avec la DIPLP, les commissaires, les inspecteurs de l'Igas, le comité de pilotage de l'appel à projet et des chercheurs.

L'équipe de recherche a rencontré quelques difficultés, notamment pour accéder aux documents conventionnels ou encore pour accéder à des représentants du corps préfectoral, des élus et des personnes concernées.

Le comité a également mobilisé des informations fournies par les administrations et la DIPLP, des remontées du terrain des publics ciblés (en sollicitant le 5<sup>e</sup> collège du CNLE), des acteurs associatifs de lutte contre la pauvreté et des acteurs en charge de la mise en œuvre de la Stratégie. Le président du comité a ainsi rencontré trois commissaires à la lutte contre la pauvreté, deux représentants des directions régionales de l'Économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), deux représentants des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), un préfet de région et deux préfets de départements, un président de conseil départemental, un représentant de conseil régional et la directrice de l'Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé (Andass). Ces rencontres complètent les échanges du président du comité avec quatorze commissaires à la lutte contre la pauvreté (dont onze de régions de France métropolitaine et trois de départements d'Outre-mer) qui se sont tenus début 2021.

Les Outre-mer présentent des particularités statutaires par rapport à la métropole et une situation différente en matière de pauvreté. Un focus est proposé dans l'encadré 9 sur les territoires ultramarins.

## **1. Le pilotage de la Stratégie : un déploiement satisfaisant mais un portage et des moyens limités au regard des ambitions nationales**

### **1.1. Une gouvernance nationale à renforcer, une gouvernance régionale perfectible**

Une gouvernance nationale limitée par le manque de moyens de suivi du déploiement de la Stratégie et de capacité d'animation interministérielle

L'élaboration et le pilotage de la Stratégie ont été confiés à un délégué interministériel, placé sous l'autorité du ministre et entouré d'une petite équipe. Olivier Noblecourt a été nommé délégué interministériel en novembre 2017<sup>1</sup>. Marine Jeantet, alors commissaire à la lutte contre la pauvreté d'Île-de-France, lui a succédé en mars 2020. L'équipe a depuis été complètement renouvelée. Elle comprend un secrétaire général, six conseillers, dont un actuellement en cours de recrutement, et une assistante de direction.

---

<sup>1</sup> Le décret n° 2017-1488 du 23 octobre 2017 institue un « délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes ». La mention « des jeunes et des enfants » est supprimée par le décret du 24 janvier 2020 portant création des commissaires à la lutte contre la pauvreté.



Un directeur de projet en charge du déploiement du Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) complète l'équipe.

Cependant, alors que structurellement, la DIPLP n'est pas rattachée au Premier ministre mais à un ministère sectoriel qui, conjoncturellement, a été très mobilisé par la crise sanitaire depuis 2020, l'animation interministérielle est rendue complexe par les moyens humains limités dont elle dispose. La délégation ne semble pas disposer du poids nécessaire pour imposer une coordination interministérielle, ce qu'illustre par exemple la multiplicité des donneurs d'ordre sur des mesures ou domaines ciblés par la Stratégie. Elle se traduit par un nombre important d'appels à projets ou à manifestation d'intérêt adressés aux services de l'État et aux collectivités sans coordination, y compris au sein du même ministère.

### Un pilotage et un suivi inégal des actions déployées dans les territoires

Les actions déployées dans les territoires au titre de la Stratégie pauvreté s'inscrivent dans trois catégories :

- des actions relevant de politiques publiques portées par différents ministères ou opérateurs, déployées dans les territoires par l'État ;
- des actions relevant des compétences des départements, auxquelles l'État apporte un soutien financier dans un cadre contractuel où il détermine de nouveaux objectifs ;
- et des initiatives locales soutenues par les commissaires sur des enveloppes financières qui leur sont déléguées.

Elles bénéficient d'un pilotage et d'un suivi inégal.

- **Les actions relevant de politiques publiques portées par l'État** sont pilotées par les ministères compétents et déployées dans les territoires par les services de l'État ou les opérateurs. Elles représentent 28 des 35 mesures que compte la Stratégie. L'avancement de leur mise en œuvre est détaillé dans les fiches mesures<sup>1</sup>. Le comité avait souligné dans son rapport 2021 les difficultés pour disposer des données de mise en œuvre des mesures et l'absence d'un tableau de bord pour suivre l'ensemble des mesures au niveau national, régional et départemental. Comme mentionné précédemment, le tableau de bord mis en place depuis par la DIPLP améliore le suivi global au niveau national. Le niveau d'information disponible varie cependant selon les mesures. Par ailleurs, un tel outil de pilotage n'est toujours pas disponible pour les niveaux régional et départemental.

---

<sup>1</sup> Ces fiches sont rassemblées dans [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#), également disponible sur Internet.

- **Les actions faisant l'objet d'une convention entre l'État et les départements** recouvrent 7 des 35 mesures de la Stratégie. La négociation des conventions et de leurs avenants est encadrée par des instructions adressées aux préfets. Les conseils départementaux rendent compte de leur mise en œuvre via des rapports d'exécution annuels assortis d'indicateurs – dont le choix n'a pas fait l'objet d'une concertation. Des réserves importantes sur la fiabilité de ces indicateurs ont été portées à la connaissance du comité, en particulier sur la capacité à les suivre avec les systèmes d'information existants, à leur teneur qui résulte davantage d'une logique administrative que du suivi de résultats, et à une compréhension qui peut diverger selon les conseils départementaux. L'avancement de la mise en œuvre de ces mesures « contractualisées » est également précisé dans les fiches mesures<sup>1</sup>. Les données agrégées par la DIPLP sont parcellaires car tous les départements ne fournissent pas l'ensemble des indicateurs et elles excluent les données de mauvaise qualité. Aussi, pour le comité, les informations disponibles à l'heure actuelle ne permettent pas de suivre la mise en œuvre des mesures contractualisées de manière satisfaisante.

Des actions d'initiatives locales sont également financées via les crédits libres prévus dans le cadre des conventions. C'est le cas également pour les régions et les métropoles. Ces actions sont documentées dans la cartographie de la DIPLP (voir ci-après).

- Enfin, concernant **les actions financées directement par les commissaires**, la DIPLP a fait réaliser un recensement exhaustif en 2021 des 1 041 projets financés en 2019 et 2020. Une cartographie a été publiée sur le site internet de la DIPLP fin 2021<sup>2</sup>, qui comprend aussi des projets financés sur les crédits libres des départements et des métropoles et des régions (voir partie 4.3). Certains des projets financés par les commissaires sont aussi valorisés dans le volet régional du bilan des trois ans de la Stratégie<sup>3</sup>. Le souhait de documenter davantage la mise en œuvre de la Stratégie se traduit par la publication sur le site de la DIPLP des bilans produits par les commissaires à la lutte contre la pauvreté de douze des treize régions métropolitaines (toutes sauf le Grand-Est) et de quatre des cinq départements d'Outre-mer (Martinique, Réunion, Guyane et Mayotte). Seulement cinq bilans régionaux avaient été produits en 2020. Au moins 609 projets ont été financés par les commissaires en 2021. Ils ne sont pas encore intégrés dans la cartographie.

Pour le comité, le suivi de la Stratégie s'est certes amélioré, mais reste insuffisant. Les moyens de la DIPLP n'ont pas été renforcés comme le recommandait le comité

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> Cette [cartographie](#) est accessible sur le site internet de la DIPLP.

<sup>3</sup> Sont présentés, sur deux pages par région de France métropolitaine et pour les cinq départements d'Outre-mer, les principaux enjeux et priorités retenues pour la région, des chiffres clés et des exemples de projets soutenus au moyen de l'enveloppe des commissaires.

en 2021, ce qui pose la question de la capacité d'une structure de cette taille d'opérer le suivi et le pilotage d'une politique de l'ampleur de la Stratégie.

## Une gouvernance territoriale perfectible

Pour déployer la Stratégie dans les territoires, la déléguée interministérielle s'appuie sur dix-huit commissaires à la lutte contre la pauvreté<sup>1</sup>, placés auprès des préfets de région. La nomination des commissaires est intervenue en septembre 2019 et a depuis fait l'objet d'ajustements dans certaines régions. Bien que tardives, ces nominations<sup>2</sup> ont été présentées<sup>3</sup> comme répondant à un objectif de renouvellement de la gouvernance des politiques de solidarité, permettant de mobiliser les acteurs et d'adapter les objectifs de la Stratégie aux territoires<sup>4</sup>. Dans les territoires ultramarins, la fonction est portée par les sous-préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion et par le secrétaire général adjoint de la préfecture à Mayotte. Les commissaires ont été recrutés à un haut niveau de compétence et de motivation. La majorité d'entre eux est en poste depuis 2019. Des changements ont eu lieu depuis 2019 en Île-de-France, dans le Grand Est, en Bretagne, en Occitanie et dans tous les territoires d'Outre-mer. Les commissaires à la lutte contre la pauvreté ont pour missions centrales le pilotage et la mise en œuvre de la Stratégie pauvreté dans les territoires. Positionnés auprès du préfet de région, les commissaires sont membres du comité de l'administration régionale.

Arènes souligne des différences de positionnement – en fonction des choix qu'ils opèrent et des contraintes lors de leur prise de fonction (niveau de délégation venant du préfet de Région, relation avec le secrétaire général aux affaires régionales, etc.) – ainsi que des

---

<sup>1</sup> La fonction de commissaire à la lutte contre la pauvreté est créée par [décret du 24 janvier 2020](#).

<sup>2</sup> « La nomination aux emplois de commissaire à la lutte contre la pauvreté est prononcée par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre de l'Intérieur, après consultation du ministre chargé des Affaires sociales et avis du préfet de région. La nomination des hauts fonctionnaires délégués dans les fonctions de commissaire à la lutte contre la pauvreté est prononcée par arrêté du Premier ministre sur proposition conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre chargé de l'Outre-mer, après consultation du ministre chargé des Affaires sociales et avis du préfet de région » : [décret du 24 janvier 2020](#) portant création des commissaires.

<sup>3</sup> « [Installation des hauts commissaires à la lutte contre la pauvreté en présence du Premier ministre](#) », dossier de presse, mercredi 10 juillet 2019, Hôtel Matignon.

<sup>4</sup> Marty M. et Paux T. (2021), [Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté](#), rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, juillet. L'Igas relève à cet effet dans son rapport l'hésitation initiale sur le pilotage et le suivi territorial de la Stratégie, les préfets de région ayant d'abord été pressentis avant que le pilotage de la contractualisation par les préfets de département et une animation régional par des commissaires placés auprès des préfets de régions soient l'organisation retenue (Igas, p. 34). Selon Arènes, la nomination des commissaires aurait été assez mal vécue au sein du corps préfectoral. Voir Arènes (2022), *Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. La perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française*, Synthèse analytique, Partie 2 – Chapitre 4, février.

différences de pilotage et d'animation des commissaires au sein de l'État local. Trois registres sont identifiés : le commissaire « facilitateur et animateur » de liens entre les parties prenantes ; le commissaire « expérimentateur et innovateur » faisant circuler les « bonnes pratiques » qu'il capte par une attention à ce qui se passe à « l'étranger » ; et le commissaire « contributeur et développeur » devant par sa mission contribuer à des projets structurants en termes de développement territorial<sup>1</sup>.

En lien fonctionnel avec le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté comme avec les préfets de département, leurs priorités sont fixées par une lettre de mission, co-signée par le préfet de région et le délégué interministériel. Les commissaires doivent pouvoir s'appuyer sur les services de l'État relevant de la responsabilité des préfets de région, les agences régionales de santé et les rectorats. Dans les faits, les collaborations sont plus ou moins fluides<sup>2</sup>. Le positionnement des commissaires vis-à-vis de l'échelon départemental et des conseils départementaux est très dépendant de la taille de la région. Pour les très grandes régions, les commissaires remplissent une fonction d'animation régionale plus que de pilotage direct des relations avec les départements.

Des rencontres réalisées début 2022 avec des acteurs de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie, il ressort que le positionnement auprès du préfet de région affirme le positionnement interministériel des commissaires et est source de légitimité. Ils sont ainsi identifiés comme les pilotes directs de la Stratégie. Cependant, le positionnement régional des commissaires entraîne des relations distantes avec l'échelon départemental. La coopération entre les commissaires et les opérateurs comme l'Éducation nationale et les agences régionales de Santé est souvent à renforcer.

La mise en œuvre de la Stratégie mobilise également les services de l'État, qui ont fait l'objet d'une réorganisation importante en 2021 – un an plus tard que prévu, en raison de la crise sanitaire<sup>3</sup>. Les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets)<sup>4</sup> et les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités

---

<sup>1</sup> Arènes (2022), *Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté...*, op. cit., Synthèse analytique, Partie 3 – Chapitre 6.

<sup>2</sup> Voir la synthèse détaillée des auditions des commissaires de début 2021 dans le complément 9 du volume de *Compléments au rapport 2021*.

<sup>3</sup> La [circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État](#) prévoit de réorganiser le réseau déconcentré de l'État pour mieux répondre à certaines priorités, dont la création du service public de l'insertion. Pour cela, les compétences de l'État permettant « d'accompagner les personnes en difficulté de l'hébergement d'urgence à l'insertion par l'activité économique jusqu'à l'emploi » sont regroupées au sein d'entités uniques.

<sup>4</sup> La DREETS agit au niveau régional, sous l'autorité du Préfet de Région et de la Direction générale du travail pour le système d'inspection du travail. Ses compétences sont la politique et l'inspection du travail ; le contrôle du bon fonctionnement des marchés et des relations commerciales et la protection des consommateurs ; le

(DDETS)<sup>1</sup>, nouveaux services déconcentrés de l'État, ont été créés le 1<sup>er</sup> avril 2021. Cette création visait notamment à regrouper les compétences de l'État permettant d'accompagner les personnes en difficulté et à assurer un dialogue plus « efficace avec les acteurs du service public de l'emploi et de l'insertion que sont les collectivités territoriales ».

Lors des rencontres bilatérales de début 2022, le manque de moyens – et parfois de compétences et d'expertise – des Dreets et les DDETS ont été soulignés, au regard notamment de la multiplicité des appels à projets à gérer. Le fait que les commissaires n'aient pas de moyens propres et doivent s'appuyer sur ceux des Dreets amplifie cet enjeu, et ce d'autant plus que ces dernières se trouvent ainsi placées dans une posture principalement de gestionnaire, au détriment de la dimension stratégique de leur action.

Les travaux de l'Igas et d'Arènes sur les commissaires soulignent leur apport non négligeable. Ainsi, selon l'Igas, aux yeux de la plupart de leurs interlocuteurs :

« il est largement admis que les commissaires ont bien investi et incarné cette fonction et sont devenus des interlocuteurs pertinents, capables à la fois de tenir compte des préoccupations des acteurs de terrain et d'assurer la cohérence des orientations locales avec les priorités nationales. Leur rôle de proximité est particulièrement apprécié par les associations de lutte contre la pauvreté qui n'avaient pas toujours, au sein de l'État, de point de contact bien identifié ou suffisamment disponible. L'outil contractuel, et les discussions relatives à l'attribution des crédits, sont très investis par les commissaires, notamment du fait du manque d'appropriation de cet outil par l'État départemental<sup>2</sup>. »

L'Igas souligne par ailleurs que la gouvernance territoriale est perfectible. Les principales réserves émises à l'égard du réseau des commissaires tiennent à un positionnement encore incertain. Est évoqué un risque de double administration du fait de la coexistence de deux réseaux, avec, chacun, leur logique et leur temporalité propres. Se trouvent ainsi

---

développement des filières et l'accompagnement des entreprises, des mutations économiques, de la compétitivité et de la sauvegarde des entreprises ; la politique de l'emploi ; les politiques de cohésion sociale ; le contrôle et l'inspection des établissements et services sociaux ; la formation et la certification des professions sociales et de santé non médicales et l'insertion sociale et professionnelle en lien avec le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE).

<sup>1</sup> La DDETS agit au niveau départemental, sous l'autorité du préfet de département. Ses compétences sont les politiques de cohésion sociale ; les fonctions sociales du logement ; les actions sociales et économiques de la politique de la ville ; le contrôle et l'inspection des établissements et services sociaux ; la politique et l'inspection du travail ; l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes éloignées du marché du travail en lien avec le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) ; le développement de l'emploi et des compétences ; l'accès à la formation professionnelle, à l'apprentissage et aux qualifications professionnelles et les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes.

<sup>2</sup> Marty M. et Paux T. (2021), *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, op. cit., p. 34.

d'un côté le réseau de la DIPLP et des commissaires, et de l'autre celui des administrations centrales (DGCS, DGEFP), des préfets, et des services déconcentrés d'autre part.

Pour le comité, ce risque de double administration ne peut être ignoré.

