

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

Mars 2021

Évaluation

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

Rapport 2021





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

---

Rapport 2021

Président

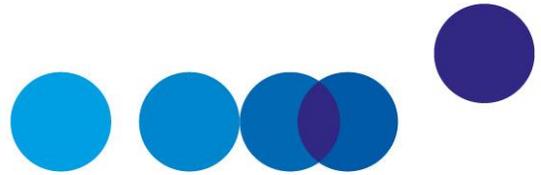
Louis Schweitzer

Rapporteure

Marine de Montaignac







## SOMMAIRE

---

<b>Synthèse</b> .....	<b>7</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>21</b>
<b>PARTIE 1 – ÉTAT D’AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE</b> .....	<b>27</b>
<b>1. Des mesures lancées pour la plupart mais des informations trop parcellaires pour donner une vue précise sur le déploiement de la Stratégie</b> .....	<b>34</b>
1.1. Évolution de la Stratégie.....	35
1.2. Retards dans la mise en œuvre de mesures .....	36
1.3. Éléments budgétaires .....	37
1.4. Contractualisation.....	38
<b>2. Synthèse sur l’état d’avancement des mesures par thématique</b> .....	<b>38</b>
2.1. Mesures en matière de petite enfance et d’éducation .....	38
2.2. Mesures en matière de santé.....	39
2.3. Mesures en matière d’accompagnement, de formation et d’emploi.....	40
2.4. Mesures en matière de logement .....	41
2.5. Mesures en matière de droits sociaux.....	43
<b>3. Avis du comité sur l’état d’avancement de la mise en œuvre de la Stratégie</b> .....	<b>44</b>
<b>PARTIE 2 – ÉVALUATION DE L’EFFET DES MESURES</b> .....	<b>45</b>
<b>1. Un manque de données qui compromet la capacité du comité à évaluer les mesures</b> .....	<b>45</b>
<b>2. Synthèse sur l’évaluation des effets des mesures par thématique</b> .....	<b>47</b>
2.1. Mesures en matière de petite enfance et d’éducation .....	47
2.2. Mesures en matière de santé.....	51
2.3. Mesures en matière d’accompagnement, de formation et d’emploi.....	52
2.4. Mesures en matière de logement .....	56
2.5. Mesures en matière de droits sociaux.....	59

<b>3. Les effets attendus à long terme des mesures en matière de santé et d'accompagnement de la Stratégie</b> .....	<b>64</b>
3.1. Quels sont les effets attendus à long terme sur la pauvreté des mesures en matière de santé de la Stratégie ? .....	64
3.2. Quels sont les effets attendus à long terme sur la pauvreté des mesures en matière d'accompagnement de la Stratégie ? .....	67
<b>4. Avis du comité sur l'évaluation des mesures de la Stratégie</b> .....	<b>70</b>

### **PARTIE 3 – ÉVALUATION DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS GLOBAUX** ..... **71**

<b>1. Une évolution de la pauvreté en France métropolitaine entre 2018 et 2019 qu'on associe assez peu aux mesures de la Stratégie</b> .....	<b>72</b>
<b>2. Des indicateurs par groupes de mesures qui permettent de faire un état des lieux sur la situation avant Stratégie ou avant crise sanitaire</b> .....	<b>78</b>
2.1. Mesures en matière de petite enfance et éducation .....	79
2.2. Mesures en matière de santé .....	80
2.3. Mesures en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi .....	81
2.4. Mesures en matière de logement.....	84
2.5. Mesures en matière de droits sociaux .....	84
<b>3. Avis du comité sur l'évaluation de la Stratégie dans son ensemble</b> .....	<b>85</b>

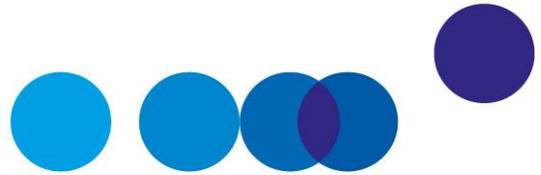
### **PARTIE 4 – ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE ET DU VOLET TERRITORIAL DE LA STRATEGIE** ..... **87**

<b>1. Le pilotage de la Stratégie : un déploiement satisfaisant mais un portage et des moyens limités au regard des ambitions nationales</b> .....	<b>87</b>
1.1. L'organisation adoptée par l'État.....	87
1.2. Les actions.....	89
1.3. L'animation interministérielle.....	90
<b>2. La contractualisation : un engagement crédible de l'État vis-à-vis des collectivités, des effets encore à évaluer</b> .....	<b>90</b>
<b>3. Une appropriation de la Stratégie par les acteurs qui reste inférieure aux ambitions</b> .....	<b>91</b>
<b>4. Les résultats d'un projet de recherche et d'une mission de l'IGAS pour le prochain rapport du comité</b> .....	<b>92</b>
<b>5. Avis du comité sur l'évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie</b> .....	<b>96</b>

<b>PARTIE 5 – POINTS D’ATTENTION SOULEVÉS PAR LE COMITÉ .....</b>	<b>97</b>
1. Mieux comprendre et mieux suivre l’évolution de la grande pauvreté.....	97
2. Lutter contre les effets sur la pauvreté de la crise du coronavirus .....	102
3. Tendre vers le zéro non-recours .....	103
4. Mettre en place un système d’aide pour les jeunes de 18 à 24 ans les plus démunis.....	105
5. Évaluer l’efficacité de l’accompagnement dans sa globalité.....	107
6. Mettre en œuvre pleinement le plan quinquennal « Logement d’abord » .....	110
<b>PARTIE 6 – CALENDRIER ET POURSUITE DES TRAVAUX .....</b>	<b>113</b>
1. Projets de recherche lancés par le comité d’évaluation : présentation générale et calendrier.....	113
2. Projet de programme d’étude pour l’année 2021 .....	115
<b>PARTIE 7 – RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>117</b>
<b>ANNEXES</b>	
<b>Annexe 1 – Lettre de mission.....</b>	<b>123</b>
<b>Annexe 2 – Composition du comité d’évaluation.....</b>	<b>125</b>
<b>Annexe 3 – Personnes auditionnées.....</b>	<b>127</b>
<b>Annexe 4 – Les 35 mesures de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.....</b>	<b>131</b>
<b>Annexe 5 – Liste des compléments au rapport .....</b>	<b>135</b>
<b>Annexe 6 – Sigles .....</b>	<b>137</b>

*Le rapport 2021 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 vingtaine 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 président de la République Emmanuel Macron a présenté le 13 septembre 2018 la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. La Stratégie s'inscrit dans la continuité du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2018, dont plusieurs mesures sont reconduites à l'identique ou poursuivent des orientations très similaires.

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 consulte, d'une part, le 5<sup>e</sup> collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et, d'autre part, un panel de trente citoyens représentatifs de l'ensemble de la population française (dit « panel citoyen »), tout en s'appuyant sur les administrations et les organismes publics concernés.

Il s'appuie également sur des experts. Il a ainsi auditionné entre avril 2020 et février 2021 neuf personnalités qualifiées, onze présidents ou dirigeants des grandes associations de lutte contre la pauvreté, quatorze commissaires à la lutte contre la pauvreté dont onze de régions de France métropolitaine et trois de départements d'Outre-mer.

Dans la première phase de ses travaux (de septembre 2019 à mars 2020), 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 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. Il a retenu trois grands objectifs pour évaluer cet impact : 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, auquel il a ajouté un troisième objectif, qui fait l'objet depuis 2015 d'un engagement de la France devant les Nations unies : ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

---

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

En 2020, le comité a décidé de considérer le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 (le plan « Logement d'abord ») comme le volet « logement » de la Stratégie. Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement, lui a en effet indiqué que ce plan faisait partie de la politique de lutte contre la pauvreté du gouvernement et devait être évalué dans ce cadre. Le comité va par ailleurs évaluer la Stratégie à la lumière des nouvelles mesures de lutte contre la pauvreté prises par le gouvernement depuis le début de la crise du coronavirus. Il publiera sur les effets de cette crise une nouvelle note à l'automne 2021 et ne les aborde pas dans ce rapport.

Après une note d'étape méthodologique publiée en mars 2020<sup>1</sup>, le comité présente dans le présent rapport l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures de la Stratégie, les éléments disponibles sur l'effet de chaque mesure et de la Stratégie dans son ensemble sur les objectifs poursuivis, les premiers éléments d'évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie, ainsi que les travaux de recherche lancés et prévus. Il précise également un certain nombre de points d'attention qui lui semblent mériter l'attention des pouvoirs publics dans leur politique globale de lutte contre la pauvreté<sup>2</sup>.