## 1.2. La gouvernance multi-niveaux et la Stratégie : les résultats du projet d'Arènes

La recherche menée par Arènes permet de porter un regard transversal sur le processus de conception, de mise en œuvre de la Stratégie et d'association des parties prenantes. Le résumé de ce très gros travail de recherche est présenté dans l'encadré 4.

**Encadré 4 – Résumé du rapport de recherche**  
***Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. La perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française (CNRS – Arènes – Sciences Po Rennes – EHESP)<sup>1</sup>***

Le terreau sur lequel se constitue la Stratégie a été alimenté, d'une part, par la priorité qu'il y aurait à orienter les dépenses sociales vers le développement du capital humain et, d'autre part, par les apprentissages de gouvernance issus du précédent « plan pauvreté » (2013-2017) : mesures multi-sectorielles, contractualisation sur l'insertion avec les départements, suivi évaluatif soutenu. Prenant appui sur une démarche de concertation conséquente et un lancement fortement médiatisé, l'annonce de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et la mise en œuvre des premières mesures (35) ont donné lieu, autour d'une délégation interministérielle (DIPLP) pilotée par une figure experte et reconnue par les acteurs, à un alignement des différentes autorités gouvernementales et à une mobilisation interinstitutionnelle inédite.

Des chocs exogènes sont ensuite venus questionner l'orientation initiale d'une Stratégie qui avait été fortement inspirée par la perspective d'investissement social. En effet, la crise des Gilets jaunes a entraîné une revalorisation de la prime d'activité puis la crise sanitaire a remis au centre de l'agenda l'aide alimentaire et la question du sans-abrisme. Ainsi, à distance des intentions initiales, la politique de lutte contre la pauvreté s'est de nouveau ouverte à la logique allocative et est venue en soutien à l'action caritative. Parallèlement, la réforme du revenu universel d'activité

---

<sup>1</sup> Source : Arènes.

(RUA) a été mise en sommeil, la création d'un Fonds d'investissement social a été abandonnée et l'activité du conseil scientifique de la Stratégie s'est arrêtée.

Durant le premier semestre 2020, le changement de délégué et le départ de la plupart des membres de la DIPLP auraient pu signer la fin de la Stratégie. Après une période de flottement, la nouvelle équipe, appuyée par un réseau de commissaires positionnés au niveau régional, est parvenue à assumer les réalités gestionnaires d'un programme s'inscrivant dans la durée. Cependant et concomitamment, on a assisté à la re-sectorialisation d'un certain nombre de mesures et à la multiplication des appels à projets, ce qui a rendu difficile la compréhension des logiques réellement à l'œuvre et a soumis à rude épreuve la réactivité des associations.

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté s'est traduite par un ensemble de mesures qui, à l'examen, apparaissent compatibles avec plusieurs interprétations de ce que représente la pauvreté. De plus, sa mise en œuvre a donné lieu à un enchevêtrement des mécanismes d'administration et des modes d'animation : cadrage national, gouvernement à distance, contractualisations plus ou moins prescriptives, coopérations très horizontales.

En matière de réception et d'appropriation de cette Stratégie, des différenciations importantes sont apparues suivant les territoires. La plus ou moins grande prégnance des questions de pauvreté mais aussi la consistance ou la fragmentation du tissu interinstitutionnel ont pesé sur la dynamique de mise en œuvre. Afin de tenir compte des différentes configurations, les animateurs de la Stratégie ont dû s'engager dans une intense activité de « bricolage institutionnalisé », travaillant ainsi à l'adaptation des cadres d'action et à la mise en compatibilité des intérêts en présence.

En se conjuguant, la plasticité stratégique et la pluralité des processus de gouvernance ont introduit ou soutenu toute une série de processus qui, dans une logique incrémentale, sont potentiellement porteurs de changement : mobilisation nationale inédite, combinaison intersectorielle de mesures de prévention primaire, mise en avant des logiques d'accompagnement, débordement des fonctionnements habituels au sein des services de l'État, conventionnements multiniveaux, invitation à faire vivre un cadre stratégique régional, renforcement du chef de filât départemental, reconnaissance du rôle des métropoles, remise sur le devant de la scène des acteurs caritatifs et des solidarités d'engagement, diffusion de la culture des résultats et du pilotage par les indicateurs, ...

Cependant, au titre des points de freinage, il convient aussi de noter un portage politique qui s'effrite au fil du temps, les difficultés à faire converger les agendas et les stratégies des multiples institutions en présence, les lourdeurs des organisations qui affectent le travail en transversalité ou encore des cultures institutionnelles et professionnelles qui contribuent, dans bien des cas, à entraver la participation active des personnes concernées. De plus, les relations avec la politique de la ville et le

manque de lien avec les municipalités très impliquées en matière d'aide sociale facultative représentent deux des « angles morts » de la Stratégie.

À l'évidence, la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté aura été un maillon essentiel dans la constitution de la lutte contre la pauvreté en domaine d'action publique à part entière. Ce faisant, des questions sensibles ont été mises en lumière comme l'extrême difficulté de concrétiser les ambitions participatives en direction des personnes concernées ou encore des entreprises, l'ambivalence de bon nombre d'acteurs associatifs et du travail social devant le renforcement des logiques d'activation, les divergences qui concernent la nécessité d'augmenter ou non les allocations compensatoires ou encore l'intérêt qu'il y aurait ou non à fondre les prestations spécifiques et catégorielles dans un revenu universel d'activité. À la suite de cette séquence, il apparaît désormais nécessaire d'adapter le design institutionnel au retour de l'État dans le champ des politiques sociales « décentralisées ».

#### *Les recommandations d'Arènes*

L'équipe de recherche recommande :

- en matière d'orientation politique et stratégique, de réintroduire une approche davantage fondée sur la solidarité de droits, de renforcer les investissements à visée d'inclusion et d'animer davantage les convergences avec la politique de la ville ;
- en matière de gouvernance, de simplifier le long chaînage inter-institutionnel, de valoriser la différenciation des stratégies territoriales de lutte contre la pauvreté et de confirmer le rôle de l'État central comme garant du pacte républicain.
- Enfin, pour alimenter les réflexions sur le design institutionnel, l'équipe de recherche esquisse trois scénarios possibles qui, chacun, correspondent à une conception du rôle de l'État en matière de lutte contre la pauvreté et, plus largement, en matière d'action sociale : « l'État mobilisateur », « l'État performeur » et « l'État décentralisateur ». Ces modèles sont décrits dans le rapport de recherche et la synthèse publiés sur le site France Stratégie.

Ces réflexions ont été prises en compte dans les recommandations du comité d'évaluation.



## 2. La contractualisation : un engagement crédible de l'État vis-à-vis des collectivités, des contours et des modalités à parfaire

### 2.1. Un processus de contractualisation adopté par tous les départements sauf deux

Le déploiement de la Stratégie repose sur le principe d'une contractualisation entre l'État et les conseils départementaux qui a fait l'objet d'une **instruction aux préfets** de région, co-signée par le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et le directeur général de la cohésion sociale en février 2019<sup>1</sup>. Elle précise les objectifs et modalités d'élaboration des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE). Il s'agit de définir des engagements réciproques visant à renforcer les coopérations entre acteurs et de mieux articuler leurs interventions.

Au total tous les départements sauf deux départements d'Île-de-France<sup>2</sup> ont conclu des conventions avec l'État en 2019. La contractualisation a été élargie en 2020 aux métropoles et aux régions et 21 métropoles et cinq régions se sont engagées. Selon la DIPLP, on dénombre 22 métropoles à l'heure actuelle.

Les conventions avec les départements portent sur **sept mesures « socles »** (voir encadré) auxquelles peuvent s'ajouter des initiatives portées par les départements. Dans ce cadre, les départements sont amenés à mettre en œuvre des actions nouvelles ou à renforcer des actions existantes, avec un soutien financier de l'État.

Les instructions adressées au préfet prévoient un cofinancement des actions *a minima* à hauteur de 50 % par la collectivité, en fonction de clés de répartition entre départements ou de barèmes (premier accueil inconditionnel et référents de parcours).

Il convient toutefois de préciser qu'il ne s'agit pas obligatoirement de dépenses nouvelles pour le département. Un effet d'aubaine pourrait donc conduire les départements à utiliser les crédits de la Stratégie pour des actions déjà programmées, en substitution à leurs propres crédits. L'Igas a investigué ce point (*voir infra*).

Les CALPAE sont conclues pour trois ans et sont actualisées annuellement par voie d'avenant.

---

<sup>1</sup> [Instruction n° DGCS/SD1/2019/24 du 4 février 2019](#) relative à la mise en œuvre territoriale de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son volet « Contractualisation entre l'État et les départements d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ».

<sup>2</sup> Les Hauts-de-Seine et les Yvelines.

### Encadré 5 – Les sept mesures qui font l'objet d'une contractualisation État-département

Sept mesures « socles »<sup>1</sup> font l'objet d'une contractualisation entre État et département au titre de la mise en œuvre de la Stratégie (la numérotation reprise ci-dessous est celle des 35 mesures de la Stratégie).

- **Mesure 1.4** – L'innovation pour la formation des professionnels de la petite enfance ;
- **Mesure 3.5** – Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance ;
- **Mesure 3.6** – Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an ;
- **Mesure 3.8** – Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout bénéficiaire ;
- **Mesure 4.1** – Des maraudes mixtes États/département spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants ;
- **Mesure 5.4** – Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation « Territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique) ;
- **Mesure 5.5** – Un travail social rénové sur tout le territoire : le développement des référents de parcours ; la mise en place du plan de formation des travailleurs sociaux des conseils départementaux.

La contractualisation avec les métropoles et les régions ayant eu lieu en pleine crise sanitaire, une plus grande souplesse leur a été laissée dans leurs actions. Les métropoles ont développé des actions concernant principalement le logement, l'aide alimentaire, le

---

<sup>1</sup> L'instruction n° DGCS/SD1/2019/24 du 4 février 2019 relative à la mise en œuvre territoriale de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son volet « Contractualisation entre l'État et les départements d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi » comporte les éléments de cadrage pour les mesures 3.5, 3.6, 3.8, 4.1, 5.4 et 5.5 (volet « Référents de parcours ») et une matrice de contractualisation (convention type). L'instruction n° DGCS/SD1B/DIPLP/DGEFP/SD PAE/2020/28 du 12 février 2020 relative à la poursuite de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, notamment dans son volet « contractualisation d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi », comprend les éléments de cadrage pour la mesure 1.4 et la mesure 5.5 (volet « Formation des travailleurs sociaux »).

soutien à l'insertion ; et les conseils régionaux se sont concentrés, en accord avec leurs compétences, sur le décrochage scolaire (source DIPLP).

Les CALPAE ont été prolongées en 2022. L'instruction du 19 janvier 2022 des ministères du Travail et de la Santé précise le cadre de cette prolongation de la démarche de contractualisation pour les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi départementales, métropolitaines et régionales. Elle est résumée dans l'encadré 6. La mesure relative à la prévention de toute sortie sèche de l'ASE sort du périmètre des CALPAE en 2022.

### **Encadré 6 – Synthèse du contenu de l'instruction du 19 janvier 2022 pour les CALPAE**

#### *CALPAE avec les conseils départementaux*

L'insertion est un des enjeux principaux de la contractualisation en 2022 et 10 millions d'euros abonderont le volet « Insertion » en 2022. La collectivité s'engage à respecter les délais d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA fixés par la Stratégie et à renforcer l'accompagnement social et professionnel des allocataires du RSA à travers la garantie d'activité. Par ailleurs, la mesure relative à la prévention de toute sortie sèche de l'ASE sort du périmètre des CALPAE en 2022 et aucun crédit ne sera alloué sur ce volet dans le cadre de la Stratégie. Enfin, les actions contractualisées en 2022 au sein des CALPAE départementales devront s'articuler avec les autres conventions entre l'État et les collectivités. Les commissaires sont en charge de cette cohérence globale.

L'insertion des allocataires du RSA, les mobilités solidaires, l'accès au droit et le travail social sont les priorités des mesures sociales en 2022. La mesure de soutien aux plateformes de mobilité solidaire pourra être déployée dans dix départements supplémentaires en 2022. La mesure de financement de bilans et d'accompagnements à la mobilité bénéficiera de crédits majorés d'un million d'euros. Les conseils départementaux sont incités à consolider les actions mises en place afin de garantir l'accueil social inconditionnel de proximité et développer la coordination avec les différents acteurs concernés, l'aller-vers et l'information des usagers.

La négociation, la coordination et le pilotage des conventions sont assurés par les préfets de département et les commissaires via des comités locaux de suivi et d'évaluation. La prolongation des CALPAE en 2022 devra être précédée d'un dialogue de performance entre les services de l'État et chaque collectivité cocontractante.

Tous les conseils départementaux doivent avoir renseigné l'ensemble des indicateurs de suivi pour l'année 2021, en mars 2022. Une session en juin 2022 concernera les indicateurs du premier semestre 2022. Pour tous les conseils départementaux, le montant des crédits versés en 2022 résultera de l'analyse par les commissaires de l'exécution des avenants 2021 et des résultats obtenus sur les objectifs établis pour chaque mesure (rapports d'exécution départementaux). Pour les mesures socles, les crédits apportés par l'État doivent justifier d'un effet levier.

Dans les Outre-mer, l'État peut conserver une partie des crédits dédiés aux mesures socles pour la réalisation d'actions portant sur les mêmes engagements et/ou pour la réalisation d'actions concourant à la lutte contre la pauvreté.

#### *CALPAE avec les conseils métropolitains et les conseils régionaux*

Pour 2022, il s'agira de poursuivre les conventions en cours, et non de conventionner avec de nouveaux conseils régionaux. Les thématiques prioritaires restent inchangées par rapport à 2021. Les commissaires à la lutte contre la pauvreté, en lien avec les DREETS et les DDETS, veilleront à la complémentarité de ces conventions avec les actions contractualisées avec les conseils départementaux dans le cadre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi du territoire concerné.

Le montant définitif des crédits versés par l'État en 2022 résultera d'une analyse de l'exécution physico-financière des avenants 2021.

Dans le bilan d'étape des trois ans de la Stratégie, la DIPLP<sup>1</sup> indique que la contractualisation est dotée d'un budget dédié de plus de 730 millions d'euros sur quatre ans (2019-2022). L'État a engagé les montants suivants :

- pour les conventions avec les départements : 131 millions d'euros en 2019, 159 millions d'euros en 2020, 192 millions d'euros en 2021 et 212 millions d'euros en 2022 ;
- pour les conventions avec les métropoles : 10 millions d'euros annuels de 2020 à 2022 ;
- pour les conventions avec les cinq régions : 2 millions d'euros annuels de 2020 à 2022.

---

<sup>1</sup> Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021*, rapport d'étape national, octobre.

Ces montants ont permis d'honorer les engagements pris par l'État à la signature des conventions.

Avec la crise sanitaire, les avenants 2020 aux conventions n'ont été signés qu'en octobre. Leur durée d'exécution pouvait être prolongée de six mois par avenant et la remontée des éléments de suivi être décalée en conséquence. Deux tiers des départements ont utilisé cette possibilité et ont reporté pour l'année 2020 la remontée d'indicateurs à fin mars 2021 et la remise du rapport d'exécution au 30 juin 2021. Par conséquent, pour ces départements, la remontée des indicateurs pour l'année 2021 a eu lieu à fin mars 2022 et la remise du rapport d'exécution est prévue au 30 juin 2022.

Compte tenu de la signature parfois tardive des conventions en 2019 et de l'impact de la crise sanitaire, de nombreuses actions n'ont pu être mises en œuvre par les départements. Par conséquent, plus d'un tiers des départements n'a pas obtenu la totalité des crédits pré-notifiés pour l'année 2020. Il y a eu 16 % de réfaction sur les avenants 2021 entre le montant total pré-notifié et le montant total contractualisé. Les crédits non consommés sont redéployés au niveau régional ou départemental.

Dans son rapport d'étape régional d'octobre 2021, la DIPLP indique un montant des contractualisations pour chaque région, mais sans détailler la ventilation de ces montants par action socle.

Pour les actions d'initiative locale financées par les départements et les métropoles en 2019 et 2020, le budget évoqué par la DIPLP est de :

- pour les départements : 30 millions d'euros (373 projets financés sur la période) pour un budget total des projets de 133,40 millions d'euros ;
- pour les métropoles : 14,50 millions d'euros (178 projets financés sur la période) pour un budget total des projets de 39,20 millions d'euros.

Le comité d'évaluation n'est pas en mesure d'identifier si les actions financées sont des actions nouvelles.

Ainsi, pour les 1 592 projets financés en 2019 et 2020, pour un investissement total de 82,50 millions d'euros, incluant ceux financés par l'enveloppe des commissaires de 38 millions d'euros (1 041 projets financés), le niveau de financement total des projets financés dans le cadre de la Stratégie est de 263 millions d'euros, pour un budget total des projets de 90,80 millions d'euros.

Ces informations sont disponibles pour chaque région.

## 2.2. Les résultats de l'évaluation de la contractualisation réalisée par l'Igas en 2021

Une évaluation de la contractualisation a été réalisée par l'Igas en 2021 à la demande du ministre des Solidarités et de la Santé<sup>1</sup>.

Ce travail a donné lieu à la publication d'un rapport d'évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté en juillet 2021, disponible sur le site de l'Igas<sup>2</sup>.

### Périmètre de la mission et méthode

L'objectif de la mission était d'évaluer l'intérêt et les résultats des CALPAE (conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi) en vue de leur éventuelle prolongation après 2022. Le périmètre de la mission est donc centré sur la contractualisation et non sur la gouvernance des politiques sociales ou les dispositifs concourants à l'atteinte des objectifs visés par les conventions.

L'Igas précise ainsi en préambule que ces travaux ne constituent pas une évaluation définitive de l'impact des conventions conclues ou une évaluation globale de la Stratégie de lutte contre la pauvreté, mais contribuent à conforter l'intérêt de l'outil contractuel et à préparer la deuxième génération de contrats (objectifs et contenus, ingénierie administrative et budgétaire, modalités de construction et de suivi). Sont ainsi étudiés les premiers résultats, ainsi que la perception par les acteurs concernés et les modalités opérationnelles retenues.

En termes de méthode, la mission a mené plus de 70 auditions et a rencontré 150 personnes : personnes concernées (dont le 5<sup>e</sup> collège du CNLE), associations, collectivités territoriales et services de l'État au niveau central et déconcentré. Elle a échangé avec les acteurs de dix territoires. Elle a analysé les documents contractuels, les synthèses régionales et a effectué des enquêtes auprès des services de l'État départementaux et régionaux, des départements et des métropoles, avec un taux de retour de 25 % pour les services de l'État et de 40 % pour les collectivités. Le faible taux de retour

---

<sup>1</sup> Marty M. et Paux T. (2021), *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, op. cit. Il était souhaité, selon les termes de la lettre de mission, que l'Igas réalise « une analyse approfondie du processus de contractualisation en termes d'efficacité, d'opérationnalité et d'atteinte des objectifs visés. Il s'agit de valider l'intérêt d'une telle démarche pour les parties signataires, de mesurer son impact sur les politiques sociales et d'améliorer le cas échéant le dispositif mis en œuvre dans une optique de simplification et de maîtrise des engagements ».

<sup>2</sup> *Ibid.*

des services de l'État s'explique notamment par le contexte de crise sanitaire doublé de la réorganisation de ses services.

La mission disposait d'un faible recul par rapport à la mise en œuvre des conventions. Elle s'est appuyée sur les rapports 2019, les indicateurs 2019-2020 et une vingtaine de rapports 2020. Elle a également eu accès à la base de données des actions constituées par la DIPLP.

L'Igas indique que le bilan des conventions s'appuie sur une méthodologie fragile pour plusieurs raisons :

- en l'absence de point de référence, il est difficile de suivre les progrès réalisés ;
- l'absence initiale des indicateurs et l'impossibilité de réaliser des diagnostics locaux rend difficile l'évaluation d'impact de la contractualisation<sup>1</sup> ;
- les fiches actions ne sont pas suffisamment précises et les budgets ne précisent pas les différents postes de dépenses ;
- les rapports d'exécution sont d'une qualité inégale et « les actions décrites dans ces rapports ne correspondent pas toujours aux actions prévues dans les conventions initiales<sup>2</sup> » ;
- les tableaux de synthèse budgétaire ne permettent pas d'identifier la part des dépenses nouvelles et des dépenses pérennes (valorisation de crédits).

En outre, la crise sanitaire a eu pour effet de ralentir le déploiement des actions et de masquer les impacts positifs des conventions.

## Les constats

La mission constate le fort taux d'adhésion à la démarche contractuelle de la part des départements (99 signatures) et des métropoles (21 signatures). Pour la mission, les acteurs ont largement adhéré aux enjeux de la lutte contre la pauvreté et au principe d'une action coordonnée. Le faible intérêt des régions (cinq signatures) serait lié au montant des crédits qui sont dérisoires en comparaison du le Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Elle souligne que d'une manière générale l'outil est bien perçu par les collectivités. La mission a constaté des effets positifs de la contractualisation : changement de pratiques

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, section 2.3.1, p. 37.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 130.

du côté des départements et renforcement des liens entre État et collectivités, qui se sont avérés utiles pendant la crise sanitaire.

La procédure budgétaire est toutefois très critiquée, notamment en raison d'une pluri-annualité en trompe-l'œil. En effet, les conventions sont signées sur plusieurs années, mais les montants alloués sont décidés annuellement et de manière tardive par rapport au calendrier budgétaire des collectivités. Le processus administratif est jugé extrêmement lourd au regard des bénéficiaires de la contractualisation, ce qui conduit certains départements à s'interroger sur l'intérêt de se réengager dans la démarche en 2022.

L'évaluation de l'impact des actions contractualisées est difficile faute de diagnostics de départ et d'indicateurs fiables. Les indicateurs sont jugés trop volatiles, trop nombreux, imprécis et difficiles à renseigner. Malgré la fragilité des indicateurs, des évolutions encourageantes sont toutefois constatées sur les sorties « sèches » de l'ASE, l'accueil social inconditionnel de proximité et l'orientation des bénéficiaires du RSA. L'impact ne pourra être mesuré qu'à travers les indicateurs sociaux (Drees), qui seront marqués par la crise sanitaire.

Dans l'annexe 5 de son rapport, l'Igas dresse un bilan hétérogène des actions socles :

- « – [l]a prévention des sorties sèches de l'ASE, un objectif légitime mais diversement appréhendé par les départements ;
- [l]'accueil social inconditionnel de proximité, un objectif de proximité qui devrait être atteint en 2022 mais un enjeu d'accès au droit à poursuivre ;
- [l]e référent de parcours, un début timide et un référentiel diversement appréhendé ;
- [l]a réduction des délais d'orientation des bénéficiaires du RSA, un objectif légitime et ambitieux mais difficilement atteignable ;
- [l]a garantie d'activité des bénéficiaires du RSA, un bilan freiné par la crise sanitaire. »

L'Igas évoque aussi un risque de marginalisation de la contractualisation par les contrats et appels à projets sectoriels. La multiplication des appels à projets dans le champ social décourage les acteurs, notamment associatifs. Les collectivités sont mieux outillées pour y faire face, voire peuvent y trouver un intérêt (multiplication des sources de financement).

Concernant les actions financées dans le cadre des CALPAE, 48 % des actions mises en œuvre par les départements au titre des mesures socles des conventions sont de nouvelles actions, 36 % sont des actions renforcées, 10 % sont des actions valorisées (6 % sont des actions non catégorisées). 700 actions ont été financées au titre des mesures socles, auxquelles s'ajoutent 375 actions d'initiative départementales et



177 actions métropolitaines. Les DDETS estiment que l'effet d'aubaine est relativement limité (15 à 20 % des actions).

Toutefois, l'effet levier des crédits de la contractualisation n'est pas manifeste. En 2019, la Drees<sup>1</sup> a relevé une augmentation de 0,2 % des dépenses des départements (soit 25 millions d'euros), mais qui reste inférieure aux crédits apportés par l'État au titre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (29 millions d'euros).

### Les recommandations de l'Igas

La mission recommande de prolonger et de conforter le dispositif contractuel pour deux raisons :

- les critiques portent principalement sur les modalités administratives et financières de mise en œuvre qui peuvent être améliorées, en recentrant les contenus, en simplifiant le processus administratif et financier et en améliorant l'accompagnement des acteurs et des personnes concernées (voir les recommandations) ;
- la contractualisation est un outil pertinent pour mobiliser toutes les compétences autour de la lutte contre la pauvreté. Cette prolongation permettrait de disposer d'un outil pour accompagner la sortie de crise et du temps nécessaire pour en mesurer les résultats.

Parmi les principales recommandations :

- prolonger par avenant les conventions actuelles jusqu'en décembre 2022 et porter à cinq ans la durée des prochaines conventions (2023-2027) ;
- recentrer les conventions sur l'insertion en intégrant les conventions d'objectifs et de moyens signées entre l'État et les départements (CAOM) et le SPIE ;
- la mission estime que les conditions ne sont pas réunies pour regrouper l'ensemble des dispositifs dans une seule convention sociale. Elle suggère toutefois aux administrations centrales d'harmoniser leurs calendriers et leurs clauses administratives pour permettre « aux collectivités qui le souhaitent d'aller vers un contrat social unique » ;
- maintenir les mesures socles des CALPAE, qui sont « un levier pertinent pour assurer une meilleure égalité de traitement sur le territoire dans le respect du principe de libre administration des collectivités » et étendre ce principe aux métropoles.

---

<sup>1</sup> Source : Drees, [enquête Aide sociale](#).

### 2.3. Le regard d'acteurs de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie sur la contractualisation

Dans son rapport 2021, le comité avait souligné la faible adaptation des conventions aux besoins locaux. Les parties prenantes estimaient ainsi que l'adaptation aux besoins des territoires était le point faible de la première génération de conventions. Le manque de temps et d'ingénierie de l'État disponible pour réaliser les diagnostics ainsi que le caractère figé des conventions, formatés au niveau national sans prise en compte des groupes de travail locaux en étaient les principales causes.

Les échanges avec les parties prenantes de la mise en œuvre de la Stratégie début 2022 ont mis en lumière un regard contrasté sur la contractualisation.

Elle est jugée comme un mode de gouvernance intéressant, qui permet d'avoir un effet levier dans la lutte contre la pauvreté, qui marque le retour de l'État dans la lutte contre la pauvreté et qui recrée des liens entre services déconcentrés de l'État et collectivités locales. Cependant, les crédits alloués sont jugés faibles et l'intensité des effets de levier est variable.

Les départements manquent d'outils de suivi et de visibilité sur les conventions. Des marges de manœuvre locales et une déclinaison territoriale des mesures pourraient permettre d'expérimenter des dispositifs. Il paraît nécessaire cependant que l'État fixe un cap commun tout en laissant suffisamment de souplesse d'action aux acteurs locaux en fonction des besoins et des priorités des territoires. La question du caractère contractuel de la contractualisation plutôt que partenarial est également soulevée, dans ce qu'elle représente une démarche strictement descendante. Pour certains, elle devrait mieux favoriser la coopération entre les services de l'État et les collectivités locales.

Par ailleurs, la lourdeur administrative du dispositif est soulignée. La mise en œuvre de la contractualisation a été longue et complexe et elle a peu changé les pratiques dans certains territoires. Un équilibre est à trouver entre les parties prenantes, qui doivent travailler ensemble en tenant compte des plus-values et des contraintes de suivi associées à ce dispositif. La nécessité d'un diagnostic partagé de l'offre et des besoins des territoires est mentionnée.

Les recommandations de l'Igas sur la contractualisation sont bien reçues : la procédure budgétaire actuelle est jugée complexe et trop tardive et un alignement sur le calendrier budgétaire des conseils départementaux est souhaitable. Un diagnostic partagé est nécessaire à la définition de nouvelles conventions sur les territoires. Un allègement de la gestion administrative de la contractualisation est souhaitable via la pluri-annualité, la rationalisation des indicateurs et la simplification du suivi. Il n'y a pas de consensus sur la durée idéale de conventionnement. Un suivi annuel des conventions paraît nécessaire.

Il y a un consensus sur le fait que la multiplicité des conventions et des appels à projets nuit à la cohérence de l'État. Cependant, la mise en place d'une convention chapeau ne

fait pas consensus, notamment parce qu'elle ne serait pas forcément synonyme de simplification du suivi opérationnel. Une clarification du périmètre des conventions et une articulation des conventions entre elles sont jugées nécessaires, notamment pour les CALPAE, qui couvrent des champs d'action et de compétence larges.

### **3. Une appropriation de la Stratégie par les acteurs et un partage des bonnes pratiques qui restent inférieurs aux ambitions**

#### **3.1. Une association ambitieuse des personnes concernées, des associations et des entreprises qui n'atteint pas ses objectifs**

La Stratégie pauvreté a été préparée dans le cadre d'une large concertation associant l'ensemble des parties prenantes et les personnes concernées, un choix qui s'inscrit dans l'objectif de renouvellement de la gouvernance des politiques sociales. Cette ambition s'est traduite par l'organisation de six groupes de travail nationaux comptant environ 150 contributeurs, une consultation en ligne ayant recueilli 7 200 contributions – dont environ la moitié provenant de personnes concernées – et neuf rencontres territoriales qui ont réuni environ 2 000 acteurs.

Des conférences régionales d'acteurs se déroulent périodiquement afin de rendre compte des avancées de la Stratégie en région. Plus de 60 ont été organisées depuis 2018<sup>1</sup>. Dans chaque région, quinze groupes de travail thématiques<sup>2</sup> animés par les acteurs eux-mêmes et associant l'ensemble des parties prenantes (institutionnels, associatifs, personnes concernées, etc.) ont produit des feuilles de route sur leur thématique et participent au suivi de leur mise en œuvre. Après un fort ralentissement de l'animation régionale de la Stratégie en 2020 du fait de la crise sanitaire liée au Covid-19, elle a repris en 2021. Le comité ne dispose pas d'informations précises sur l'avancée des travaux à ce jour.

Plus largement, la participation des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales est un enjeu fort de la Stratégie. Le « choc de

---

<sup>1</sup> Source : Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. La dernière conférence annoncée sur le site internet de la DIPLP a eu lieu en novembre 2021.

<sup>2</sup> Quinze groupes de travail réunissent, dans chaque région, diverses parties prenantes de la prévention et la lutte contre la pauvreté, autour des thèmes suivants : GT 1 : « Offre d'accueil du jeune enfant » ; GT 2 : « Formation petite enfance » ; GT 3 : « Parentalité et centres sociaux » ; GT 4 : « Hébergement et logement » ; GT 5 : « Alimentation » ; GT 6 : « Santé » ; GT 7 : « Réussite scolaire » ; GT 8 : « Insertion des jeunes » ; GT 9 : « Sortants de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) » ; GT 10 : « Parcours d'insertion » ; GT 11 : « Offre d'accompagnement », GT 12 : « Accès aux droits » ; GT 13 : « Formation travail social » ; GT 14 : « Participation » et GT 15 : « Engagement des entreprises ».

participation » est présenté comme l'un des trois leviers de transformation des politiques sociales. Sa concrétisation passait notamment par la formation des travailleurs sociaux qui n'a presque pas débuté (voir fiche mesure 5.5) et par un accompagnement de qualité.

À cet effet, une charte d'engagement permet à l'État de s'appuyer sur les associations pour organiser la participation des personnes concernées aux instances de la Stratégie, comme l'ont fait plusieurs commissaires (voir *infra*). Un guide sur la participation a été réalisé par l'ANSA, qui a également produit pour le compte de la DIPLP une cartographie des lieux de participation dans laquelle 203 lieux sont référencés<sup>1</sup>. Des groupes de travail transversaux sont chargés dans chaque région de développer la participation au sein des groupes thématiques régionaux (groupe de travail 14 animé par l'ANSA). Par ailleurs, 69 projets (dont 40 en cours) touchant à la participation sont recensés dans la plateforme *What Works Center* (voir *infra*).

En pratique, **concernant le choc de participation**, l'objectif d'arriver à la participation de 50 % des personnes concernées dans les groupes de travail n'a pas été atteint. Dans son rapport, Arènes souligne la valeur ajoutée de cette participation et les efforts des commissaires à la lutte contre la pauvreté pour la mettre en place, mais constate un manque de participation de personnes en situation de pauvreté dans les groupes de travail régionaux, à de rares exceptions près. Sont évoquées plusieurs raisons à cette situation :

- un essoufflement national, qui a eu une incidence directe sur le déploiement de cette même participation à l'échelle régionale et dans les territoires ;
- des liens insuffisamment approfondis pour appuyer l'objectif entre la Stratégie, la politique de la ville et les corps intermédiaires, notamment les syndicats ;
- le ralentissement lié à la crise sanitaire et aux confinements qui en ont découlé ;
- un objectif trop ambitieux, dont on peut se demander s'il ne visait à inciter les acteurs à atteindre une dynamique de participation la plus forte possible plutôt qu'à être réellement atteint.