## État d'avancement de la mise en œuvre des mesures de la Stratégie

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.

L'absence d'un tableau de bord national et régional et le manque de données et d'informations détaillées interdisent d'avoir une vue d'ensemble sur la mise en œuvre de la Stratégie.

Le comité a ainsi rencontré d'importantes limites dans la réalisation de cet état d'avancement en raison des informations parcellaires qu'il a récoltées (par exemple, pour la mesure 5.4 qui vise à couvrir 100 % du territoire avec des accueils sociaux inconditionnels, les données fournies ne lui permettent pas d'estimer cette couverture), du manque de précision sur le contenu de certaines mesures (par exemple pour la mesure « Accompagner le "100 % santé" sur l'optique, les aides auditives et le dentaire »), de

---

<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](#) », note d'étape, France Stratégie, mars.

<sup>2</sup> Le rapport 2021 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 vingtaine 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.

l'absence d'un objectif quantitatif pour 7 des 35 mesures, de l'absence des données budgétaires sur les dépenses réalisées pour toutes les mesures sauf une, de l'absence de données de suivi pour 12 mesures et de la disparité des périodes couvertes par les données disponibles (à fin 2019 pour 9 mesures, à fin 2020 pour 11 mesures, à une autre date pour 3 mesures).

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 revenu de solidarité active (RSA) (mesure 2.2) et le déploiement des 400 Points conseil budget (PCB) (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 (fusion avec le dispositif des Cités éducatives) (mesure 1.6) et la mesure 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).
- Le comité ne dispose d'aucune information sur la mise en œuvre d'une mesure : l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement aux familles (mesure 4.2).

Les 28 mesures restantes (parmi lesquelles sept font l'objet d'une contractualisation avec les conseils départementaux) ont été lancées.

- Leur état d'avancement est très inégal. Par exemple, le bonus « Mixité » (mesure 1.2) a quasiment atteint l'objectif fixé pour 2022. À l'inverse, aucune formation telles que prévues par la Stratégie n'a été mise en place à ce jour pour les travailleurs sociaux (mesure 5.5) ou les professionnels de la petite enfance (mesure 1.4).
- Les objectifs de deux mesures ont été revus à la baisse depuis 2018 : concernant la formation des travailleurs sociaux, le nombre de professionnels ciblés a été recentré sur les travailleurs en contact avec des publics en situation de précarité (soit 100 000 personnes contre 700 000 annoncés dans la Stratégie) et les moyens ont été revus à la baisse (mesure 5.5) ; le nombre de centres de services sociaux a été revu à la baisse (de 300 à 260) (mesure 5.6).
- À l'inverse, en réaction à la crise du coronavirus, cinq mesures ont été amplifiées : hausse du nombre de PCB visé par la mesure 5.7 (l'objectif initial avait été atteint) et du nombre de création de places de LHSS (Lits halte soins santé) visé par la mesure 2.5 ; complément de la mesure sur l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans par un dispositif nommé « La promo 16-18 » qui vise à accompagner des jeunes ne respectant pas l'obligation de formation) (mesure 3.1) ; extension de la Garantie jeunes

et allocations Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) supplémentaires en 2021 (mesure 3.2), création d'aides aux postes supplémentaires et prolongation de la possibilité de rester en Insertion par l'activité économique (IAE) de 12 mois (mesure 3.7).

- Deux mesures ont été repriorisées – automatisation pour les demandes de droits sociaux (mesure 5.3) et mesure sur la prévention des expulsions dans le cadre du plan « Logement d'abord » (mesure 4.3) – sans que l'on puisse dire à ce stade pour cette dernière l'effet de cette repriorisation sur le terrain. Le déploiement de 60 centres et maisons de santé participatifs dans ou aux alentours des QPV a aussi été annoncé (complément de la mesure 2.3).
- Concernant deux mesures phares de la Stratégie :
  - il faut souligner que les travaux de concertation sur le revenu universel d'activité (RUA), suspendus au moment du premier confinement de 2020, n'ont pas repris ensuite (mesure 5.1). Cette mesure est donc à l'arrêt, et un rapport technique sur le sujet est prévu pour l'automne 2021.
  - Le Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) (mesure 3.8) est en cours de déploiement : une concertation s'est achevée en 2020 afin de dessiner ses contours, et l'élargissement des expérimentations territoriales est prévu dans des territoires supplémentaires en 2021 et 2022. Deux appels à projets ont été lancés à cet effet.
- Enfin, on peut déplorer que pour la petite enfance, priorité affichée de la Stratégie en 2018, seulement deux des dix mesures soient bien avancées, dont l'une concerne les enfants d'âge scolaire et les écoles et non les structures d'accueil de la petite enfance (à noter qu'on ne dispose pas d'informations de suivi quantitatif pour quatre de ces mesures), et que le plan spécifique de formation de 600 000 professionnels n'ait pas débuté en 2020 comme prévu.

Ainsi, la grande majorité des mesures ont été lancées, même s'il y a des retards sur certaines, en partie liés à la crise du coronavirus et au fait que les administrations centrales, déconcentrées et locales ont dû gérer la crise en priorité, et sont parfois encore en train de le faire.

Mais pour le comité – et le panel citoyen le souligne également avec force – le suivi de la mise en œuvre n'est pas satisfaisant, et ne permet pas d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de la Stratégie en 2019 et 2020, ni de sa déclinaison au niveau territorial. Le comité souligne en particulier un 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. Le comité ne dispose pas non plus à ce jour d'éléments permettant d'évaluer la consommation effective des crédits affectés à la Stratégie.

## Évaluation de l'effet des mesures

Il est encore tôt pour évaluer les effets des mesures : toutes ne sont pas encore pleinement montées en charge et il existe un délai pour qu'elles produisent des effets ainsi que pour pouvoir disposer de données. Il faut aussi, et le panel citoyen le souligne également, que les indicateurs d'évaluation soient disponibles, ce qui n'est pas le cas pour plusieurs mesures. On ne dispose d'aucun indicateur pour six des dix mesures en matière de petite enfance et d'éducation, pour deux des cinq mesures en matière de santé (disponibilité partielle pour trois autres) et pour deux des trois mesures concernant le logement. Une partie seulement des indicateurs sont disponibles pour quatre des dix mesures en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi et pour cinq des sept mesures en matière de droits sociaux. Si cette situation – qui dénote d'un manque d'anticipation sur l'évaluation des mesures lors des différentes étapes de conception et de mise en œuvre des mesures – n'est pas corrigée, il ne sera pas possible d'évaluer l'efficacité des mesures, même à un horizon éloigné.

Pour les indicateurs de la contractualisation, cela passe par la capacité des acteurs, et notamment des départements, à produire des indicateurs fiables et pertinents à un coût raisonnable, ce qui suppose une 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). Celle-ci ne peut pas être réalisée à l'heure actuelle où chaque département dispose d'un système d'information autonome, issu de logiciels nationaux potentiellement différents et doté d'un paramétrage spécifique. Par conséquent, il faudra éviter la production d'indicateurs peu fiables, difficiles à agréger et peu pertinents car reflétant essentiellement l'activité de l'administration et non ses résultats, qui risque de mobiliser beaucoup d'énergie pour produire une valeur ajoutée faible comparée au traditionnel suivi des consommations budgétaires.

Pour quelques mesures cependant, des études ou évaluations récentes apportent de premiers éléments sur les effets à attendre ou un éclairage pour leur évaluation. Le comité pourra aussi s'appuyer sur des travaux en cours ou prévus des administrations ou de la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), ainsi que sur la littérature scientifique. Les effets attendus sur la pauvreté à long terme, des politiques en matière de santé d'une part, et d'accompagnement d'autre part, sont ainsi documentés dans le rapport.

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 2022, ce qui suppose que l'évaluation se poursuive au-delà de l'horizon de déploiement de la Stratégie. Les éléments des revues de littérature 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.

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

L'évaluation doit s'attacher à montrer l'effet de la Stratégie sur la pauvreté et les objectifs fixés par la Stratégie. Le comité a donc décidé de suivre l'évolution de la pauvreté et d'opérer un suivi d'indicateurs pertinents sur les grandes thématiques de la Stratégie. Il 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. 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.

La diminution de la pauvreté monétaire constatée entre 2018 et 2019<sup>1</sup> s'explique principalement par l'évolution des revenus primaires des ménages, qu'on relie assez peu aux mesures de la Stratégie. L'étude de l'impact redistributif des réformes socio-fiscales entrées en vigueur depuis 2017 met en revanche en lumière l'effet de la revalorisation de la prime d'activité sur la pauvreté monétaire. Selon la DREES et l'Insee, cette réforme aurait eu un fort impact sur le taux de pauvreté (- 0,7 point)<sup>2</sup>. Toutefois, cette réforme ne concerne que les personnes percevant des revenus d'activité supérieurs à 50 % du Smic mensuel.