Dans son rapport, l'Igas souligne que « les conditions du “choc de participation” que le gouvernement appelait de ses vœux ne sont pas encore réunies<sup>2</sup> ». La mission relaie les obstacles à une participation effective tels qu'identifiés par les membres du 5<sup>e</sup> collège du CNLE, que la mission a rencontrés à deux reprises, et les acteurs associatifs. Sont ainsi cités :

- des objectifs et des attentes qui manquent de clarté : d'une part, en raison d'une ambiguïté sur l'incarnation de cette représentation (parle-t-on de la participation directe des personnes ou de leurs représentations par des associations ?) ; d'autre

---

<sup>1</sup> La [cartographie](#) peut être consultée sur le [site internet dédié](#) mis en place par l'ANSA.

<sup>2</sup> Marty M. et Paux T. (2021), [Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté](#), *op. cit.*, p. 36. Ces éléments sont issus des échanges entre l'Igas et le 5<sup>e</sup> collège du CNLE repris en annexe 4 du rapport de l'Igas.

part, sur la fonction de cette participation, qui aux yeux des personnes concernées ne saurait être réduite à une fonction de témoignage ;

- la surreprésentation des institutions dans les instances, au risque que les personnes concernées se sentent isolées ;
- des conditions matérielles d'organisation peu adaptées (avances de frais nécessaires pour l'hébergement, par exemple) ;
- une formation insuffisante aux enjeux de la participation des personnes en situation de pauvreté.

La DIPLP a établi des plans d'action national et territorial, prévoyant par exemple d'intégrer la participation de personnes concernées dans les critères de sélection des appels à projets et des appels à manifestation d'intérêt (critères de sélection des projets et composition du jury) et dans l'élaboration et le suivi des mesures de la Stratégie et du plan de relance, de recueillir l'avis des personnes concernées sur les grands dispositifs de communication, ou encore d'apporter des changements dans la méthode de participation. Le comité d'évaluation n'a pas d'informations sur le bilan des actions menées en 2021. Le comité ne peut donc pas se prononcer sur leur réalisation. La feuille de route de la DIPLP pour 2022 n'est pas connue.

**Concernant la participation des associations**, conformément à la charte d'engagements réciproques pour la participation des personnes concernées au pilotage régional, des moyens financiers ont été délégués par l'État au niveau régional pour la prise en charge des frais de déplacement, restauration et hébergement des personnes concernées, mobilisables directement ou sous forme de subvention pour soutenir les associations qui portent l'animation du groupe 14 (de 20 000 à 50 000 euros par région). L'État s'était également engagé dans ce cadre à proposer une « formation à la participation » pour les animateurs des groupes de travail. Le comité d'évaluation ne dispose pas d'informations sur la mise en œuvre de ces formations.

En contrepartie, les associations s'engageaient à accompagner le processus participatif par :

- la promotion de la participation aux groupes de travail ;
- l'organisation matérielle de la participation des personnes concernées ;
- la formation des participants au groupe de travail 14 (personnes concernées, professionnels du travail social et élus) ;
- la sensibilisation des animateurs des autres groupes de travail aux enjeux et principes de la participation.

Ce dispositif semble avoir été mobilisé dans la phase de concertation et encore à ce jour par certains commissaires, mais il est difficile de dire dans quelle proportion.

### **Encadré 7 – Un tissu associatif partie prenante de la Stratégie, mais déjà fragilisé avant la crise du coronavirus<sup>1</sup>**

La place des acteurs associatifs est prépondérante dans la Stratégie. Les têtes de réseaux nationales comme les structures locales plus modestes ont largement contribué à la phase de concertation. De même, la mise en œuvre de nombreuses mesures de la Stratégie repose sur des opérateurs associatifs. Les effets produits par la Stratégie dépendront donc pour partie de la vitalité et de la professionnalisation du tissu associatif local.

Toutefois, le monde associatif a connu une importante fragilisation au cours des quinze dernières années. Plusieurs évolutions concomitantes y ont contribué, notamment l'apparition des marchés publics dans le champ social et la baisse des financements publics. Les vagues de déconcentration et de décentralisation partielles ont aussi eu de lourdes conséquences. Elles ont abouti à la multiplication des financeurs pour les mêmes actions et donc à une inflation de la charge administrative pour les associations.

« La recherche de financement est le point qui, parmi tous les autres, concentre les difficultés les plus aiguës des associations : complexité et multiplicité des dossiers de subvention, demandes répétées des mêmes documents par les services instructeurs, recours de plus en plus fréquent aux règles de la commande publique, absence de pluri-annualité effective, refus de reconnaissance de la légitimité du bénéfice raisonnable, contrôles redondants et indicateurs superfétatoires, la liste est longue<sup>2</sup>. »

On assiste en outre à la polarisation du monde associatif, avec :

« D'un côté, de très grandes associations de moins en moins nombreuses et de taille de plus en plus importante mettant en place les politiques publiques et aspirant la quasi-totalité des financements publics, et l'essentiel des financements privés. De l'autre, des micro-associations de plus en plus nombreuses animant la vie locale et le quartier, et concentrant une part importante du bénévolat<sup>3</sup>. »

Dans le cadre de « France Relance », un soutien exceptionnel de 100 millions d'euros sur deux ans est prévu pour les associations de lutte contre la pauvreté. Des appels à projets nationaux et régionaux ont été lancés en novembre 2020. Les crédits ont été alloués pour les deux-tiers à de petites associations régionales et locales.

<sup>1</sup> Sources : complément 9 du [rapport 2021](#) et [note d'étape](#) sur la crise du coronavirus d'octobre 2021.

<sup>2</sup> Blein Y. (2014), *Cinquante mesures de simplification pour les associations*, rapport parlementaire, octobre, p. 1.

<sup>3</sup> Prouteau L. et Tchernonog V. (2019), *Les associations. État des lieux et évolutions, vers quel secteur associatif demain ?*, Association pour le développement des données sur l'économie sociale, Dalloz Juris Associations, mai, p. 15.

**Enfin, concernant les ambitions d'engagement des entreprises**, elles se sont traduites de manière modeste. Arènes souligne ainsi que la mobilisation des entreprises est restée très en deçà des objectifs initiaux. Pour rappel, la Stratégie promouvait « un nouvel engagement des entreprises dans la lutte contre la pauvreté ». Outre le développement du mécénat, trois modes de mobilisation des entreprises sont envisagés :

- le développement d'actions « ni gain ni pertes », qui abaissent le coût d'accès aux biens et services essentiels pour les populations les plus précaires, en s'appuyant principalement sur un partenariat avec l'association « Action Tank entreprise & pauvreté »<sup>1</sup> ;
- la création de dotations d'action territoriale pour soutenir des programmes portés par les entreprises des territoires, projet porté par l'association Break Poverty Fondation. Des démarches ont été lancées sur la dotation d'action territoriale mais il faudra encore du temps pour qu'elles se déploient (Pour plus de précision sur la création d'une dotation d'action territoriale, voir la partie 2.4 et la fiche 3.10) ;
- le lancement d'assises nationales pauvreté et économie collaborative, initialement envisagé au premier semestre 2019, n'a pas pu être concrétisé à ce jour ;
- des groupes de travail associant les entreprises des territoires ont été organisés pour décliner ces propositions, mais l'absence de suivi formalisé de ces travaux ne nous permet pas d'en mesurer précisément l'avancement.

### **3.2. Les effets de la Stratégie en termes de configuration d'action : le cas de la santé (Arènes)**

Comme le souligne Arènes, le déploiement de la Stratégie vise à co-construire des politiques publiques dites de lutte contre la pauvreté avec un ensemble d'acteurs administratifs, politiques et sociaux : préfectures, commissaires, services déconcentrés de l'État, organismes de l'emploi et de la protection sociale, acteurs du secteur socio-économique et des entreprises, acteurs associatifs, personnes concernées par la pauvreté, etc. Cette co-construction est un véritable défi dans la mesure où elle se met en œuvre à des échelles peu pratiquées par les associations et dans un contexte de restructuration de l'État local. Selon Arènes, les effets sur le développement de la coopération entre les acteurs sont difficiles à évaluer car la gouvernance de la Stratégie pauvreté s'avère fortement composite et les configurations territoriales sont très diverses. La Stratégie semble avoir favorisé le développement de la confiance interpersonnelle mais

---

<sup>1</sup> L'association est co-présidée par Martin Hirsch, directeur de l'APHP et ancien haut-commissaire aux solidarités actives et Emmanuel Faber, ex-directeur général de Danone.

il est encore trop tôt pour diagnostiquer un renforcement significatif de la confiance inter-organisationnelle.

Un focus a été réalisé par Arènes sur le volet « Santé » de la Stratégie qui permet d'illustrer le développement de la coopération entre les acteurs. Le résumé est présenté dans l'encadré 8<sup>1</sup>.

**Encadré 8 – Résumé de l'approfondissement thématique « Santé »  
du rapport de recherche *Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale  
de prévention et de lutte contre la pauvreté. La perspective de l'investissement  
social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française*  
(CNRS – Arènes – Sciences Po Rennes – EHESP)**

Une des ambitions de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté consiste à développer une dynamique d'intervention globale et un mode de gouvernance intersectorielle. À ce titre, rapprocher les projets et les acteurs positionnés, respectivement, sur la lutte contre pauvreté et sur la réduction des inégalités sociales de santé représente un enjeu majeur, d'autant que les dynamiques institutionnelles de l'action sociale et de la santé ne sont pas toujours suffisamment intégrées.

Cette configuration de deux domaines d'action partageant une partie de leurs références mais fonctionnant de manière décalée a contribué à ce que, lors du lancement de la Stratégie, bon nombre d'acteurs du domaine de la santé aient eu des difficultés à se considérer comme directement interpellés. À cette difficulté première, sont venus s'ajouter les éléments suivants :

- initialement, en matière de santé, la Stratégie misait essentiellement sur le renforcement de dispositifs institués de longue date en matière d'accès aux droits et aux soins des publics les plus démunis : cette option a certes nécessité l'implication de l'appareil administratif mais n'a pas particulièrement favorisé la mobilisation des acteurs territoriaux ;
- le fait que les promoteurs de la Stratégie établissent des connexions directes avec les acteurs de terrain a pu freiner l'implication des Agences régionales de santé (ARS) ;
- l'examen des mesures sociales et des initiatives départementales contractualisées témoigne d'une faible prise en compte des croisements entre action sociale et santé ;

<sup>1</sup> Le rapport complet est disponible sur le site de France Stratégie.



- si les appels à projets en lien avec la Stratégie sont source de partenariats, leur multiplicité et le soutien précaire qu'ils procurent en font un outil peu apprécié des acteurs de la santé.

Deux éléments assez distincts viennent cependant atténuer ce constat d'une ambition fortement contrariée. L'animation régionale et le travail des commissaires ont favorisé l'interconnaissance des acteurs et, parfois, les coopérations interinstitutionnelles, en particulier en matière de santé des enfants et des jeunes. Surtout, la survenue de la pandémie à l'hiver 2020 a engendré un mouvement assez conséquent de rapprochement.

En effet, la crise sanitaire a mis en lumière la situation des personnes les plus fragiles, du fait de leur travail, de leur âge ou car plus affectées par le confinement du fait de leurs conditions de vie ou de logement. La collaboration du réseau des ARS avec les services ministériels et avec la DIPLP a abouti, lors du Ségur de la santé, à dégager une série de mesures notamment dans une logique « d'aller vers ». En outre, la mesure n° 27 et l'instruction ministérielle du 4 janvier 2021 conduisent dans chaque région à promouvoir et formaliser un processus de gouvernance stratégique orienté vers la réduction des inégalités de santé dans lequel les commissaires sont appelés à s'impliquer fortement.

En somme, la crise sanitaire a constitué une fenêtre d'opportunité permettant d'élargir les dynamiques interinstitutionnelles, dans le sens préconisé par la Stratégie, c'est-à-dire à l'interface des champs du social et de la santé. Plus largement, cette dynamique s'inscrit dans une tendance nationale mais aussi internationale visant à faire évoluer les politiques de santé vers une approche socio-écologique.

### 3.3. Le partage des bonnes pratiques et l'innovation sociale

Le partage des bonnes pratiques est un outil important d'amélioration de l'efficacité des politiques sociales.

L'espace collaboratif dédié à la Stratégie mis en place pour donner accès aux documents de cadrage et aux productions des groupes de travail et, pour les personnes habilitées, aux documents de suivi des conventions départementales a vu son utilisation décliner en raison de son manque d'ergonomie. Le comité ne dispose pas d'informations pour savoir si un travail a été mené pour rendre l'information disponible plus aisément.

La DIPLP réinvestit le champ de l'innovation sociale sous deux angles :

- d'une part, celui d'appels à manifestation d'intérêt qui visent le développement de démarches expérimentales afin d'identifier des démarches qui fonctionnent, comme l'AMI « Accueil pour tous » qui vise à lutter contre le non-recours aux modes d'accueil du jeune enfant par l'invention de nouveaux modes d'accueil du jeune enfant, ou l'AMI « Grands marginaux » sur l'expérimentation de modes d'accueil et d'hébergement des personnes très marginalisées (un projet porté par la Dihal et la DIPLP). Pour ce dernier par exemple, les porteurs de projets doivent collecter des données de suivi et d'évaluation définies en amont. Certains projets feront l'objet d'une évaluation qualitative et quantitative dans une visée de pérennisation de certains projets. Le comité d'évaluation a ainsi lancé un appel à projets visant à collecter et analyser les données d'évaluation des projets financés dans le cadre de l'AMI « Grands marginaux » ;
- d'autre part, ce volet passe par la capitalisation des actions financées par les crédits d'initiative libre des métropoles et des conseils départementaux et par les projets « innovants sur le terrain ou répondant à un besoin sur le territoire<sup>1</sup> » financés par les commissaires sur leur enveloppe régionale. Comme mentionné précédemment, les crédits qui devaient financer le Fonds d'investissement social (100 millions d'euros) n'ont finalement pas été inscrits en loi de finances. Le budget de certaines mesures ayant été sous-consommé, la DIPLP a réorienté des fonds vers les enveloppes données aux commissaires pour le financement de ces projets sur leur territoire. Selon la DIPLP :
  - 55 millions d'euros leur ont ainsi été confiés de 2019 à 2021 (4 millions d'euros en 2019, 23 millions en 2020 et 28 millions en 2021), auxquels se sont ajoutés des crédits issus de la réfaction des crédits.
  - En 2019 et 2020, 1 592 projets ont été financés, dont 1 041 par les commissaires, pour un investissement total de 82,50 millions d'euros (dont 38 millions pour les commissaires). Cet investissement a fait effet de levier pour un niveau de financement total des projets de 263 millions d'euros. Sur la période, les thématiques les plus représentées dans les actions recensées sont : « Parcours d'insertion » (20 % des projets concernés) ; « Insertion des jeunes » (11 %) et « Accès aux droits » (8 %).
  - En 2021, au moins 609 projets ont été financés par les commissaires à hauteur de 22 millions d'euros. 1 650 projets ont donc été financés entre 2019 et 2021 par les commissaires pour une enveloppe de 60 millions d'euros. L'insertion (17 % des projets concernés) et l'accès aux droits (11,6 %) conservent une place prédominante en 2021.

---

<sup>1</sup> Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), [Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021](#), op. cit., p. 6.

La capitalisation se fait via le projet inspiré des *What Works Centers* britanniques lancé par la DIPLP en 2020. Ce projet s'inscrit dans une démarche de repérage et d'évaluation des projets financés dans le cadre de la Stratégie pauvreté. Il prévoyait :

- la création d'une cartographie et d'un catalogue thématiques à l'échelle nationale de tous les projets ayant été financés sur des crédits d'initiative libre des métropoles, des conseils départementaux, des conseils régionaux ou par les enveloppes régionales de la Stratégie pauvreté pilotées par les commissaires, avec pour objectif de permettre aux acteurs de terrain de se saisir de ces projets et de les adapter sur leurs territoires ;
- l'évaluation de 26 projets innovants, par exemple : la lutte contre le décrochage scolaire, les nouvelles modalités d'aide alimentaire liées à des chantiers d'insertion, etc. Deux formats d'évaluation étaient prévus :
  - pour 18 projets, une évaluation approfondie basée sur la théorie du changement (analyse documentaire, entretiens et focus groupes, condition d'essaimage, recommandations),
  - pour 8 projets, une évaluation plus succincte (analyse documentaire, quelques entretiens, recommandations).

La DIPLP a publié sur son site une cartographie interactive fin 2021<sup>1</sup> qui comprenait, à la fin mai 2022, 1 736 projets financés en 2019 et 2020, dont 1 057 sur les enveloppes des commissaires, 362 par les crédits libres des départements et 170 par ceux des métropoles. 1 343 projets sont en France métropolitaine et 393 dans les Outre-mer.