L'évolution du taux de pauvreté monétaire entre 2019 et 2020 ne sera pas connue avant mi-2022.

Les indicateurs disponibles aujourd'hui sur les grandes thématiques de la Stratégie donnent pour le moment une vision de la situation avant la mise en place de la Stratégie, soit pour l'année 2018, pour la plupart des thématiques (hors emploi et éducation, pour lesquelles des valeurs plus récentes sont disponibles, mais ne peuvent être reliées à la mise en œuvre de la Stratégie). La crise économique et sociale actuelle pourrait avoir un effet important sur les indicateurs sélectionnés par le comité d'évaluation par groupe de mesures. Il conviendra d'en tenir compte en observant leur évolution.

## 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 ont été confirmés, rendant ainsi crédible l'engagement de l'État, notamment vis-à-vis des collectivités.

---

<sup>1</sup> Buresi G. et Cornuet F. (2020), « [Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités. En 2019, les inégalités et le taux de pauvreté diminueraient](#) », *Insee Analyses*, n° 60, novembre.

<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*, coll. « Insee Références », édition 2020.

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.

Ceci constitue un point d'alerte important pour le comité d'évaluation.

Il ressort des auditions de commissaires à la lutte contre la pauvreté conduites par le comité une appréciation plutôt positive de la contractualisation avec les départements : 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 ARENES, comme la mission dont l'Inspection générale des affaires sociales a été saisie par le ministre des Solidarités et de la Santé, devront permettre de compléter cette première appréciation.

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.

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. À l'exception d'un ou deux territoires parmi ceux pour lesquels des commissaires ont été auditionnés, la participation des personnes concernées reste toutefois à ce jour inférieure aux ambitions. Le 5<sup>e</sup> collège du CNLE regrette d'ailleurs un manque d'intégration aux travaux au niveau local. La crise explique en partie ce ralentissement. Une relance du processus passera sans aucun doute également par l'acculturation aux démarches participatives et à la possibilité d'avoir recours à des structures expertes pour les commissaires à la lutte contre la pauvreté.

Le partage d'informations et de bonnes pratiques entre les acteurs est un outil important d'amélioration de l'efficacité des politiques sociales. Le comité souligne l'intérêt du projet inspiré des What Works Centres anglo-saxons, visant à recenser, qualifier et capitaliser les bonnes pratiques dans une perspective d'essaimage que va porter la DIPLP en 2021.

## **Points d'attention soulevés par le comité en matière de politique de lutte contre la pauvreté**

Le comité souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur les points de vigilance suivants.

### ● **Mieux comprendre et mieux suivre l'évolution de la grande pauvreté**

Il convient de mieux connaître et de mieux mesurer la grande pauvreté, que le gouvernement français s'est engagé à faire disparaître d'ici 2030. Pour cela, il est indispensable d'avoir un indicateur validé par l'Insee. Cet indicateur pourrait, par exemple, associer une dimension monétaire avec des ressources inférieures à 50 % du niveau de vie médian et une pauvreté matérielle et sociale définie par au moins sept privations sur une liste de treize. Un tel indicateur, même s'il ne permettrait pas de prendre en compte des dimensions non mesurables de la pauvreté, serait une avancée importante.

### ● **Lutter contre les effets sur la pauvreté de la crise du coronavirus**

Comme le comité l'a souligné dans sa note d'étape d'octobre 2020<sup>1</sup>, la crise sanitaire du coronavirus a et aura des conséquences économiques et sociales très importantes. Le gouvernement a mis en place depuis mars 2020 des mesures pour éviter que les gens ne tombent dans la pauvreté (par exemple les mesures de chômage partiel<sup>2</sup>). Lorsque les dispositifs d'aide en place seront arrêtés, on s'attend à voir basculer dans la pauvreté une part importante de ceux qui en bénéficient actuellement. Le comité appelle à une vigilance toute particulière pour limiter la forte augmentation de la pauvreté qui pourrait en résulter, ainsi que pour garantir que ceux qui tomberont dans la pauvreté en sortiront rapidement. Il faut dans le même temps s'attaquer à la pauvreté durable, pour que ceux qui sont déjà en situation de pauvreté puissent en sortir.

### ● **Tendre vers le zéro non-recours**

On estime qu'environ une personne sur trois qui a droit à des prestations sociales n'en bénéficie pas (Eurofound, 2015). Avec la question du non-recours se pose la question de l'efficacité des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Pour y remédier, il faut identifier les dispositifs qui fonctionnent et les généraliser. Cela passe par l'évaluation systématique de l'efficacité des politiques d'accès aux droits et par la capacité de mesurer le non-recours.

### ● **Mettre en place un système d'aide pour les jeunes de 18 à 24 ans les plus démunis**

La situation des jeunes est très préoccupante. Le système socio-fiscal actuel rend les étudiants, les jeunes en emploi peu rémunéré et à plus forte raison les jeunes NEET<sup>3</sup> dépendant des aides familiales et des revenus du travail souvent précaires, avec des effets délétères et potentiellement persistants sur leur parcours éducatif ou professionnel. La période de crise actuelle est venue exacerber cette situation et a montré combien les

---

<sup>1</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>2</sup> Les mesures prises de mars à décembre 2020 sont détaillées dans le complément 11.

<sup>3</sup> *Not in Education, Employment or Training* (« Ni en étude, ni en emploi, ni en formation »).

difficultés du marché du travail et les pertes de revenus des parents redoublent la vulnérabilité des jeunes.

La France est l'un des rares pays européens pour lesquels l'âge requis pour accéder au revenu minimum est plus élevé que l'âge de la majorité<sup>1</sup>. Les effets pervers du versement d'une compensation monétaire sur la recherche d'un emploi ne sont pas confirmés par les travaux empiriques existants. Il convient de se doter d'une politique de la jeunesse plus ambitieuse, permettant d'en finir avec la logique de « minorité sociale » à laquelle conduit le système actuel pour les 18-24 ans.

### ● **Évaluer l'efficacité de l'accompagnement dans sa globalité**

L'accompagnement est au cœur de la Stratégie. L'effet de l'accompagnement sur les parcours individuels vers l'emploi s'avère globalement positif mais dépend de la nature de l'accompagnement proposé, du public et de son éloignement vis-à-vis de l'emploi. On constate aussi que son effet pur sur le niveau global de retour à l'emploi n'est pas établi du fait de l'existence d'un effet dit « de file d'attente » (effet d'échanges de places dans la file d'attente plutôt qu'une amélioration globale des processus d'insertion) révélé par des évaluations d'impact scientifiques.

Par ailleurs, on a tendance à considérer l'effet de l'accompagnement uniquement à l'aune de son objectif de retour à l'emploi, même si les parcours de formation ou l'objectif d'autonomie ont été ajoutés dans les dispositifs de création récente comme la Garantie jeunes. Il est pourtant essentiel de bien prendre en compte l'ensemble des effets potentiels d'un accompagnement.

Il est dès lors essentiel d'évaluer l'efficacité de l'accompagnement, qui est au cœur de la Stratégie au regard de deux préoccupations :

- son effet en matière d'accès à l'emploi de ses bénéficiaires et sur le niveau global de retour à l'emploi d'une part ;
- ses effets autres que sur le retour à l'emploi, notamment en matière d'accès aux droits et effets psycho-sociaux pour ses bénéficiaires d'autre part.

### ● **Mettre en œuvre pleinement le plan quinquennal « Logement d'abord »**

Le logement est un thème essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Alors que la France dispose de l'un des parcs de logements sociaux les plus importants d'Europe, les associations constatent que le logement est aujourd'hui très peu accessible aux ménages les plus précaires. La mise en œuvre du plan « Logement d'abord » doit changer d'échelle

---

<sup>1</sup> « [Chapitre 2. Améliorer la situation économique des jeunes](#) », *Études économiques de l'OCDE*, 2013/5, n° 5, p. 113-164 ; Colombet C., Hiltunen A., Leprince F. et Ortalda L. (2020), « [Les minima sociaux au sein de l'Union européenne](#) », CNAF, décembre.

afin que le logement devienne un levier efficace de la politique de lutte contre la pauvreté du gouvernement.

## Calendrier et poursuite des travaux

Ces éléments ont conduit le comité d'évaluation à mettre en place de premiers travaux de recherche ambitieux et novateurs, qui viendront combler des manques dans les connaissances existantes et alimenter le prochain rapport.

Le comité d'évaluation a lancé en 2020 deux projets de recherche dont les résultats s'échelonneront entre fin 2021 et mi-2022 :

- Le projet de recherche intitulé « **Évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité** », réalisé par l'Institut de politiques publiques/PSE-École d'économie de Paris (directeur scientifique du projet : Antoine Bozio), qui a pour objectif principal d'évaluer empiriquement l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les trajectoires individuelles sur le marché du travail. Les premiers résultats seront connus fin 2021 et les résultats finaux en juin 2022 ;
- Le projet de recherche intitulé « **Gouvernance multiniveaux 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** », conduit, au titre du laboratoire de recherche ARENES (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), qui porte sur la planification et le pilotage national de la Stratégie (volet 1 de la recherche), ses modes de contractualisation et d'administration territoriale (volet 2), ainsi que sur l'appropriation de la Stratégie par les acteurs et ses effets en termes de configurations d'actions (volet 3). Un approfondissement thématique visera à documenter les effets de la Stratégie sur les dispositifs d'accès aux soins des personnes vulnérables. Les résultats sont attendus fin 2021.

Le comité fera réaliser en 2021 une revue de littérature sur la grande pauvreté. Il participera également aux coûts du projet de pré-test en 2022 qui serait piloté par l'Insee et qui sera réalisé en vue d'une possible réédition de l'enquête sur les sans-domicile en 2025 (la précédente a eu lieu en 2012).

Trois autres projets de recherche sont à l'étude : 1) l'évaluation de la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (CSS), 2) l'évaluation de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, et 3) une étude sur les besoins des familles en situation de pauvreté en matière d'accueil du jeune enfant et d'aide à la parentalité.

Enfin, si un revenu de base est créé pour les jeunes de 18 à 24 ans les plus démunis, le comité souhaite mettre en place l'expérimentation et l'évaluation de l'impact du dispositif afin d'observer ses effets réels et d'éclairer la décision publique sur son éventuelle pertinence.

## Recommandations

**Recommandation 1** – Il faut mettre en place rapidement une définition de la grande pauvreté qui puisse donner lieu à une mesure par l’Insee du nombre de personnes concernées. Le panel citoyen et le 5<sup>e</sup> collège du CNLE sont, comme le comité d’évaluation, très favorables à une mesure de la grande pauvreté (et de la pauvreté) associant d’autres critères à la pauvreté monétaire.

**Recommandation 2** – Les moyens de la DIPLP sont trop limités et doivent être augmentés pour qu’elle puisse assurer le suivi adéquat d’une politique de l’ampleur de celle de la Stratégie.

**Recommandation 3** – Il faut, et le panel citoyen le demande avec force, avoir les moyens d’un suivi systématique de la mise en œuvre des 35 mesures de la Stratégie. Il est nécessaire de disposer d’un « tableau de bord » avec des données précises sur l’état d’avancement des mesures de la Stratégie par rapport aux objectifs poursuivis, et sur les dépenses réalisées par rapport aux dépenses prévues. Comme le souligne le 5<sup>e</sup> collège du CNLE, une communication des données sur la cartographie de mise en œuvre par territoires, y compris dans les Outre-mer, est nécessaire au vu des enjeux d’inégalités territoriales. Pour le suivi et l’évaluation des mesures de la contractualisation en particulier, il convient d’engager dès que possible un plan national visant l’harmonisation, l’amélioration et l’interopérabilité des systèmes d’information des départements, à l’image du projet « de tronc commun des systèmes d’information » des Maisons départementales des personnes handicapées actuellement conduit sous l’égide de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA). Cela suppose la définition d’une nomenclature d’actes partagée, qui réponde à la fois aux besoins des porteurs de projet locaux et à ceux du suivi statistique. Ce projet pourrait être conduit en lien avec les services statistiques ministériels concernés et la DIPLP.

**Recommandation 4** – Le comité insiste sur l’importance de la continuité dans la lutte contre la pauvreté. Les mesures engagées ne doivent être remises en cause que si l’expérience, validée par une étude scientifique, démontre que leur efficacité n’est pas à la hauteur des moyens mis en œuvre.

**Recommandation 5** – 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 2022, ce qui suppose que l’évaluation se poursuive au-delà de l’horizon de déploiement de la Stratégie. Pour permettre cette évaluation, il convient toutefois que 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 rapidement mises en place pour permettre l’évaluation des mesures. Il faut en particulier veiller à combler les manques en matière de données de suivi et d’évaluation des mesures concernant les enfants et les jeunes, priorité affichée de la Stratégie.

**Recommandation 6** – La lutte contre la pauvreté passe par une bonne coopération des acteurs nationaux et locaux. La Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) a mis en place des contrats avec les départements et les métropoles pour les soutenir dans la mise en œuvre de la Stratégie. Des politiques différenciées peuvent être mises en place dans les départements dans certains cas, ce qui soulève des questions d'inégalités auxquelles il faut porter attention. Les commissaires à la lutte contre la pauvreté sont un élément du bon déploiement de la Stratégie par leur dimension symbolique comme par la volonté de décloisonnement et de mobilisation des acteurs qu'ils incarnent. En attendant fin 2021 que les résultats du projet de recherche en cours sur la gouvernance et le volet territorial de la Stratégie soient connus, le comité recommande que leur positionnement interministériel soit clairement affirmé et leur appui administratif renforcé.

**Recommandation 7** – Le comité considère comme essentiel que les contraintes budgétaires des départements ne conduisent pas à limiter ou mettre en cause les droits des personnes pouvant prétendre au RSA, ce qui a déjà conduit à la prise en charge du financement du RSA par l'État depuis 2019 à Mayotte et en Guyane, et depuis le début de l'année 2020 à La Réunion. Ce risque d'inégalités territoriales s'est fortement accru depuis un an. Le comité approuve la décision annoncée par le gouvernement d'une prise en charge par l'État du financement du RSA en Seine-Saint-Denis, et juge nécessaire que soit rapidement examinée l'opportunité d'étendre cette mesure aux départements faisant face à des difficultés similaires, comme cela est prévu à titre expérimental par le projet de loi « relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ».

**Recommandation 8** – La lutte contre le non-recours doit rester 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 démarches, le repérage des bénéficiaires potentiels (*datamining*), l'offre de plusieurs services en un lieu unique (comme dans les maisons France Service). Il faut évaluer systématiquement l'efficacité des politiques d'accès aux droits et élargir rapidement les quelques expérimentations engagées sur la question du non-recours dont l'efficacité a été démontrée. C'est le cas par exemple pour le « rendez-vous des droits élargis » expérimenté par la CNAF fin 2017. Les possibilités ouvertes par l'article 82 de la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 devraient également être rapidement et largement mobilisées.

**Recommandation 9** – Le comité déplore l'arrêt de la concertation sur le revenu universel d'activité (RUA) et recommande la reprise de celle-ci afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type. Il ne paraît pas justifiable d'y renoncer au vu des circonstances actuelles et des effets attendus de la crise du coronavirus sur le non-recours.

**Recommandation 10** – La crise sanitaire a souligné les limites, pour les étudiants, les jeunes en recherche d'emploi, et les jeunes en emploi les plus démunis, du système actuel reposant sur l'aide parentale et sur des revenus d'appoint tirés de petits boulots. Pour le comité

d'évaluation, les éléments d'information déjà disponibles sont suffisants pour recommander d'expérimenter sans délai la mise en place d'une prestation monétaire pour ces jeunes. Compte tenu du débat existant sur l'impact d'une telle prestation, cette démarche d'expérimentation et d'évaluation de l'impact d'un dispositif permettrait d'observer les effets réels d'une telle politique et d'éclairer la décision publique sur son éventuelle pertinence.

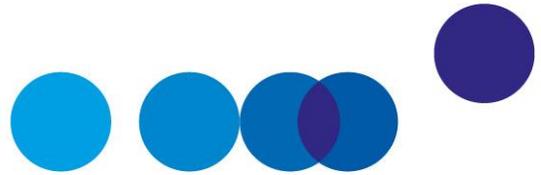
**Le comité d'évaluation recommande donc d'expérimenter un revenu de base pour les jeunes en étude, en emploi peu rémunéré, ou en recherche d'emploi de 18 à 24 ans, sous conditions de ressources et en prenant en compte la solidarité familiale sous réserve que le jeune puisse en bénéficier.** Ce revenu de base serait de montant similaire et soumis aux mêmes conditions quel que soit le statut des jeunes vis-à-vis des études ou de l'emploi, de façon à éviter des distorsions injustifiables et pouvant avoir des effets pervers.