Par ailleurs, des évaluations ont été réalisées sur 25 projets innovants ou prometteurs (la DIPLP ne définissant pas dans sa communication ce qu'elle entend par « innovation »). Sept synthèses thématiques de ces évaluations (accès aux droits, insertion, jeunes, logement, etc.) ont été réalisées par la DIPLP. Elles mettent l'accent sur ce qui marche en termes d'organisation, d'ingénierie et de gouvernance, de déploiement et de réponse à un besoin, mais n'ont pas de volet « Évaluation d'impact ». Elles sont notamment utilisées pour le dialogue entre la DIPLP et les commissaires sur les besoins des territoires et les projets qui fonctionnent. Elles vont *in fine* constituer une boîte à outils des bonnes pratiques pour chaque thématique à destination des acteurs de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie.

Si l'initiative de proposer une cartographie des projets et d'évaluer l'impact de certains est intéressante, le projet réalisé à l'heure actuelle paraît davantage de l'ordre de la recension que du *What Works Center*.

---

<sup>1</sup> Les projets peuvent être sélectionnés selon des critères particuliers (localisation, thématiques, date de lancement, état d'avancement, public visé, etc.). Chaque projet est résumé par une fiche projet exportable en pdf ou csv. Lien : <https://cartographie-projets.lutte-pauvrete.gouv.fr/>

## Encadré 9 – La Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans les Outre-mer

### *Une hétérogénéité statutaire des territoires concernés*

La Stratégie est déployée dans six territoires d'Outre-mer :

- la Guadeloupe et La Réunion, qui ont le statut de DROM (département - région d'Outre-mer) ;
- la Martinique, la Guyane et Mayotte, où les compétences départementales et régionales sont exercées par une collectivité unique ;
- la collectivité d'Outre-mer (COM) de Saint-Pierre-et-Miquelon, avec une convention adaptée portant sur quelques actions.

### *La pauvreté dans les départements d'Outre-mer est plus élevée qu'en métropole<sup>1</sup>*

Les derniers résultats pour l'ensemble des départements d'Outre-mer (DOM), tirés de l'enquête *Budget de famille* de 2017, mettent en lumière des taux de pauvreté élevés, mais différents selon les territoires. Une personne sur trois vit sous le seuil de pauvreté national en Guadeloupe et en Martinique (respectivement 33 % et 34 %). Le taux de pauvreté monétaire est encore plus élevé à La Réunion (42 %), en Guyane (53 %) ainsi qu'à Mayotte (77 %). On ne dispose pas de chiffres plus récents pour l'ensemble des DOM (voir partie 1.1).

### *Une organisation spécifique du pilotage par l'État*

Le pilotage de la Stratégie est sensiblement différent en Outre-mer qu'en métropole. La mission de lutte contre la pauvreté est portée par les sous-préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion et par le secrétaire général adjoint de la préfecture à Mayotte. Les difficultés de positionnement que connaissent les commissaires en métropole n'existent donc pas dans les territoires ultramarins. Les membres du corps préfectoral en charge de la pauvreté s'appuient sur les équipes de la préfecture et les services de l'État. Ils participent à l'animation nationale du réseau des commissaires et ont leur propre réunion animée par la DIPLP et la DGOM (délégation générale à l'Outre-mer). Trois d'entre eux ont été auditionnés par le comité d'évaluation en 2021 pour la Guadeloupe, la Martinique et Mayotte. Les éléments suivants sur les conventions portent sur ces territoires.

<sup>1</sup> Audoux L., Mallemanche C. et Prévot P. (2020), « Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », *Insee Première*, n° 1804, juillet.

### *Des conventions identiques dans un contexte parfois très différent de celui de la métropole*

Les conventions ont été signées en 2019 pour une durée de trois ans, sur le même modèle que pour les départements métropolitains (à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la convention est particulière).

Les relations entre l'État et les collectivités sont plus complexes qu'en métropole, du fait de l'histoire de ces territoires et de leur organisation administrative particulière. Ici, la contractualisation ne s'est pas traduite par un effort de transparence des départements sur les actions portées au titre de leurs compétences propres.

À Mayotte, département le plus pauvre de France, la situation au regard de la Stratégie n'est pas la même car le droit commun des politiques sociales n'est pas encore complètement déployé. Les acteurs s'inscrivent donc davantage dans une logique de rattrapage, mais les élus peuvent être réticents au déploiement de politiques sociales qui renforceraient l'attractivité d'un territoire qui connaît déjà une immigration massive.

Pour les autres territoires, les représentants de l'État estiment que les axes de la Stratégie, conçue dans un cadre métropolitain, restent globalement pertinents en Outre-mer. Les chiffres de la pauvreté, du chômage et de l'illettrisme sont toutefois massifs et recouvrent des problématiques parfois très spécifiques, comme les phénomènes de prostitution du continent sud-américain, l'accès au droit des populations du fleuve en Guyane, l'immigration massive à Mayotte où le vieillissement de la population en Martinique et Guadeloupe.

*A contrario*, les leviers d'action sont plus restreints. La présence sur le terrain et la qualification des travailleurs sociaux peuvent notamment être très en deçà des besoins de la population. Le tissu associatif y est dense mais peu d'opérateurs ont la surface et l'ingénierie nécessaire pour émarger sur des financements structurants. Les perspectives d'insertion professionnelle y sont aussi plus rares, ce qui pousse les jeunes à partir, notamment en Guadeloupe et en Martinique.

Il n'est pas assuré par la DIPLP de suivi spécifique de la mise en œuvre de la Stratégie dans les départements d'Outre-mer. L'action menée dans les cinq DOM est présentée dans le bilan d'étape régional de la DIPLP d'octobre 2021<sup>1</sup> et pour

<sup>1</sup> Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021*, op. cit.

quatre départements ultramarins (La Réunion<sup>1</sup>, la Martinique<sup>2</sup>, la Guyane<sup>3</sup> et Mayotte<sup>4</sup>) de manière plus détaillée dans leur bilan d'étape régional en octobre 2021. Ces bilans reviennent sur les enjeux propres et les priorités retenues dans chaque territoire ultramarin et présentent les actions marquantes financées depuis 2018 dans le cadre de la Stratégie pauvreté : le soutien à la scolarité des élèves via le développement d'internats scolaires en Guyane, l'accompagnement des jeunes décrocheurs ou en difficulté en Martinique ou encore des initiatives de soutien aux compétences parentales à La Réunion et la fédération des crèches de Mayotte pour relever le défi de l'accueil des jeunes enfants par exemple.

Les actions de la Stratégie s'inscrivent dans le spectre plus large des dispositifs mis en place spécifiquement en Outre-mer, dont la Direction générale des Outre-mer (DGOM) assure le pilotage. Ainsi, des mesures contre l'illettrisme, le chômage des jeunes, l'accès au droit ou le logement sont mises en œuvre, avec par exemple le déploiement du service militaire adapté et le Plan « Logement Outre-mer » 2019-2022, qui a conduit à des avancées en matière de construction de logements.

#### *Des besoins importants et qui diffèrent entre les territoires ultramarins*

Peu d'associations nationales de lutte contre la pauvreté sont présentes dans les DROM. Les associations auditionnées qui y sont implantées ont souligné les disparités territoriales et les différences de besoins qui existent. La forte hausse du recours à l'aide alimentaire, la dégradation des situations des personnes à la rue et la construction insuffisante de logements ont été mentionnées.

Le HCFEA a publié début 2022 une étude d'envergure sur les territoires ultramarins, avec un rapport sur la santé et la scolarisation des enfants avant 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion<sup>5</sup>, un autre sur les politiques de soutien à

<sup>1</sup> Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Déploiement de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté à La Réunion*, bilan d'étape régional, octobre.

<sup>2</sup> Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Déploiement de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en Martinique*, bilan d'étape régional, octobre.

<sup>3</sup> Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Déploiement de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en Guyane*, bilan d'étape régional, octobre.

<sup>4</sup> Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Mise en œuvre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté à Mayotte*, bilan d'étape régional, octobre.

<sup>5</sup> Conseil de l'enfance du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2021), *Santé et scolarisation des enfants avant 6 ans à Mayotte*, rapport, septembre.

l'autonomie dans les DOM<sup>1</sup> et un dernier sur la situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer<sup>2</sup>.

Les études du HCFEA soulignent différentes problématiques spécifiques aux territoires ultramarins :

- les caractéristiques socio-économiques plus défavorables qu'en métropole et l'importante proportion de familles monoparentales sont des points communs aux territoires ultramarins et qui les différencient de la métropole ;
- les territoires ultramarins sont marqués par la grande diversité de leurs situations : alors que la Martinique et la Guadeloupe connaissent une décroissance démographique et un vieillissement de leur population, la Guyane et Mayotte connaissent *a contrario* un dynamisme démographique exceptionnel ;
- les populations ultramarines sont éloignées des services publics. Cela s'explique par l'enclavement d'une partie de la population et des difficultés pour accéder aux prestations sociales ;
- les politiques sociales et familiales en direction des familles sont presque les mêmes dans les territoires ultramarins qu'en métropole, à l'exception de Mayotte où la situation est beaucoup plus défavorable ;
- le HCFEA estime que les politiques familiales ne peuvent à elles seules répondre aux difficultés des populations ultramarines et recommande le lancement d'un plan d'investissement massif dans l'éducation, la formation, le développement économique et le logement ;
- le problème de scolarisation est très prégnant à Mayotte et en Guyane. Les enfants isolés ou dont les parents sont en situation irrégulière ont des difficultés pour être inscrits à l'école. Les infrastructures scolaires sont sous-dimensionnées et le recrutement des professionnels scolaires est confronté à un problème d'attractivité. Pour faire face au manque d'offre scolaire, des stratégies locales ont été mises en place, qui aboutissent à certaines réussites, comme les initiatives passerelles à La Réunion pour faciliter l'entrée à l'école des enfants de 2-3 ans. La déscolarisation des adolescentes est aussi soulignée ;
- l'accès et le suivi de la santé infantile et de la scolarisation sont des enjeux majeurs en Guyane et à Mayotte. Des pathologies de santé et de santé mentale se développent davantage qu'en métropole. Le suivi de la santé des jeunes enfants est altéré, ce qui limite la portée du travail de prévention. Par ailleurs, l'habitat insalubre a des conséquences sanitaires et l'offre de soins

---

<sup>1</sup> Conseil de l'âge du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2021), *Les politiques de soutien à l'autonomie dans les DOM*, rapport, juin.

<sup>2</sup> Conseil de la famille du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2022), *La situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) : réalités sociales et politiques menées*, rapport, mars.

est insuffisante et variable selon les territoires. Ces fragilités de la couverture sanitaire mettent en danger la santé, notamment des enfants ;

- le HCFEA recommande des mesures d'appui aux équipes de prévention et de suivi de la santé des enfants et préconise de renforcer le traitement des données de santé et de scolarisation des enfants à Mayotte et en Guyane ;
- la prise en charge de la perte d'autonomie pèse lourdement sur les territoires ultramarins et sera difficilement soutenable compte tenu des évolutions démographiques.

La Cnaf a également fait un travail important sur les familles monoparentales et la précarité en Martinique. Enfin, l'Igas a réalisé une mission conjointe avec l'Éducation nationale, le ministère de la Justice et le Quai d'Orsay sur la situation de la jeunesse à Mayotte. Elle y pointe les insuffisances de l'Aide sociale à l'enfance et de l'Éducation nationale. Le comité ne dispose pas d'informations sur les conclusions et la publication éventuelle de ce rapport.

#### 4. Avis du comité sur l'évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie

L'organisation prévue pour piloter la Stratégie pauvreté 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 qui en a la charge les moyens d'une coordination interministérielle et d'un pilotage propre 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.

Il ressort une appréciation plutôt positive de la contractualisation avec les départements des auditions de commissaires à la lutte contre la pauvreté conduites par le comité en 2021 : elle aurait permis de renouer un dialogue sur les objectifs et moyens de compétences décentralisées depuis de nombreuses années. L'exercice a le mérite de démontrer que cela est possible, là où l'État a plutôt tendance à être en retrait sur les compétences des collectivités. De leur point de vue, le cadre contractuel assorti d'indicateurs, même s'il est perfectible, engagerait les départements sur la voie de l'évaluation de la performance, étape importante pour l'amélioration du service rendu au public.

La recherche évaluative confiée par le comité au laboratoire de recherche Arènes, comme la mission de l'Igas, permettent de compléter cette première appréciation.

La **contractualisation peut apparaître comme une forme de recentralisation**, qui soulève des enjeux de reprise en main par le niveau national sur des sujets de



compétences départementales. De l'avis du comité, un équilibre différent pourrait être trouvé entre les mesures sociales obligatoires et les mesures que les départements sont libres de choisir, à l'image de la contractualisation sur la protection de l'enfance, qui concilie des objectifs prioritaires au niveau national et les déclinaisons territoriales laissant plus de places aux mesures d'initiatives départementales. La contractualisation de la Stratégie pourrait s'en inspirer.

Quelle que soit l'orientation retenue, les conditions de bon fonctionnement de la contractualisation devront être respectées : une répartition claire des compétences et un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

Les particularités en termes de gouvernance et de situation locale en matière de pauvreté dans les Outre-mer appellent une plus grande souplesse d'adaptation des conventions dans ces territoires, et un renforcement des actions porteuses de transformation, comme la qualification des acteurs et l'appui à l'ingénierie locale. Au vu des besoins, il paraît nécessaire de renforcer la Stratégie dans ces territoires où les enjeux de la pauvreté se posent plus intensément qu'en métropole. La situation particulièrement préoccupante de Mayotte pourrait appeler à un traitement spécifique pour ce territoire.

Le choc de participation voulu dans le cadre de la Stratégie n'est pas au rendez-vous. Les objectifs de participation n'ont pas été et ne seront pas atteints. La question de la participation, notamment des personnes concernées, souffre du manque de définition de ses objectifs. Les difficultés de la participation des personnes concernées à l'élaboration et au suivi des politiques sociales sont par ailleurs bien connues. Les attentes doivent être clarifiées et les conditions de la participation assurées. Les parties prenantes de cette participation au niveau territorial (commissaires, associations, etc.) doivent être accompagnées pour une participation réelle au bon niveau de mise en œuvre. L'enjeu est de pouvoir continuer à bénéficier des savoirs des personnes concernées et ainsi de produire des politiques mieux ciblées et plus efficaces.

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. Si l'initiative de proposer une cartographie des projets et d'évaluer l'impact de certains est intéressante, le projet réalisé à l'heure actuelle paraît davantage de l'ordre de la recension que du *What Works Center*.





## PARTIE 4

# RECOMMANDATIONS

---

Le comité a souhaité mettre en valeur 24 points afin d'éclairer la suite qui pourrait être donnée à la Stratégie qui s'achèvera à la fin de l'année 2022 et les conditions à mettre en œuvre pour assurer le suivi et l'évaluation d'une nouvelle Stratégie et des politiques de lutte contre la pauvreté d'une manière plus générale.

Ces recommandations intègrent les avis du 5<sup>e</sup> collège du CNLE et du panel citoyen.

### **Thème 1 – Inscrire la lutte contre la pauvreté dans une approche ambitieuse et globale**

#### **Assurer la continuité dans une politique de lutte contre la pauvreté**

**Recommandation 1** – Le comité tient tout d'abord à souligner que la continuité est un élément important de l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Il convient en effet de poursuivre les mesures, voire d'amplifier celles dont l'efficacité est avérée. Mais il est tout aussi nécessaire d'abandonner ou de reconfigurer les dispositifs qui n'ont pas produit les effets escomptés, et de compléter la Stratégie dans les domaines qui se sont avérés insuffisamment couverts. Le comité a donné des indications dans la seconde partie du rapport sur les 35 mesures, qu'il faut compléter d'un examen approfondi pour chacune d'entre elles.

#### **Consolider une Stratégie spécifique en matière de pauvreté, en renforçant son caractère systémique et en assurant la cohérence avec les autres politiques**

**Recommandation 2** – Pour le comité, la Stratégie n'a pas atteint la « taille critique » pour atteindre son ambition de lutte contre la pauvreté. Certaines actions structurantes ont été lancées. Elles coexistent avec des mesures plus ponctuelles, pas toujours coordonnées, dans des champs où par ailleurs des actions d'ambition beaucoup plus importante peuvent exister en dehors de la Stratégie. Pour accroître la capacité des mesures à faire système,

c'est-à-dire à être plus efficaces ensemble qu'isolément, la dimension interministérielle et collaborative de la Stratégie doit être renforcée.