**Le comité d'évaluation souligne l'importance d'offrir un accompagnement de qualité à tous les jeunes recevant le revenu de base.** La majorité des membres du comité considère cependant que la mise en œuvre de cet accompagnement ne doit pas être une condition d'accès à la prestation afin de ne pas la contraindre aux moyens en matière d'accompagnement. Certains membres pensent que cet accompagnement doit être mis en place dans tous les cas et de ce fait constituer une condition.

**Le comité d'évaluation recommande que ce revenu de base pour les jeunes soit une prestation nationale. L'expérimentation se fera au niveau national si une décision nationale est rapidement prise. En l'absence d'une telle décision, elle se fera au niveau départemental dans des départements volontaires.** L'hypothèse permettant d'identifier l'impact causal de ce revenu sur le comportement est la similarité des jeunes situés juste au-dessus et juste en dessous des seuils d'éligibilité. Les effets de bordure seront utilisés pour rendre compte des effets de ce revenu de base sur les indicateurs clefs qui font débat : poursuite d'études, recherche d'emploi, insertion sur le marché du travail, qualité de l'emploi, revenus du travail, bien-être et santé des jeunes.

Au moment de l'introduction du revenu universel d'activité (RUA) ou d'une prestation de ce type, il faudrait, si l'expérimentation du revenu de base est concluante, veiller à la cohérence entre les deux dispositifs.





## 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. 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 consulte 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>, dans laquelle sont précisées la démarche d'évaluation de la stratégie et les méthodes mobilisées. Le comité

---

<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.

a émis cinq recommandations dans cette note d'étape. Un suivi en est proposé dans le complément 1<sup>1</sup>.

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>2</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 : les deux objectifs visés par la stratégie : éviter la reproduction sociale de la pauvreté, permettre aux gens de sortir de la pauvreté, auquel il a ajouté un troisième objectif, qui fait l'objet depuis 2015 d'un engagement de la France devant les Nations unies : ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

La crise du coronavirus est toujours en cours et nul ne peut dire aujourd'hui combien de temps durera cette crise et quels en seront les effets. Il est trop tôt pour pouvoir en mesurer les conséquences économiques et sociales. Le comité a publié en octobre 2020 une première note<sup>3</sup> sur les effets attendus de la dégradation économique engendrée par la crise pour les plus démunis. Un suivi des recommandations émises quant à la réponse politique à la crise est présentée en complément 2. Le comité d'évaluation fera un nouveau point d'étape sur les effets de la crise sur la pauvreté à l'automne 2021.

Certaines mesures ont été initiées dès le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017 (le « plan pauvreté »), d'autres sont nouvelles. Les points de continuité et les discontinuités entre les deux politiques sont présentées en complément 10.

#### **Encadré 1 – Du Plan pauvreté 2013-2017 à la Stratégie pauvreté 2018-2022 : éléments de continuité et de discontinuité**

La mise en perspective de la Stratégie et du plan pauvreté 2013-2017 permet de constater une réelle continuité dans les mesures. Plusieurs d'entre elles sont reproduites à l'identique, à l'image de la Garantie jeunes, des Points conseil

<sup>1</sup> La liste des compléments figure en [annexe 5](#). Les compléments sont rassemblés dans [Compléments au rapport 2021](#), également disponible sur internet.

<sup>2</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 2021](#), également disponible sur internet.

<sup>3</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.

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 pour apporter un soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes, est revalorisée dans la stratégie, une décision prise au moment de la crise des Gilets jaunes.

D'autres mesures s'inscrivent dans des réflexions engagées dans le plan ou poursuivent des orientations très similaires. Parmi elles figurent les mesures d'accès à la santé (complémentaire santé solidaire), celles d'accès aux droits, et celles d'accès à la restauration scolaire.

La stratégie se distingue cependant du plan sur plusieurs points. Les mesures destinées aux familles ont disparu au profit de celles s'adressant plus spécifiquement aux enfants. Certains publics ciblés par le plan ne sont plus présents dans la stratégie. Il s'agit notamment des retraités, des mineurs isolés étrangers et des gens du voyage. Par ailleurs, le plan prévoyait des mesures de revalorisation des prestations monétaire, notamment pour les personnes sans emploi avec le RSA socle ; la stratégie ne suit pas cette voie et privilégie des mesures d'accompagnement pour les personnes sans emploi, faisant de la sortie vers l'emploi le principal levier pour permettre aux gens de sortir de la pauvreté. Enfin, certains thèmes ont une moindre place dans la Stratégie au regard de celle du plan pauvreté, comme par exemple les loisirs et vacances et le logement. Il est à noter cependant que les mesures en matière de logement du plan ont en grande partie été poursuivies dans le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 (le plan « Logement d'abord ») (par exemple la production de logement social et très social).

## Méthode de travail

- Le comité d'évaluation s'est réuni à cinq reprises en session plénière et lors d'une réunion exceptionnelle pour auditionner Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.
- Le 5<sup>e</sup> collège du CNLE et le panel citoyen ont été consultés selon des modalités présentées en complément 12. Leurs avis se trouvent en compléments 14 et 15 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 neuf personnalités qualifiées, quatorze commissaires à la lutte contre la pauvreté – dont onze de régions de France métropolitaine et trois de départements d'Outre-mer – et onze présidents ou dirigeants des grandes associations de lutte contre la pauvreté et les en remercie.

## Ajustement du périmètre de l'évaluation

Depuis mars 2020, le gouvernement a pris de nombreuses nouvelles mesures de lutte contre la 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. Le comité a décidé d'évaluer la Stratégie à la lumière de ces mesures.

Le logement était le grand absent de la Stratégie. Pour Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement, le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 contribue à la lutte contre la pauvreté et doit être évalué dans ce cadre. La mise en œuvre du plan « Logement d'abord » sera donc suivie et ses effets évalués par le comité au même titre que d'autres politiques à part entière intégrées à la Stratégie (le Plan d'investissement dans les compétences par exemple). Le comité s'appuiera avant tout pour cela sur le suivi et l'évaluation de ce plan prévus par ailleurs.

### **Encadré 2 – Le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022**

Lancé par le président de la République Emmanuel Macron en septembre 2017, le plan quinquennal s'articule autour de cinq priorités :

- produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal-logées ;
- promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées ;
- mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement ;
- prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ;
- mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du « logement d'abord ».

Ces priorités sont déclinées en seize axes, donnant lieu à une soixantaine d'actions et de sous-objectifs. Le plan prévoit un changement de gouvernance à compter de 2021 avec le passage vers le service public de la rue au logement<sup>1</sup>. Le

<sup>1</sup> Dans le dossier de presse publiée en début d'année 2021, il est précisé que le « service public de la rue au logement » vise mettre en place une organisation tournée vers la performance de l'action publique, avec une

plan « Logement d'abord » est fondé sur le principe d'un accès direct au logement pour les personnes sans-abri, limitant au maximum le passage en hébergement. L'évaluation du dispositif « Un chez soi d'abord », au cœur du plan « Logement d'abord », a fait l'objet d'une évaluation randomisée entre 2011 et 2016, dont les résultats très positifs.

## Contenu de ce rapport

Le présent rapport fait état de l'avancement des travaux du comité, présente des sujets sur lesquels il souhaite s'exprimer et formule des recommandations. Il comporte sept parties.

La **partie 1** présente l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures.

La **partie 2** expose ce que l'on peut dire pour le moment sur les effets des mesures.

La **partie 3** précise ce que l'on peut dire sur l'effet de la Stratégie nationale sur l'évolution de la pauvreté en France et sur les indicateurs de suivi, par grande thématique.

La **partie 4** porte sur l'évaluation de la gouvernance et le volet territorial de la Stratégie.

Le suivi de la mise en œuvre et la mise en place de la démarche d'évaluation ont conduit le comité d'évaluation à identifier un certain nombre de points qui lui semblent mériter l'attention des pouvoirs publics dans leur politique globale de lutte contre la pauvreté. Ces points sont présentés dans la **partie 5**.

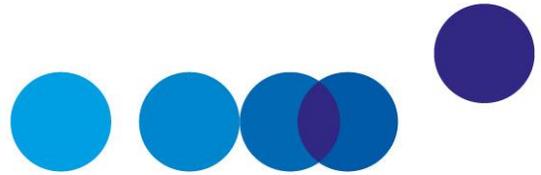
Le calendrier et les travaux pour 2021 sont présentés dans la **partie 6**.

Les recommandations du comité viennent conclure le rapport en **partie 7**.