Il faut également veiller à la bonne articulation de la Stratégie pauvreté avec l'ensemble des politiques qui visent les mêmes publics. Par exemple, si la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022<sup>1</sup> et la Stratégie, qui s'achèvent toutes deux en 2022, continuent à coexister, il faudrait s'assurer de leur cohérence et de leur complémentarité de manière plus claire. Quelle que soit l'orientation retenue, il conviendra de s'assurer de la bonne compréhension par les acteurs de terrain de la complémentarité des politiques mises en œuvre. Actuellement, des chevauchements existent entre les deux Stratégies (concernant par exemple les objectifs d'empêcher les sorties « sèches » de l'ASE ou de soutien à la parentalité) et peuvent nuire à cette lisibilité.

Enfin, il sera nécessaire de s'assurer que les évolutions annoncées dans le domaine de la santé et de l'éducation intègrent bien l'objectif de prévention et de lutte contre la pauvreté.

## Tenir compte des effets des politiques et des crises sur les plus pauvres

**Recommandation 3** – Il faudra également veiller à la cohérence d'une future Stratégie avec d'autres politiques qui peuvent avoir un effet sur la pauvreté. Cela suppose notamment de bien mesurer les effets attendus pour les plus pauvres des options retenues pour la future réforme des retraites et d'évaluer l'effet de la récente réforme du chômage.

Une attention particulière doit également être portée aux impacts des crises géopolitique et écologique actuelles sur les ménages les plus pauvres et les personnes âgées les plus précaires (en matière de logement et de mobilité en particulier), sur lesquels l'inflation et les coûts de la transition écologique pèsent plus fortement, et ce afin de garantir des politiques publiques équitables.

De ce point de vue, il apparaît nécessaire de garantir *a minima* l'indexation sur l'inflation des prestations de soutien aux ménages modestes (minima sociaux, aides au logement, prestations familiales sous conditions de ressources), à un rythme infra-annuel lorsque l'inflation dépasse un certain seuil (à l'image du mécanisme d'indexation prévu pour le Smic).

Au-delà de ce mécanisme de garantie du pouvoir d'achat des plus modestes, il importe de conjuguer maintien des objectifs de moyen et long terme qui caractérisent une approche stratégique, et souplesse permettant d'adapter à court terme les instruments de lutte contre la pauvreté aux chocs externes, comme les pouvoirs publics ont su le faire durant la période de crise sanitaire.

---

<sup>1</sup> Elle « vise à réformer les politiques de protection de l'enfance, et à garantir les droits des enfants : à la santé, à l'éducation, à la sécurité affective, à l'autonomie après 18 ans ». Elle est mise en place par le biais d'une contractualisation pluriannuelle avec les départements.

## Mettre la prévention et l'enfance au cœur d'une stratégie de non-reproduction de la pauvreté

**Recommandation 4** – Le taux de pauvreté des enfants est supérieur au taux de pauvreté de l'ensemble de la population (20,2 % vs. 14,6 % en 2019). Même si rien n'est totalement irréversible, toutes les études montrent combien les premières années sont décisives dans les destinées. Pour le comité d'évaluation, les enfants et les jeunes sont un enjeu majeur des politiques de lutte contre la pauvreté. Le comité recommande que cet axe soit renforcé et intègre – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – des actions pour les jeunes de 11 à 15 ans<sup>1</sup>, mais aussi pour l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, qui est un enjeu majeur de lutte contre la reproduction de la pauvreté. Le modèle de protection social français se caractérise par des politiques de « réparation » relativement développées (assurances sociales, soins médicaux, etc.) et des politiques de prévention plus en retrait que dans les pays les plus avancés en la matière (politiques d'éducation et de formation continue, politiques de santé préventive, prévention primaire orientée vers les publics fragiles...).

L'intention initiale de la Stratégie était de renforcer cette dimension préventive dans une logique d'investissement social à deux composantes principales : la prévention précoce dans le champ de la petite enfance et l'investissement dans les compétences professionnelles des individus. Cette intention incomplètement réalisée doit être réaffirmée.

## Intégrer pleinement la lutte contre la grande pauvreté dans les objectifs de la Stratégie

**Recommandation 5** – Il faut se donner les moyens de supprimer la grande pauvreté<sup>2</sup> dans notre pays. La France doit assurer des conditions de vie décentes à toutes les personnes qui y résident en métropole comme dans les Outre-mer, sans conditions.

Une future Stratégie de lutte contre la pauvreté devrait, aux yeux du comité, intégrer pleinement cet objectif au côté de celui de non-reproduction de la pauvreté. Pour apprécier l'atteinte de cet objectif, il faut pouvoir suivre régulièrement le nombre et les caractéristiques des personnes concernées, à partir de la définition récemment retenue par l'Insee<sup>3</sup>. Une nouvelle édition de l'enquête *Sans-domicile* de l'Insee est prévue

---

<sup>1</sup> De la même manière, les connaissances relatives aux jeunes adolescents devraient être développées afin de mieux identifier les enjeux spécifiques à cette tranche d'âge en matière de pauvreté.

<sup>2</sup> D'après le rapport présenté au Conseil économique et social français en 1987, on parle de grande pauvreté « quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances [...] de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible », cité dans *Revenus et patrimoines des ménages. Édition 2021*, coll. « Insee Références », 2021, p. 55.

<sup>3</sup> Blasco J. et Picard S. (2021), « Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018 », in Bodier M., Labarthe J. et Sicsic M. (2021), *Revenus et patrimoine des ménages*, coll. « Insee Références », mai.

en 2025, la première depuis 2012. Le comité souligne son importance et recommande que cette enquête soit réalisée plus régulièrement.

Le comité considère qu'il est nécessaire d'approfondir la connaissance sur la grande pauvreté, les besoins des personnes qu'elle concerne et les moyens d'y répondre. En particulier, des travaux ont été engagés suite à la déclaration de Lisbonne sur la plateforme européenne de lutte de contre le sans-abrisme de juin 2021 afin d'améliorer la collecte de données et le suivi des personnes sans abri. Les institutions européennes, les gouvernements nationaux et la société civile reconnaissent ainsi l'importance de renforcer la connaissance de ce public et de pouvoir évaluer les effets des politiques publiques de lutte contre le sans-abrisme à l'échelle européenne. Ces travaux doivent être suivis.

## Tenir compte des dimensions non monétaires de la pauvreté dans les politiques

**Recommandation 6** – La dégradation des conditions de vie a des dimensions diverses et des répercussions sur l'estime de soi, l'isolement et la perte de confiance. Les dimensions non monétaires de la pauvreté (accès à la socialisation, à la culture, etc.) doivent être prises en compte dans les politiques de lutte contre la pauvreté, et les politiques de santé ne doivent pas se restreindre à la santé physique mais intégrer la santé mentale. L'Insee doit continuer à réaliser des travaux sur la pauvreté intégrant des critères autres qu'économiques. Les outils tels que le portail de données et le tableau de bord sur le bien-être des enfants établis par l'OCDE pour documenter, d'un point de vue comparatif, la dimension non monétaire qu'est le bien-être des enfants, doivent être exploités.

## Thème 2 – Renforcer les domaines prioritaires de lutte contre la pauvreté

### Intensifier la lutte contre le non-recours, condition d'efficacité de la Stratégie

**Recommandation 7** – Dans un contexte post-Covid marqué par l'éloignement des services publics de la population et à l'heure où le tout-numérique apparaît comme un frein à l'accès aux droits pour les plus démunis, la lutte contre le non-recours doit être une priorité du gouvernement. Plusieurs conditions pour tendre vers le zéro non-recours sont connues et 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 (*datamining*) et l'offre de plusieurs services en un lieu unique (comme dans les maisons France Services).

L'expérimentation « Territoires zéro non-recours » a été inscrite début 2022 dans le texte de la loi relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Cette loi prévoit une expérimentation pour trois ans, dans dix territoires au maximum, afin de lutter contre le non-recours aux droits. Une évaluation par un comité scientifique est prévue au bout de deux ans. Elle aura pour but d'en analyser les effets quant au recours réel aux droits sociaux et l'intérêt ou non de sa poursuite, voire de son extension. Pour le comité, il faut s'assurer que cette évaluation ait bien lieu et que ses résultats soient publiés. Les dispositifs qui fonctionnent devront être pérennisés.

Les possibilités d'échange et de traitement des données et informations utiles à l'identification des situations de non-recours, ouvertes par l'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, devraient également être rapidement et largement mobilisées.

Il est nécessaire d'avoir une présence physique dans les différents services publics. Les maisons France Services y contribuent.

Enfin, la lutte contre le non-recours est indissociable d'une évolution du regard de la société sur les personnes pauvres qui doit se départir des discours stigmatisants et d'une approche fondée sur le soupçon de fraude. Des comités d'usagers pourraient être créés afin d'identifier des obstacles à l'accès aux droits (à la Caf, à Pôle emploi, à la CPAM, etc.) et de permettre de dénouer sur le terrain certaines pratiques qui conduisent au non-recours.

## **Refonder le soutien monétaire dans le cadre de la création du revenu universel d'activité**

**Recommandation 8** – La mise en place du revenu universel d'activité (RUA) est une réforme attendue, dont le report a été perçu comme un recul par rapport aux ambitions de la Stratégie. Pour le comité, il importe qu'elle soit conduite à son terme. Pour cela, le rapport remis au gouvernement doit être rapidement publié et la concertation reprise afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type.

## **Compléter les actions en matière de logement des plus modestes**

**Recommandation 9** – Le logement est un thème essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Le volet « Logement » de la Stratégie, qui ne comportait que quelques mesures, ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord ». Pour le comité, ce plan est fondé sur un principe – le passage de la rue au logement directement, sans passer par l'hébergement – qui fonctionne et ne doit pas être remis en question. En revanche, on ne constate pas à l'heure actuelle de baisse du nombre de personnes en hébergement, ce qui témoigne des difficultés de mise en œuvre de ce principe.

Pour le comité d'évaluation, il faut étoffer la dimension structurelle du volet « Logement » de la Stratégie, en mobilisant l'ensemble des leviers permettant d'augmenter le volume de logements disponibles pour les publics précaires et modestes. Outre le renforcement des moyens dédiés à la production de logements très sociaux, notamment le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), il s'agit aussi de rendre plus disponibles les logements existants pour les plus modestes. Enfin, les politiques mise en œuvre doivent être renforcées dans les domaines de la lutte contre les expulsions et le mal-logement.

## Poursuivre l'accompagnement vers l'emploi des jeunes précaires

**Recommandation 10** – Le comité a salué la montée en charge de la Garantie jeunes qui a vu son nombre de bénéficiaires annuels plus que doubler sur la durée de la Stratégie, tout en soulignant que ce dispositif seul ne pouvait répondre à la totalité des besoins en matière de prise en charge des jeunes précaires et des NEET en particulier. Le gouvernement, dressant un constat similaire, a décidé de lancer en mars 2022 le Contrat d'engagement jeune (CEJ).

Le comité souligne les avancées portées par ce nouveau dispositif : augmentation du nombre de bénéficiaires via un assouplissement des critères d'entrées, uniformisation des niveaux d'allocation et volonté de mieux articuler le CEJ avec les actions portées par d'autres organismes à visée d'insertion ou de formation (Evide, E2C, service militaire adapté, prépa apprentissage, etc.). Il salue également la création d'un dispositif « CEJ en rupture » ciblant 20 000 bénéficiaires jugés « en rupture » sociale et professionnelle, qui s'inspire de recommandations de la DIPLP et des associations d'insertion et de lutte contre la pauvreté.

Pour autant, le comité tient à alerter sur quelques points spécifiques qui devront faire l'objet d'une attention accrue dans le cadre de l'évaluation du dispositif actuellement en train de se mettre en place (voir recommandation 24), en particulier liés au risque de rupture en sortie d'un dispositif à durée limitée (18 à 24 mois). Le comité souligne la nécessité de surveiller l'effet potentiel de la logique renforcée de contractualisation sur le non-recours parmi les jeunes les plus éloignés de l'emploi. En effet, le bénéfice du CEJ est conditionné au respect d'exigences d'engagement, d'assiduité, et de motivation, avec l'obligation de réaliser 15 à 20 heures d'activités hebdomadaires, sous peine de sanction. Or, pour une certaine partie du public éligible au CEJ, qui ne se limite pas aux 20 000 jeunes ciblés par le CEJ « en rupture », cette disponibilité n'est pas acquise, pour des raisons qui peuvent être diverses : difficulté de logement, de santé, de mobilité, mais aussi isolement et distance aux institutions.

## Lutter contre les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur

**Recommandation 11** – Un autre point d'alerte du comité est l'absence de réponse du CEJ aux besoins de ressources des étudiants les plus précaires. Le diplôme du supérieur continue d'être un rempart important face au chômage. Or, les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur en fonction du niveau social des jeunes restent encore très



marquées en France<sup>1</sup> malgré l'augmentation sensible du nombre d'apprentis consécutive à la réforme de 2018 et au plan « #1 jeune, 1 solution ». Pour le comité, il faut mettre en place des mesures pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur des plus modestes (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.). De plus, le soutien financier aux étudiants les plus précaires est à renforcer. Enfin, l'objectif de l'égalité des chances doit être pleinement pris en compte dans les mécanismes d'orientation scolaire.

## Prendre en compte les enjeux des publics spécifiques

**Recommandation 12** – Dans les 9,3 millions de personnes pauvres (en 2020) se trouvent des groupes spécifiques : les femmes isolées, les femmes victimes de violence, les sortants de prison, les personnes qui résident en hébergement d'urgence, etc., qui appellent des politiques dédiées en complément des politiques universalistes. Ils pourraient dans une prochaine Stratégie de lutte contre la pauvreté faire l'objet de mesures orientées vers les problèmes particuliers qu'ils rencontrent.

## Déployer pleinement la Stratégie dans les Outre-mer

**Recommandation 13** – La Stratégie ne fait pas l'objet d'un suivi différencié dans les Outre-mer, où se trouvent pourtant les départements français les plus pauvres et où résidait un quart des personnes en situation de grande pauvreté en 2018 selon l'Insee. De plus, les données relatives à l'évolution de la pauvreté dans ces territoires ne sont actuellement pas mises à jour de manière régulière. Une attention particulière devrait être apportée à ces territoires en matière de lutte contre la pauvreté, et tout particulièrement de la grande pauvreté. Il faut mieux intégrer les DOM à la Stratégie et prévoir des mesures complémentaires spécifiques pour Mayotte.

## Thème 3 – Assurer un déploiement local adapté aux territoires dans une logique partenariale et participative

### Améliorer la gouvernance territoriale de la Stratégie

**Recommandation 14** – S'il est reconnu que les commissaires ont un apport non négligeable, l'Igas souligne dans son rapport d'évaluation de la contractualisation que la gouvernance territoriale de la Stratégie est perfectible. Les principales réserves émises à l'égard du réseau des commissaires tiennent à un positionnement encore incertain.

---

<sup>1</sup> Fack G. et Huillery É. (2021), « Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 68, décembre.

Est évoqué un risque de double administration du fait de la coexistence de deux réseaux, avec, chacun, leur logique et leur temporalité propres. Se trouvent ainsi d'un côté le réseau de la DIPLP et des commissaires au niveau régional (et non départemental), et de l'autre celui des administrations centrales (DGCS, DGEFP), des préfets, et des services déconcentrés d'autre part. Pour le comité, ce risque de double administration ne peut être ignoré et appelle à une clarification des rôles.

Le positionnement des commissaires au niveau régional plutôt que départemental est aussi à questionner, en particulier dans les grandes régions. Leurs liens avec les agences régionales de santé, la Cnaf, Pôle emploi, l'Éducation nationale doivent être renforcés afin d'améliorer la mise en œuvre de la Stratégie et de favoriser l'accès aux services publics, la lutte contre le non-recours et l'aller-vers dans tous les territoires.

## Aller vers une contractualisation plus souple et plus responsabilisante

**Recommandation 15** – Si la contractualisation peut apparaître comme une forme de recentralisation, elle semble avoir été globalement bien acceptée dans le cadre de la Stratégie et ne paraît pas à remettre en cause dans son principe comme cadre de partenariat entre État et départements. Sa pertinence apparaît en revanche moins assurée dans ce domaine pour les relations avec les régions et les métropoles (voir *infra*).

Un nouvel équilibre pourrait cependant être trouvé entre les mesures socles obligatoires et les mesures que les départements sont libres de choisir, à l'image de la contractualisation sur la protection de l'enfance, qui concilie des objectifs prioritaires au niveau national et les déclinaisons territoriales laissant plus de places aux mesures d'initiatives départementales<sup>1</sup>. La contractualisation de la Stratégie pourrait s'en inspirer. Les initiatives financées par les départements pourraient être rendues plus visibles par l'État et leurs effets évalués.