---

meilleure coordination des parties prenantes, tant au niveau national qu'au niveau local, permettant un suivi continu des parcours des personnes pour un accès beaucoup plus rapide au logement. Ce nouveau service public, dont l'animation et le pilotage sont confiés à la DIHAL, est défini comme un ensemble de principes et de méthodes mais ne s'appuie pas d'un cadre législatif ou réglementaire (DIHAL, « [En 2021, le service public de la rue au logement, nouveau cadre d'action du Logement d'abord](#) », dossier de presse, janvier 2021).





## PARTIE 1

# ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE

---

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> 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, des administrations en charge de la mise en œuvre et des administrations statistiques.

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 2020, les crédits prévus et dépensés en 2019 et 2020 et la disponibilité des indicateurs d'évaluation. L'avancement de la mise en œuvre est détaillée par année lorsque les objectifs annuels sont connus. L'état d'avancement de chaque mesure est détaillé dans les fiches mesures.

---

<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. Parmi les 35 fiches, deux sont nouvelles et correspondent à des mesures qui n'avaient pas pu être documentées en raison du manque d'information transmises à leur sujet. Ces fiches sont rassemblées dans [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2021](#), 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.

**Tableau 1 – État d'avancement de la mise en œuvre des mesures de la Stratégie au 31 décembre 2020**

MESURE	MISE EN ŒUVRE				BUDGET				ÉVALUATION	
	Début prévu de la mise en œuvre	Mesure intégralement mise en œuvre (prévu)	Objectif final quantitatif	% objectif final réalisé Déploiement en cours / terminé	Budget prévu (M euros)		% budget dépensé / budget prévu			
					2019	2020	2019	2020		
<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	2019	2022	30 000 créations de places d'ici 2022	17,50 % fin 2019 <b>En cours</b>	90	113	ND	ND	D, dès 2021
1.2	Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant (bonus « Mixité »)	2019	2022	90 000 places bénéficiant du bonus « Mixité »	91 % fin 2019 <b>En cours</b>	76	83	ND	ND	D
1.3	Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches	2019	NR	Pas d'objectif final quantitatif	ND	0	0	ND	ND	ND
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	2020 pour les formations	2022	600 000 professionnels formés sur 3 ans	Formations: 0 % fin 2020 Mise en place ingénierie de formation	0	16	ND	ND	ND
1.5	300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020	2019	2020	300 crèches labellisées, soit 1 300 places d'ici 2020	ND <b>En cours</b>	0	0	ND	ND	D
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)	NR	NR	NR	Mesure non mise en place	NR	NR	ND	ND	ND
1.7	Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles	2019	2022	90 000 enfants bénéficiaires d'ici 2022	28,50 % fin 2020 <b>En cours</b>	5	10	ND	ND	ND
1.8	Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles	2019	2022	200 000 enfants bénéficiaires dès 2020	76,5 % en mars 2020 <b>En cours</b>	12	12	ND	ND	ND
1.9	Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »)	2019	2022	Proposer le programme à 100 % des enfants éligibles, 480 000 enfants et inscrire 1/3 des enfants dans le programme (160 000)	13,75 % sur le nombre de familles inscrites en octobre 2020 (nombre d'enfants non connu) <b>En cours</b>	0	0	ND	ND	2/3 D (1 à partir de 2021, 1 à partir de 2023) 1/3 ND
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	2019	2022	NR	ND <b>En cours</b>	NR (hors MT Dents : 8)	NR (hors MT Dents : 8)	ND	ND	ND

SANTÉ										
2.1	Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé	2019	2019	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	ND <b>Terminée</b>	0	145	ND	ND	7/10 D, à partir de 2021/2022 1/10 D, à partir de 2022/2023 2/10 ND
2.2	Renouveler automatiquement la CMU-C pour les allocataires du RSA	2019	2019	669 000 foyers concernés	ND <b>Terminée</b>	9	15	ND	ND	1/ 1/3D 2/3ND
2.3	Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV	2020	2022	100 nouveaux centres de santé communautaires dans les QPV  <i>Ségur de la santé 2020 : déploiement de 60 centres et maisons de santé d'ici 2022-2023</i>	Fin 2020 : 0 <b>En cours</b>	0	0	ND	ND	ND
2.4	Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire	2019	2021	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 <b>En cours</b>	0	0	ND	ND	ND
2.5	1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soin 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	2019	2022	D'ici à 2020, +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 spécialisés en LHSS à identifier d'ici à 2020</i>	Fin 2019 LHSS: 99 % Fin 2019: LAM: 27,7 % fin 2020: ACT: 50 % (sur objectif initial hors Ségur)  <b>En cours</b>	40	87	Éléments partiels	Éléments partiels	1/4 D, à partir de 2022  3/4 ND

MESURE	MISE EN OEUVRE				BUDGET				ÉVALUATION	
	Début prévu de la mise en œuvre	Mesure intégralement mise en œuvre (prévu)	Objectif final quantitatif	% objectif final réalisé Déploiement en cours/terminé	Budget prévu (M euros)		% budget dépensé /budget prévu		Disponibilité indicateurs d'évaluation	
					2019	2020	2019	2020		
<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)	Entrée en vigueur de la loi le 01/09/2020	août-21	Accompagnement de 30 000 NEET mineurs en 2022	0 % de jeunes accompagnés via l'obligation de formation pour l'année scolaire 2019-2020 <b>En cours</b>	-	20	-	40%	D
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)	Dès 2018	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>	Fin 2019 : 44 % de l'objectif initial 2022 pour PACEA  34 % de l'objectif initial 2022 pour la Garantie jeunes <b>En cours</b>	48	65	ND	ND	2/4 D 2/4 ND
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 (APS)	Consolidation des 200 PAEJ existants en 2019, début nouvelles ouvertures à partir de 2020	2022	Pas d'objectifs chiffrés	En 2020, 27 structures de prévention spécialisées ont reçu un soutien (22 en 2019, 0 en 2018, objectif 30 en 2022) 230 projets soutenus dans le cadre du PIC, 60 PAEJ supplémentaires financés en 2019 <b>En cours</b>	PAEJ : 4 APS : 5 APP PIC : 25	PAEJ : 4 APS : 5 APP PIC : 25	ND	ND	Pour les jeunes suivis par les associations : ND  Pour les PAEJ : D
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	AAP « aller vers » lancés 1 <sup>er</sup> trim. 2019, lauréats rentrée 2019	NR	NR	(Mesure non mise en place)	10	20	NR	NR	NR
3.5	Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance	2019	2022	Éviter toute sortie sèche de l'ASE	Pour 2019, sur 20 000 jeunes en ASE devenus majeurs : - 50 % ont été pris en charge dans le cadre du référentiel. - 25 % ont pu choisir leur référent - 35 % ont eu un logement stable - 23,5 % ont eu accès à des ressources financières - 31 % sont en parcours pro ou en formation <b>En cours</b>	12	12	ND	ND	D

3.6	Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an	2019	2022	300 000 demandeurs d'emploi accompagnés par an en 2022 (100 000 en garantie d'activité départementale, 200 000 en accompagnement global Pôle emploi / départements)	Pour 2019 : 111 588 personnes en garantie d'activité dont : -19 168 en GAD sur 55 départements (objectif initial pour 2019 : 23 000) - 92 413 en Acc. global (+19 000 par rapport à 2018 – objectif 2019 initial 100 000) Pour 2020 : 90 000 personnes en accompagnement global <b>En cours</b>	41	93	ND	ND	D pour la partie accompagnement global ND pour la GAD
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	2019	2022	100 000 salariés supplémentaires dans l'IAE (soit 240 000 personnes) <i>France Relance 2020 :</i> - Ciblage 35 000 places en IAE Jeunes - Pas de sortie sèche d'IAE (prolongation de 12 mois de la possibilité de rester en IAE)	0 % à la fin 2019 (moins de personnes en IAE qu'en 2018) <b>En cours</b>	95	130	ND	ND	D (pas avant 2022)
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	2019	2022	Orientation en un mois après la demande de RSA, signature d'un contrat d'engagement pour 100 % des allocataires le mois suivant l'orientation	En 2019 : Orientation en moins d'un mois pour 40 % des entrants (réponses de 55 départements) ; Signature d'un contrat d'engagement réciproque pour 31 % Données très parcellaires pour le moment <b>En cours</b>	15	15	ND	ND	D
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 SÈVE (médiation active vers l'emploi).	2019	-	Objectifs spécifiques aux expérimentations Tapaj : 85 nouveaux sites ouverts Convergence : 7 villes, 3 000 salariés supplémentaires à horizon 2022 Seve : 315 SIAE formées et 60 avec un service d'accompagnement dans l'emploi)	Fin 2020 : TAPAJ : 37 nouveaux sites ouverts Convergence : 1 nouvelle ville et 200 salariés SEVE : 45 SIAE formées et 10 avec un service d'accompagnement <b>En cours</b>	NR	NR	ND	ND	NR (pas d'indicateur d'évaluation dans le cadre de la mesure. Les expérimentations concernées feront l'objet d'évaluations « en propre »)
3.10	Mobiliser les entreprises contre la pauvreté	2019	2020	50 territoires disposant de DAT en 2022 et 100 000 jeunes accompagnés de 0 à 25 ans	Fin 2020 : 8 territoires disposant de DAT et 3 233 jeunes accompagnés <b>En cours</b>	0,113	NR	ND	NR	D

MESURE	MISE EN OEUVRE				BUDGET				ÉVALUATION	
	Début prévu de la mise en œuvre	Mesure intégralement mise en œuvre (prévu)	Objectif final quantitatif	% objectif final réalisé Déploiement en cours/terminé	Budget prévu (M euros)		% budget dépensé /budget prévu		Disponibilité indicateurs d'évaluation	
					2019	2020	2019	2020		
<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	Dès 2019	ND	50 équipes de maraudes dans 17 départements pour toucher environ 6 000 enfants en bidonvilles ou à la rue	Fin 2020 : Nb équipes : ND Nb enfants : ND Déploiement dans 11 départements <b>En cours</b>	2	2	ND	ND	11/11 D
4.2	Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants	2019	ND	4 500 places adaptées dont 2 800 créations	ND Aucune information sur le déploiement	20	30	ND	ND	2/2ND
4.3	Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'abord »	ND	ND	NR <i>Plan pauvreté oct. 2020 : Mesure relancée avec déploiement prévu début 2021 d'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)</i>	ND <b>En cours</b>	0	0	ND	ND	1/1ND
<b>DROITS SOCIAUX</b>										
5.1	Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations	Premiers versements au plus tôt en 2022	ND	NR	Suspension des concertations en mars 2020 (Covid) <b>En cours</b>	NR	NR	ND	ND	1/2D (après mise en œuvre) 1/2ND

5.2	Revaloriser la prime d'activité	2019	2022	3,2 millions de ménages concernés	Prime versée à 4,35 millions de foyers fin 2019 <b>Terminée</b>	NR	NR	ND	ND	2/5D 3/5NC
5.3	Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'info. 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	Déploiement progressif depuis la signature de la COG en juillet 2018	ND	NR <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 <b>En cours</b>	0	0	ND	ND	1/1ND
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)	2019	ND	100 % du territoire couvert (accueil social inconditionnel situé à moins de 30 mn pour toute personne) Expérimentation « Territoires zéro non-recours » : NR Coffre-fort numérique : NR	Fin 2020 : Tous les départements sont concernés mais pas de données confirmant la couverture du territoire à 100 % <b>En cours</b>	Acc. soc. : 10	Acc. soc. : 10	ND	ND	1/6NC 5/6ND
5.5	Un travail social renoué sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours	Début des formations : 2020	ND	700 000 travailleurs sociaux formés <i>Précisions de la DGCS : mesure recentrée sur 100 000 travailleurs sociaux. Objectif : en former 50 000/an en 2021 et 2022</i> 100 000 bénéficiaires des référents de parcours	Fin 2020 : 0% <b>En cours</b>	NR	NR	ND	ND	1NC 1ND 1 D (après mise en œuvre)
5.6	Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires	2019	2022	300 centres sociaux d'ici 2022 Diminution de l'objectif initial qui passe de 300 à 260 centres	Fin 2020 ; 21% (sur objectif initial) <b>En cours</b>	27	61	ND	ND	1/4 D 3/4ND
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	2019	2021	400 PCB labellisés au moins dont 150 en 2019 <i>Mesures lutte contre la pauvreté d'oct. 2020 : Création de 100 PCB en 1 an</i>	Fin 2020 : PCB : 100 % (sur objectif initial) <b>Terminée</b> Pas d'information sur le plafonnement bancaire	6	6	ND	ND	3/3D

NR : non renseigné – ND : non disponible – D : disponible – NC : non confirmée

Sources : Les informations sont issues de la DIPLP 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. Des mesures lancées pour la plupart mais des informations trop parcellaires pour donner une vue précise sur le déploiement de la Stratégie

**L'absence d'un tableau de bord national et régional ainsi que le manque de données et d'informations détaillées interdisent d'avoir une vue d'ensemble sur la mise en œuvre de la Stratégie.**

Le comité a ainsi rencontré d'importantes limites dans la réalisation de cet état d'avancement en raison des informations parcellaires qu'il a récoltées (par exemple, pour la mesure 5.4 qui vise à couvrir 100 % du territoire avec des accueils sociaux inconditionnels, les données fournies ne lui permettent pas d'estimer cette couverture), du manque de précision sur le contenu de certaines mesures (par exemple pour la mesure « Accompagner le "100 % santé" sur l'optique, les aides auditives et le dentaire »), de l'absence d'un objectif quantitatif pour 7 des 35 mesures, de l'absence des données budgétaires sur les dépenses réalisées pour toutes les mesures sauf une, de l'absence de données de suivi pour 12 mesures et de la disparité des périodes couvertes par les données disponibles et de la disparité des périodes couvertes par les données disponibles (à fin 2019 pour 9 mesures, à fin 2020 pour 11 mesures, à une autre date pour 3 mesures).

**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) et le renouvellement de la complémentaire santé solidaire pour les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) (mesure 2.2), 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 (fusion avec le dispositif des cités éducatives) (mesure 1.6) – le comité ne dispose pas d'informations sur les raisons de cet abandon ; la mesure 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) – en raison d'une réallocation de fonds dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences.
- Le comité ne dispose d'aucune information sur la mise en œuvre d'une mesure : l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement aux familles (mesure 4.2).

- Les 28 mesures restantes (parmi lesquelles sept font l'objet d'une contractualisation avec les conseils départementaux) ont été lancées. Leur état d'avancement est très inégal : par exemple, le bonus « Mixité » (mesure 1.2) a quasiment atteint l'objectif fixé pour 2022 ; à l'inverse, aucune formation telles que prévues par la Stratégie n'a été mise en place à ce jour pour les travailleurs sociaux (mesure 5.5) ou les professionnels de la petite enfance (mesure 1.4).
- Concernant deux mesures phares de la Stratégie :
  - il faut souligner que les travaux de concertation sur le revenu universel d'activité (RUA), suspendus au moment du premier confinement de 2020, n'ont pas repris ensuite (mesure 5.1). Cette mesure est donc à l'arrêt, et un rapport technique sur le sujet est prévu pour l'automne 2021.
  - Le Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) (mesure 3.8) est en cours de déploiement : une concertation s'est achevée en 2020 afin de dessiner ses contours, et l'élargissement des expérimentations territoriales est prévu dans des territoires supplémentaires en 2021 et 2022. Deux appels à projets ont été lancés à cet effet.
- On peut déplorer que pour la petite enfance, priorité affichée de la Stratégie en 2018, seulement deux des dix mesures soient bien avancées, dont l'une concerne les enfants d'âge scolaire et les écoles et non les structures d'accueil de la petite enfance (à noter qu'on ne dispose pas d'informations de suivi quantitatif pour 4 de ces mesures), et que le plan spécifique de formation de 600 000 professionnels n'ait pas débuté en 2020 comme prévu.

## 1.1. Évolution de la Stratégie

- Des réflexions sont en cours sur le paramétrage de deux mesures :
  - pour le bonus « Mixité » (mesure 1.2) ;
  - pour la mesure sur la mise en place de tarifs sociaux dans les cantines des écoles (mesures 1.7).
- Les objectifs de deux mesures ont été revus à la baisse depuis 2018 :
  - 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, cinq 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 (sur 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'hébergements spécialisés en LHSS (mesure 2.5) ;
  - venant en complément de la mesure 3.1 de la Stratégie sur l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans (qui ne comprenait pas d'objectif chiffré), le dispositif nommé « La promo 16-18 », confié à l'AFPA, ambitionne de proposer d'ici à fin 2021 un accompagnement à 35 000 jeunes ne respectant pas l'obligation de formation ;
  - l'extension de la Garantie jeunes à 100 000 jeunes supplémentaires et 80 000 allocations PACEA supplémentaires en 2021 (sur des objectifs initiaux de 500 000 bénéficiaires de la Garantie jeunes et de 500 000 bénéficiaires de PACEA d'ici 2022) (mesure 3.2) ;
  - la création d'aides aux postes (notamment 35 000 places en Insertion par l'activité économique - IAE jeunes pour 2021) dans le secteur de l'IAE afin d'atteindre l'objectif initialement fixé de 240 000 salariés en IAE en 2022 et l'allongement de la durée maximum des contrats en IAE (CDD-I ou contrats de mission d'insertion des ETTI) 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).