Pour que la contractualisation fonctionne, il faudra veiller à une répartition claire des compétences et à la disponibilité d'un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

## Encourager davantage la participation des personnes concernées

**Recommandation 16** – La participation des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales était un enjeu fort de la Stratégie. L'objectif de 50 % de personnes concernées dans les groupes de travail est loin d'être atteint. La crise sanitaire et l'arrêt des consultations qui en a résulté expliquent seulement en partie cette situation. L'objectif était sans doute trop ambitieux d'une part, et les moyens insuffisants

---

<sup>1</sup> Les mesures départementales représentent ainsi environ 50 % des mesures « Protection de l'enfance », contre 10 à 15 % seulement pour les conventions en matière de pauvreté.

d'autre part. Pour le comité, les personnes concernées doivent continuer à être associées à la mise en œuvre de la Stratégie au niveau local, comme national. Il faut cependant 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

### Assurer le suivi de la mise en œuvre

**Recommandation 17** – Il faut clarifier et quantifier les objectifs. Le comité d'évaluation a fait face à des difficultés importantes dans l'exercice de sa mission du fait de l'absence d'objectifs globaux de la Stratégie et d'objectifs clairement définis et quantifiés pour plusieurs des 35 mesures.

Pour le comité d'évaluation, l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté doit permettre de déterminer si les objectifs initialement fixés ont bien été atteints et si les effets produits étaient bien ceux escomptés. Pour qu'un tel travail puisse être réalisé, il est nécessaire que les objectifs des politiques évaluées soient, dès la conception de ces dernières, clairement définis et que chacun des objectifs soit assorti d'une cible quantifiée. Cette définition précise des objectifs visés ne doit pas concerner que les objectifs intermédiaires (les actions à mettre en œuvre), mais également les objectifs finaux (les impacts de la mise en œuvre de ces actions) des mesures.

**Recommandation 18** – Il est nécessaire de construire et d'alimenter un document de suivi budgétaire et de mise en œuvre de la Stratégie. La mise en place d'un tableau de bord national et territorial dès le début de la mise en œuvre de la suite de la Stratégie et un suivi régulier et précis de l'état d'avancement de la mise en œuvre, à partir des éléments budgétaires qui auront été définis pour chaque mesure, sont également indispensables pour disposer d'une vision claire et précise du déploiement de la Stratégie.

Le comité a rencontré des difficultés importantes pour assurer un suivi de l'exécution budgétaire de la Stratégie, en raison du grand nombre de programmes budgétaires qu'elle mobilise, de la multiplicité des porteurs des mesures couvertes par la Stratégie et de l'absence d'un suivi normé national. Le budget alloué et dépensé pour chaque mesure devrait pouvoir être suivi précisément et annuellement. Le comité recommande donc de prévoir un document de suivi budgétaire et de mise en œuvre unique et normé (jaune ou rapport annuel au Parlement).

**Recommandation 19** – Il convient de définir dès le départ les conditions d'une évaluation efficace. L'évaluation doit ainsi être anticipée. Le comité d'évaluation n'a été mis en place qu'en 2019, un an après le lancement de la Stratégie. De plus, nombre de données nécessaires pour évaluer les effets des mesures de la Stratégie ne sont pas disponibles car non collectées. L'évaluation doit être prévue dès la conception de la future Stratégie et le

système d'information permettant de recueillir au fil de l'eau les données doit être mis en place dès son lancement.

Le comité recommande également la mise en place sans attendre d'un groupe de travail avec les producteurs de données pour assurer la production des données et des indicateurs nécessaires à l'évaluation de la Stratégie. Doivent être envisagés une évolution des systèmes d'information, la conception de nouvelles enquêtes ou l'ajout de modules dans les enquêtes existantes et l'appariement de données (notamment administratives).

**Recommandation 20** – Les systèmes d'information départementaux sont confrontés à trois grands problèmes :

- un manque d'efficacité lié à des systèmes mal adaptés aux usages des travailleurs sociaux (il s'agit majoritairement de logiciels de suivi administratif plutôt que de suivi de parcours des usagers) ;
- une gestion de la relation usager globalement peu performante (télé-services peu développés, chaînes de dématérialisation incomplètes, récupération des données sociales ou fiscales limitée, etc.) ;
- une problème global d'administration des données lié à un manque d'homogénéité et d'interopérabilité des systèmes d'information.

Le comité estime qu'une amélioration des systèmes d'information des départements est souhaitable dans ces trois domaines 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.

Le comité encourage un dialogue stratégique entre l'État et les départements sur le développement, le financement et les objectifs des systèmes d'information tenant compte de l'ensemble des problèmes précédemment mentionnés. Comme il l'avait indiqué dans son précédent rapport, le comité recommande, pour le suivi et l'évaluation des mesures, que soit rapidement mis en place un plan national visant l'harmonisation, l'amélioration et l'interopérabilité des systèmes d'information des départements en matière d'insertion, à l'image des évolutions en cours dans le domaine de l'autonomie, avec pour objectif principal la remontée de données.

## Garantir les conditions de l'évaluation

**Recommandation 21** – Il faut dédier spécifiquement des moyens à l'évaluation et prévoir un budget pour l'évaluation. Il permettra de financer à la fois des études scientifiques et l'évolution des systèmes d'information des producteurs de données mentionnés *supra* pour que soient recueillies et produites les données et les indicateurs nécessaires à l'évaluation. Comme l'a déjà proposé le comité, l'évaluation pourrait être financée en réservant dans le financement de chaque mesure qui peut faire l'objet d'une évaluation, 1 % ou 0,5 % du montant qui lui est alloué pour son évaluation. Ce budget devrait être affiché clairement, comme cela a été le cas

pour l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Par ailleurs, le comité recommande que pour toutes les évaluations d'impact de politiques sociales, un effort soit fait pour connaître les effets sur les plus précaires.

**Recommandation 22** – Les outils d'évaluation des politiques d'« investissement social » doivent être développés. La Stratégie s'inscrivait dans une logique d'« investissement social », qui repose sur l'idée que les sommes dépensées aujourd'hui peuvent engendrer des bénéfices monétaires et sociaux, parfois à court terme mais aussi (et surtout) dans un futur plus lointain.

Le comité d'évaluation souligne l'importance d'apprécier l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Cela implique de mettre en œuvre des évaluations qui mesurent l'ensemble des bénéfices (directs et indirects, à court terme et à long terme, pour les bénéficiaires directs et indirects) des politiques mises en place et qui les mettent en regard de leurs coûts. En effet, la crédibilité de ce concept et la possibilité de le traduire opérationnellement dépendent fortement de l'existence de travaux académiques mesurant de façon rigoureuse les rendements de l'investissement social. Ceci suppose plusieurs types de travaux : l'attribution de valeurs monétaires aux différents effets des politiques (coûts et bénéfices, dépenses induites et évitées) ; la diffusion des méthodes d'analyse coûts-bénéfices dans le domaine des politiques sociales et éducatives ; le développement des revues de littérature systématique et des méta-analyses ; l'encouragement des évaluations d'impact de politiques relevant de cette logique d'investissement social, sur la base de l'appariement de données administratives ; et le suivi de bénéficiaires et de non-bénéficiaires des mesures sur longue période. Des moyens doivent être investis pour conduire de tels travaux.

L'OCDE travaille actuellement à partir de données européennes à l'estimation des coûts sociaux évités grâce aux politiques de lutte contre la pauvreté des enfants. Les résultats seront disponibles en septembre 2022. Ces travaux doivent être pris en compte pour la suite de la Stratégie. Les cohortes comme Elfe et Eurocohort sont également essentielles pour la connaissance des trajectoires et doivent être développées.

**Recommandation 23** – Il faut promouvoir l'évaluation contrefactuelle. Le comité d'évaluation n'a pas pu mettre en place l'évaluation contrefactuelle souhaitée initialement. L'enjeu ne paraît pas être le manque de moyens mais plutôt la difficulté à assumer la mise en œuvre différenciée de politiques sociales sur des territoires ou pour des groupes de personnes, même de manière temporaire. S'y ajoute le manque d'appétence des responsables politiques, qui souhaitent des résultats rapides pour guider leur action, quand ces évaluations s'inscrivent nécessairement dans le temps long.

Pour qu'une évaluation contrefactuelle rigoureuse puisse être menée, il est nécessaire d'associer une ou des équipes de recherche en amont de la mise en œuvre d'un dispositif, de manière à mettre en place les conditions qui permettront de recueillir des données fiables à la fois sur les bénéficiaires du dispositif et ceux qui n'en bénéficient pas. Le Fonds

d'expérimentation pour la jeunesse est un exemple inspirant en la matière. Son fonctionnement est le suivant : il suscite les initiatives innovantes des acteurs de terrain afin qu'ils les expérimentent sur un temps et une échelle limités, concomitamment à la mise en place d'une évaluation externe du projet et répondant à des exigences scientifiques élevées. L'objectif est d'apporter la preuve de la réussite d'un nouveau programme avant un éventuel essaimage ou une généralisation. L'intérêt de cette démarche est aussi de mettre en place des politiques publiques fondées sur la preuve.

**Recommandation 24** – L'efficacité de l'accompagnement doit être évaluée. La Stratégie consacre l'accompagnement (des jeunes ainsi que celui des bénéficiaires des minima sociaux) comme l'instrument principal de l'insertion professionnelle et par extension de la sortie de la pauvreté. S'il peut être globalement considéré que l'effet de l'accompagnement sur les parcours individuels vers l'emploi est positif<sup>1</sup>, le comité tient à rappeler que cet effet dépend de la nature de l'accompagnement proposé, du public et de son éloignement vis-à-vis de l'emploi.

Ces constats conduisent le comité à rappeler qu'il est essentiel de systématiquement évaluer les programmes d'accompagnement au regard de :

- leurs effets en matière d'accès à l'emploi de ses bénéficiaires et sur le niveau global de retour à l'emploi ;
- 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 tout en portant 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 (SPIE, CEJ) peut s'avérer le plus contraignant.

La mise en place du Contrat d'engagement jeune le 1<sup>er</sup> mars 2022 constitue une occasion pour mettre en pratique cette recommandation. Si les conditions de sa mise en œuvre sur tout le territoire ne permettent pas de mener une évaluation quantitative optimale que garantit le recours aux expérimentations (voir recommandation 23), le comité appelle de ses vœux une évaluation scientifique intégrant l'évaluation de l'effet du dispositif sur les plus éloignés de l'emploi et la dimension qualitative de l'accompagnement. Par ailleurs, considérant qu'il s'agit d'une garantie de qualité, le comité propose que des acteurs autonomes de l'administration puissent y être associés. La commission insertion du Conseil d'orientation de la jeunesse (COJ), qui s'est vu confier une mission de suivi de la mise en œuvre du dispositif et qui réunit de nombreux acteurs du champ et des personnes concernées, pourrait par exemple en être partie prenante.

---

<sup>1</sup> Une note rédigée par la Dares présentant cette « chaîne de causalité » était intégrée en complément 8 du [rapport 2021](#) du comité. Un résumé en est proposé dans le complément 13.



# ANNEXES

---







## ANNEXE 1

# LETTRE DE MISSION

France Stratégie  
Courrier arrivé le : 25/10/18  
N° : 210



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

*Le Ministre*

*Paris, le 15.10.2018*

Monsieur le Commissaire général, *cher Gilles,*

Le Président de la République a annoncé, le 17 octobre 2017, une grande concertation pour élaborer une nouvelle stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté à destination des enfants et des jeunes. Parce que la lutte contre la pauvreté doit s'inscrire dans une logique d'investissement social et d'égalité des chances, mais aussi parce que la pauvreté touche particulièrement ces publics, cette approche prendra comme point d'entrée la situation des enfants et des jeunes. Mais elle s'inscrira dans une approche plus globale, visant à prévenir les fragilités susceptibles de toucher toutes les personnes et à engager la réduction de la pauvreté et le renforcement de l'inclusion sociale sur toute la durée du quinquennat.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté introduira ainsi une double inflexion. En premier lieu, elle repose sur un changement de paradigme, en ciblant les personnes les plus touchées et en faisant des enfants et des jeunes une priorité, afin d'éviter que les enfants pauvres d'aujourd'hui deviennent les adultes pauvres de demain. En second lieu, elle veut mobiliser une logique de prévention et d'investissement social en modifiant les modalités d'intervention publique, davantage tournées vers l'amont et fondées sur l'accompagnement des personnes tout au long de leurs parcours. Cela suppose d'intervenir dès la petite enfance, en assurant un continuum d'accompagnement éducatif et social de l'enfance jusqu'au jeune adulte autonome par le travail, puisque le risque de pauvreté est largement fonction, en France, de l'âge et du niveau de formation.

Durant la phase de concertation, nous avons installé un Conseil scientifique. Celui-ci aura trois missions, au cours des années à venir, pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté et veiller à son efficacité :

- la première consiste en un rôle d'appui et d'expertise quant aux politiques de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes tout au long du mandat ;
- la seconde mission a trait au suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Elle s'appuiera sur un pilotage renouvelé et une méthode ouverte de coordination adossée à des indicateurs visant à mesurer l'atteinte de chaque objectif. Le conseil a d'ores et déjà défini un tableau de bord des indicateurs de la pauvreté. En opportunité, il pourra initier des évaluations d'impact sur des mesures ciblées de la stratégie ;
- la troisième mission est un soutien au pilotage du « fonds d'investissement social » qui aura vocation à financer des appels à projets, selon la méthode des investissements d'avenir.

Monsieur Gilles de MARGERIE  
Commissaire général  
France Stratégie  
20 avenue de Ségur  
TSA 90725  
75334 PARIS CEDEX 07

2

Parallèlement, je souhaite confier l'évaluation ex post de la stratégie à France Stratégie. La diversité des mesures qui seront élaborées et mises en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale appelle à assurer une évaluation de ses effets, de façon large et transversale, à partir d'une délimitation de quelques grands axes structurants (petite enfance, jeunesse, accompagnement, réforme des prestations sociales, travail social, contractualisation territoriale). L'évaluation s'appuiera sur les méthodes scientifiques les plus pertinentes. Elle pourra également s'appuyer sur les résultats issus du tableau de bord de suivi de la stratégie.

France Stratégie mettra en place un comité d'évaluation composé d'une dizaine de personnalités reconnues issues du monde académique et de la société civile.

Le premier travail consistera à établir les méthodes permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ce travail donnera lieu à un rapport exposant les grands axes de la démarche et présentant les grandes phases du calendrier des travaux à mener. Je souhaite qu'il me soit remis au cours du deuxième semestre 2019.

Dans une seconde étape, qui pourra se prolonger au-delà de l'échéance finale de la stratégie prévue en 2022, la mise en œuvre de l'évaluation proprement dite mobilisera des équipes scientifiques reconnues sur le plan académique et combinera une approche quantitative de la mesure de l'impact de la stratégie nationale avec une approche plus qualitative, visant notamment à comprendre et analyser les modalités d'appropriation et de mise en œuvre de la Stratégie par les principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, y compris les personnes accompagnées ou accueillies. Elle fera l'objet de restitutions intermédiaires tout au long de la mise en œuvre de la stratégie.

L'évaluation conduite par France Stratégie conduira ainsi à quantifier, à comprendre et à valoriser les impacts des politiques publiques de prévention et de lutte contre la pauvreté en établissant mieux la nature des retours attendus en termes de bénéfices pour les personnes et pour la société dans son ensemble.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire général, en l'assurance de ma sincère considération.

*Bien amicalement*



Agnès BUZYN



## ANNEXE 2

# COMPOSITION DU COMITÉ D'ÉVALUATION

---

### Président

**Louis Schweitzer**

### Rapporteure

**Marine de Montaignac**, cheffe de projet, France Stratégie

### Responsables associatifs

**Patrick Doutreligne**, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)

**Véronique Fayet**, présidente du Secours catholique-Caritas France

**Marie-Aleth Grard**, présidente d'ATD Quart-Monde

### Personnalités qualifiées

**Carine Chevrier**, conseillère d'État

**Emmanuel Gagneux**, directeur général adjoint délégué aux politiques sociales de l'Oise

**Jean-Luc Gleyze**, président du conseil départemental de la Gironde

### Chercheurs / universitaires

*Membres du conseil scientifique de la Stratégie pauvreté*

**Nicolas Duvoux**, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis

**Élise Huillery**, professeure d'économie à l'université Paris-Dauphine

*Chercheurs hors conseil scientifique*

**Bea Cantillon**, professeure de politique sociale à l'université d'Anvers

**Agnès Florin**, professeur émérite de psychologie de l'enfant et de l'éducation à l'université de Nantes

**Anne Fretel**, maître de conférences en économie à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

**Olivier Thévenon**, chef de l'unité sur le bien-être des enfants au Centre de l'OCDE pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances (WISE)

*Sont associés au comité les principaux services statistiques concernés par la Stratégie :*

- Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)
- ministère du Travail
- ministère de l'Éducation nationale
- ministère des Solidarités et de la Santé
- Institut national d'études démographiques (Ined)
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)
- Institut national de la jeunesse et de l'éducation (INJEP)
- Pôle emploi
- Commissariat général au développement durable (CGDD)



## ANNEXE 3

# PERSONNES AUDITIONNÉES

---

### Présidents et dirigeants des grandes associations de lutte contre la pauvreté

- **Manuel Domergue**, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, le 16 mars 2022
- **Pascal Brice**, président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), le 18 mars 2022
- **Patrice Douret**, président des Restos du Cœur et **Louis Cantuel**, responsable du pôle institutionnel et stratégique des Restos du Cœur, le 18 mars 2022
- **Henriette Steinberg**, secrétaire générale du Secours populaire français, le 22 mars 2022
- **Yann Lasnier**, délégué général des Petits Frères des pauvres, le 23 mars 2022
- **Marie-Aleth Gard**, présidente d'ATD Quart Monde et **Dominique Vienne**, membre du pôle politique d'ATD Quart Monde, le 24 mars 2022
- **Thierry Couvert-Leroy**, délégué national Enfants & Famille et Lutte contre les exclusions de la Croix-Rouge et **Gaëlle Nerbard**, directrice nationale Outre-mer de la Croix-Rouge, le 6 avril 2022
- **Jean-François Maruszczyk**, directeur général d'Emmaüs France, le 6 avril 2022
- **Anne Duthilleul**, vice-présidente du Secours catholique-Caritas France et **Delphine Bonjour**, responsable du département Relations institutionnelles et Accès aux droits du Secours catholique-Caritas France, le 26 avril 2022
- **Henry Masson**, président de la Cimade, le 27 avril 2022

## Volet « Gouvernance » (rencontres en bilatérale avec le président du comité d'évaluation)

- **Marion Marty** et **Thierry Paux**, inspecteurs des affaires sociales, le 24 septembre 2021
- **Stéphane Troussel**, président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis, le 2 février 2022
- **Jean-Yves Douchez**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Centre-Val-de-Loire, le 7 février 2022
- **Jean-François Dutertre**, directeur régional de l'économie, du travail, de l'emploi, et des solidarités du Grand Est et **Véronique Fages**, directrice régionale adjointe en charge de la solidarité du Grand Est, le 7 février 2022
- **Vincent Leprevost**, directeur départemental du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations d'Eure-et-Loir, le 14 février 2022
- **Sophie Dumesnil**, directrice régionale déléguée de la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de Normandie et **Cyrille Tellart**, directeur régional adjoint, pôle Entreprises, Emploi, Solidarités de Normandie, le 18 février 2022
- **Joëlle Chenet**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 2 mars 2022
- **Cécilie Cristia-Leroy**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Auvergne-Rhône-Alpes, le 2 mars 2022
- **Étienne Stoskopf**, préfet des Pyrénées-Orientales, le 2 mars 2022
- **Didier Martin**, préfet des Pays de la Loire et **Anne Postic**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Pays de la Loire, le 7 mars 2022
- **Céline Gisbert**, responsable du département Politiques transversales de la Direction départementale du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations de Haute-Savoie et **Béatrice Laur**, chargée de mission Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté de la Direction départementale du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations de Haute-Savoie, le 9 mars 2022
- **Virginie Darpheuille**, préfète de la Creuse, le 15 mars 2022
- **Jennifer Salles-Barbosa**, présidente de la commission Lutte contre les inégalités, Solidarités, Défense des droits des femmes du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 11 avril 2022

## Sur les différentes thématiques

### *Thématique « Petite enfance et éducation »*

- **Michel Villac**, président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, et président du Conseil de la famille et **Sylviane Giampino**, vice-présidente du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge et présidente du Conseil de l'enfance et de l'adolescence, le 29 mars 2022

### *Thématique « Santé »*

- **Pierre Lombrail**, professeur des universités, praticien hospitalier et président de la commission spécialisée prévention de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie d'Île-de-France, le 2 mai 2022

### *Thématique « Accompagnement, formation et emploi »*

- **Jean-Benoît Dujol**, directeur de projet à l'administration centrale des ministères sociaux en charge du CEJ, le 15 février 2022
- **Pascale d'Artois**, présidente de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes, le 17 février 2022
- **Jean-Claude Barbier**, président du groupe de travail « Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle » du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE), le 3 mars 2022
- **Laurent Grandguillaume**, président de l'association Territoires zéro chômeur de longue durée, le 8 avril 2022

## Représentants de syndicats

- **Serge Legagnoa**, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO), le 1<sup>er</sup> février 2022
- **Marylise Léon**, secrétaire générale adjointe de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et **Chantal Richard**, secrétaire confédérale, le 1<sup>er</sup> février 2022
- **Cyril Chabanier**, président confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), le 15 février 2022
- **Fabrice Angei**, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail (CGT) et **Déborah Blicq**, animatrice de l'espace revendicatif de la CGT, le 16 février 2022
- **Maya Atig**, directrice générale de la Fédération bancaire française et présidente du comité inclusion par l'emploi du Mouvement des entreprises de France (Medef), le 16 février 2022
- **Dominique du Paty**, présidente de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) en charge de l'inclusion et **Gwendoline Delamare-Deboutteville**, responsable des affaires sociales de la CPME, le 18 février 2022

- **Pierre Burban**, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P) et **Christian Pineau**, chef du service Protection sociale et Relations du travail de l'U2P, le 24 février 2022

*Thématique « Logement »*

- **Emmanuelle Cosse**, présidente de l'Union sociale pour l'habitat, le 7 février 2022
- **Jean-Louis Ervoes**, directeur général de 13 Habitat, le 7 mars 2022

*Thématique « Droits sociaux »*

- **Guillaume Clédière**, directeur du programme « France Services » à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, le 21 mars 2022
- **Claire Hédon**, Défenseure des droits, le 24 mars 2022
- **Anne Troadec**, présidente de l'Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé (Andass) et **Catherine Paul-Hardouin**, secrétaire générale de l'Andass, le 25 mars 2022
- **Mathieu Klein**, président du Haut Conseil du travail social, le 13 avril 2022

## Rencontres bilatérales réalisées

*Délégations interministérielles*

*Délégation à la prévention et à la lutte contre la pauvreté*

- **Marine Jeantet**, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, le 18 janvier 2022

*Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement*

- **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, le 15 mars 2022

*Directeurs d'administrations centrales*

- **François Adam**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le 11 avril 2022
- **Virginie Lasserre**, directrice générale de la cohésion sociale (DGCS), le 20 avril 2022
- **Bruno Lucas**, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le 20 avril 2022
- **Étienne Champion**, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, le 22 avril 2022
- **Édouard Geffray**, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), le 25 avril 2022
- **Sophie Brocas**, directrice générale des Outre-mer (DGOM), le 28 avril 2022



*Directeurs des administrations statistiques*

- **Fabienne Rosenwald**, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, le 1<sup>er</sup> février 2022
- **Fabrice Lenglard**, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) au ministère des Solidarités et de la Santé, le 2 février 2022
- **Magda Tomasini**, directrice de l'Institut national d'études démographiques (Ined), le 3 février 2022
- **Michel Houdebine**, directeur de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) au ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, le 7 février 2022
- **Nicolas Grivel**, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), le 9 février 2022
- **Béatrice Sédillot**, cheffe du service des données et études statistiques au Commissariat général au développement durable (CDGG) du ministère de la Transition écologique, le 9 février 2022
- **Cyril Nouveau**, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi, le 16 février 2022
- **Augustin Vicard**, directeur de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, le 16 février 2022

*Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion*

- **Fiona Lazaar**, présidente du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE), le 19 janvier 2022





## ANNEXE 4

# LES 35 MESURES DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

---

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté compte 35 mesures réunies en cinq grandes thématiques.

Le suivi et l'évaluation de ces mesures font l'objet d'un volume distinct du rapport, également disponible sur le site de France Stratégie : voir [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#).

### 1. Thématique « Petite enfance et éducation »

- 1.1. Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles avec la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes.
- 1.2. Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant (bonus « Mixité »).
- 1.3. Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches.
- 1.4. Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle.
- 1.5. 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020.
- 1.6. Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant).
- 1.7. Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles.
- 1.8. Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles.
- 1.9. Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »).

**1.10.** Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans.

## **2. Thématique « Santé »**

**2.1.** Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé.

**2.2.** Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA.

**2.3.** Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV.

**2.4.** Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire.

**2.5.** Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'Ondam spécifique.

## **3. Thématique « Accompagnement, formation et emploi »**

**3.1.** Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales).

**3.2.** Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022).

**3.3.** Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées.

**3.4.** Des expérimentations dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes.

**3.5.** Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance.

**3.6.** Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an.

**3.7.** 100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles.

**3.8.** Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée

avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire.

**3.9.** Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi).

**3.10.** Mobiliser les entreprises contre la pauvreté.

#### **4. Thématique « Logement »**

**4.1.** Des maraudes mixtes État/département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants.

**4.2.** Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants.

**4.3.** Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'abord ».

#### **5. Thématique « Droits sociaux »**

**5.1.** Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations.

**5.2.** Revaloriser la prime d'activité.

**5.3.** Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le *datamining* pour le repérage des bénéficiaires potentiels.

**5.4.** Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation « Territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique).

**5.5.** Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours.

**5.6.** Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires.

**5.7.** Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 « Points conseil budget » sur l'ensemble du territoire et introduction d'un plafonnement des frais bancaires.





## ANNEXE 5

# LISTE DES COMPLÉMENTS AU RAPPORT

---

Le *Rapport 2022* du comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté comprend – outre le rapport lui-même et un volume consacré au suivi détaillé des mesures (voir annexe 4) – un volume rassemblant un certain nombre de compléments dont on trouvera la liste ci-dessous. Le volume *Compléments au rapport 2022* est également disponible sur le site de France Stratégie.

**Complément 1** – Budget de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

**Complément 2** – Suivi des indicateurs sur les grandes thématiques de la Stratégie

**Complément 3** – Le plan « Logement d'abord » 2018-2022 : éléments de suivi et d'évaluation

**Complément 4** – Le Plan d'investissement dans les compétences : contenu et programme d'évaluation en lien avec la Stratégie

**Complément 5** – Modalités de consultation du 5<sup>e</sup> collège du CNLE et du panel citoyen

**Complément 6** – Avis du 5<sup>e</sup> collège du CNLE

**Complément 7** – Avis du panel citoyen

**Complément 8** – Les données mobilisables pour l'évaluation de la Stratégie

**Complément 9** – Note sur la situation des jeunes sur le marché du travail pendant la crise sanitaire (Dares)

**Complément 10** – Note sur la pauvreté en France (Insee)

**Complément 11** – Projet d'évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur l'emploi et la pauvreté : présentation (IPP)

**Complément 12** – Évaluation du volet « Gouvernance » de la Stratégie : contribution de la recherche à la démarche évaluative (Arènes)

**Complément 13** – Synthèse des travaux sur les effets attendus des mesures « Accueil de la petite enfance », « Accompagnement » et « Santé » de la Stratégie sur la pauvreté







## ANNEXE 6

# SIGLES ET ACRONYMES

---

<b>AAH</b>	Allocation aux adultes handicapés
<b>AAP</b>	Appel à projets
<b>ACS</b>	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
<b>ACT</b>	Appartement de coordination thérapeutique
<b>AFPA</b>	Agence nationale pour la formation professionnelle
<b>AME</b>	Aide médicale de l'État
<b>AMI</b>	Appel à manifestation d'intérêt
<b>Anah</b>	Agence nationale de l'habitat
<b>ANSA</b>	Agence nouvelle des solidarités actives
<b>APL</b>	Aide personnalisée au logement
<b>APS</b>	Association de prévention spécialisée
<b>ARS</b>	Agence régionale de santé
<b>ASE</b>	Aide sociale à l'enfance
<b>ASP</b>	Agence de services et de paiement
<b>ASS</b>	Allocation de solidarité spécifique
<b>AVIP</b>	Crèche à vocation d'insertion professionnelle
<b>BIT</b>	Bureau international du travail
<b>Caf</b>	Caisse d'allocations familiales
<b>CALPAE</b>	Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi
<b>CAOM</b>	Convention annuelle d'objectifs et de moyens
<b>CDD</b>	Contrat à durée déterminée

<b>CDD-I</b>	Contrat à durée déterminée d'insertion
<b>CEJ</b>	Contrat d'engagement jeune
<b>CER</b>	Contrat d'engagement réciproque
<b>CHRS</b>	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
<b>CMU-c</b>	Couverture maladie universelle complémentaire
<b>Cnaf</b>	Caisse nationale des allocations familiales
<b>CNLE</b>	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
<b>CNRS</b>	Centre national de la recherche scientifique
<b>COM</b>	Collectivité d'Outre-mer
<b>COJ</b>	Conseil d'orientation des politiques de jeunesse
<b>CPAM</b>	Caisse primaire d'assurance maladie
<b>Crédoc</b>	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
<b>CSS</b>	Complémentaire santé solidarité
<b>DALO</b>	Droit au logement opposable
<b>Dares</b>	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
<b>DAT</b>	Dotation d'action territoriale
<b>DEETS</b>	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
<b>DEPP</b>	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
<b>DGCS</b>	Direction générale de la cohésion sociale
<b>DGEFP</b>	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
<b>DGESCO</b>	Direction générale de l'enseignement scolaire
<b>DGOM</b>	Direction générale des Outre-mer
<b>Dihal</b>	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
<b>DIPLP</b>	Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
<b>Drees</b>	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
<b>DREETS</b>	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
<b>DOM</b>	Département d'Outre-mer
<b>DSER</b>	Direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche
<b>DSS</b>	Direction de la sécurité sociale

<b>E2C</b>	École de la deuxième chance
<b>EAJE</b>	Établissement d'accueil du jeune enfant
<b>ECAIL</b>	Étude clinique sur l'alimentation infantile
<b>EHESP</b>	École des hautes études en santé publique
<b>ELAP</b>	Étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés
<b>Elfe</b>	Étude longitudinale française depuis l'enfance
<b>EMILE</b>	Engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi
<b>Epide</b>	Établissement pour l'insertion dans l'emploi
<b>ERFS</b>	Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux
<b>ETCLD</b>	Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée
<b>ETP</b>	Équivalent temps plein
<b>ETTI</b>	Entreprise de travail temporaire d'insertion
<b>FNAS</b>	Fonds national d'action sociale
<b>GAD</b>	Garantie d'activité départementale
<b>GJ</b>	Garantie jeunes
<b>HCFEA</b>	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
<b>HLM</b>	Habitation à loyer modéré
<b>LHSS</b>	Lits halte soins santé
<b>IAE</b>	Insertion par l'activité économique
<b>Igas</b>	Inspection générale des affaires sociales
<b>Ined</b>	Institut national d'études démographiques
<b>Insee</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>IPP</b>	Institut des politiques publiques
<b>Irdes</b>	Institut de recherche et documentation en économie de la santé
<b>J-PAL</b>	Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab
<b>LAM</b>	Lit d'accueil médicalisé
<b>MSA</b>	Mutualité sociale agricole
<b>NEET</b>	<i>Not in education, employment or training</i>
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>Odenore</b>	Observatoire des non-recours aux droits et services

<b>ONDAM</b>	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
<b>PACEA</b>	Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie
<b>PAEJ</b>	Point accueil et écoute jeunes
<b>PCB</b>	Points conseil budget
<b>PIC</b>	Plan d'investissement dans les compétences
<b>PMI</b>	Protection maternelle et infantile
<b>PLAI</b>	Prêt locatif aidé d'intégration
<b>PSE</b>	Paris School of Economics
<b>QPV</b>	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
<b>QV</b>	Quartiers de veille
<b>REP</b>	Réseau d'éducation prioritaire
<b>RSA</b>	Revenu de solidarité active
<b>RUA</b>	Revenu universel d'activité
<b>SIAE</b>	Structure d'insertion par l'activité économique
<b>SIEI</b>	Système interministériel d'échange d'informations
<b>SILC</b>	<i>Statistics on income and living conditions</i> (enquête)
<b>Smic</b>	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
<b>SNDS</b>	Système national des données de santé
<b>SPE</b>	Service public de l'emploi
<b>SPIE</b>	Service public de l'insertion et de l'emploi
<b>TAPAJ</b>	Travail alternatif payé à la journée



Directeur de la publication

**Gilles de Margerie, commissaire général**

Directeur de la rédaction

**Cédric Audenis, commissaire général adjoint**

Secrétaire de rédaction

**Gladys Caré**

Contact presse

**Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements**

**01 42 75 61 37, [matthias.lefur@strategie.gouv.fr](mailto:matthias.lefur@strategie.gouv.fr)**

RETROUVEZ  
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS  
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://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)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

  
**FRANCE STRATÉGIE**



  
**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**  
*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.