Ont aussi été annoncés : le déploiement de 60 centres et maisons de santé participatifs dans ou aux alentours des QPV d'ici 2022-2023, qui viendraient en complément des 100 centres de santé communautaires prévus par la mesure 2.3 ; et 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 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 – qui n'avait pas encore débuté – est prévu début 2021. On ne peut pas dire à ce stade l'effet de cette repriorisation sur le terrain.

## 1.2. Retards dans la mise en œuvre de mesures

Des retards sont constatés. Le comité s'est attaché à identifier le lien entre ces retards et la crise sanitaire en tenant compte du fait qu'en 2020, notamment de mars à juin 2020, la priorité de la DIPLP et des administrations en charge de la mise en œuvre des mesures a

été à la gestion de crise et que plusieurs chantiers de la Stratégie ont été officiellement suspendus.

Suite à cette analyse, et pour les mesures pour lesquelles des informations sur la mise en œuvre sont disponibles pour 2020, il apparaît que certains de ces retards paraissent bien résulter de la crise sanitaire. C'est le cas par exemple pour la distribution des petits déjeuners en classe (mesure 1.8) qui avait atteint plus de trois quarts de son objectif annuel au moment du premier confinement de mars 2020 et a été interrompue dans le contexte de fermeture partielle des écoles. Pour d'autres retards, le comité ne dispose pas d'assez d'informations pour estimer le lien direct avec la crise sanitaire. C'est le cas pour :

- la formation des professionnels de la petite enfance (mesure 1.6). Le confinement a certes complexifié la mise en œuvre des formations et l'accès sur site des personnes qui devaient être formées ; mais le plan prévoyait 200 000 formations en 2020, et il ne semble pas que l'ingénierie de formation ait été prête pour cette montée en charge ;
- les maraudes mixtes spécialisées dans la protection de l'enfance (mesure 4.1).

### 1.3. Éléments budgétaires

Le budget alloué à la Stratégie est d'un montant de 8,6 milliards d'euros sur la période 2019-2022. Le budget de la Stratégie pour chacune des quatre années n'a pas été modifié depuis le lancement de la Stratégie. Il est présenté dans le complément 4. Les 35 mesures de la Stratégie couvrent 97,6 % de ce budget de la Stratégie, soit des dépenses de 8,4 milliards d'euros<sup>1</sup>. Pour 2019, les dépenses prévues pour les 35 mesures de la Stratégie étaient de 1,274 milliard d'euros et elles sont de 1,923 milliard d'euros pour 2020.

En raison d'informations budgétaires parcellaires sur les dépenses, qui rendent leur suivi complexe et ce d'autant plus que parmi les actions de la Stratégie, toutes ne sont pas financées sur ce budget, le comité n'est pas en mesure d'établir la part du budget effectivement dépensée en 2019 et 2020 pour la Stratégie dans son ensemble et pour la très grande majorité des mesures.

Le gouvernement a annoncé que 6 milliards d'euros dédiés à la lutte contre la pauvreté étaient inclus dans le plan de relance. Seules des estimations globales ont été communiquées au comité sur les montants consacrés aux différentes actions (100 millions pour l'hébergement, 100 millions pour les associations, 600 millions pour la rénovation des logements sociaux, autour de 5 milliards d'euros pour le plan « 1 jeune, 1 solution »).

---

<sup>1</sup> Les dépenses non couvertes sont celles du Fonds d'appui aux politiques d'insertion ainsi que celles dédiées au pilotage de la Stratégie.

## 1.4. Contractualisation

Pour les sept mesures contractualisées<sup>1</sup>, la remontée des indicateurs de suivi et de la contractualisation a été reportée à fin mars 2021, en raison de la crise sanitaire. Les rapports d'exécution des départements sont pour leur part attendus au 30 juin 2021. Les indicateurs de suivi de la contractualisation disponibles concernent donc l'année 2019.

Ni l'état de la mise en œuvre territoriale ni l'utilisation des fonds remis aux départements ne peuvent être documentés à l'heure actuelle. Il n'est notamment pas possible de connaître l'état d'avancement de la mise en œuvre par territoire, d'étudier une éventuelle mise en œuvre différenciée pour les mesures contractualisées vs. non contractualisées selon les territoires, ou encore de mener une réflexion sur le choix par les départements de soutenir des actions nouvelles avec les crédits apportés par l'État ou de soutenir les grands axes de leurs politiques actuelles. Les éléments qui remonteront de la mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur la contractualisation prévue au premier semestre 2021 (voir partie 5 du présent rapport) devraient apporter un éclairage sur l'utilisation de ces fonds. De premiers éléments de nature qualitative sont présentés dans la partie 4 du rapport, qui traite de l'évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie.

## 2. Synthèse sur l'état d'avancement des mesures par thématique

Les faits saillants concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie pour chacune des grandes thématiques sont présentés ci-dessous. L'état d'avancement de la mise en œuvre de chaque mesure est précisé dans sa fiche, qui propose une vision synthétique de la situation au 31 décembre 2020 et une présentation détaillée des chiffres et des éléments disponibles.

### 2.1. Mesures en matière de petite enfance et d'éducation

À la fin 2019, la montée en charge était inégale selon les mesures. La création de places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) avait été modeste au vu de l'objectif final (5 240 places d'EAJE nettes créées sur la période – 17,5 % de l'objectif final d'ici 2022 – mesure 1.1). Cette mesure porte sur la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes et vise à la création de

---

<sup>1</sup> Parmi les 35 mesures, sept mesures (3.5, 3.6, 4.1, 3.8, 5.4, 5.5 depuis le 4 février 2019 et 1.4 depuis février 2020) font l'objet d'une contractualisation entre l'État et les conseils départementaux. La contractualisation engagée en 2019 avec presque tous les départements prévoit des actions nationales, incluses dans toutes les conventions, et des actions d'initiative départementale. Le complément 9 décrit l'organisation en place pour le déploiement et le financement de ces actions.

30 000 places d'EAJE d'ici 2022). En revanche, fin 2019, l'objectif de 90 000 places bénéficiant du bonus « Mixité » d'ici 2022, lui, était quasiment atteint. Une étude de la CNAF permettra de connaître l'évolution de la part d'enfants en situation de pauvreté<sup>1</sup> dans les modes d'accueil de la petite enfance depuis la création du bonus « Mixité » et pourrait aboutir à une modification des paramètres de la mesure (mesure 1.2). L'amélioration des modalités d'attribution des places en crèches (mesure 1.3) et l'avancement de la création des crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) prévue dans la Stratégie (mesure 1.5) ne sont pas connus. La mise en œuvre des formations des professionnels de la petite enfance a pris du retard et n'a pas débuté en 2020 comme prévu. Un référentiel a été publié par le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, et des actions d'ingénierie de formation ont été réalisées (mesure 1.4).

Les mesures de la Stratégie visant à une meilleure alimentation et donc une meilleure santé ont été ralenties du fait de la crise sanitaire et ont eu un succès inégal. En mars 2020, 153 000 enfants avaient bénéficié des petits déjeuners à l'école, soit 76,5 % de l'objectif final (mesure 1.8). Dans le même temps, fin 2020, la mise en place de tarifs sociaux dans les cantines des communes rurales avait touché près de 25 700 enfants (moins d'un tiers de l'objectif final, ce qui conduit la DIPLP à réfléchir à une extension de la mesure) (mesure 1.7). Enfin, 22 000 familles s'étaient inscrites au programme « Malin » (14 % de l'objectif final si on considère un enfant par famille inscrite) (mesure 1.9).

Concernant la mesure sur les missions des PMI et l'objectif d'améliorer l'accès à la santé pour les enfants, en particulier les plus pauvres (mesure 1.10), on peut souligner que la loi sur l'école de la confiance 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

Enfin, la mesure 1.6 concernant le soutien des collectivités dans 60 QPV avec deux adultes par classe de maternelle ne fait plus partie de la Stratégie, après avoir été fusionnée avec le dispositif des cités éducatives. Elle avait pourtant été indiquée comme faisant partie de la Stratégie en 2020 par la DIPLP. Le comité n'a pu obtenir aucune information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette mesure.

## 2.2. Mesures en matière de santé

Les deux mesures de la Stratégie pour améliorer l'assurance et améliorer 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. Cette dernière a été adaptée avec la crise du coronavirus *via* la prolongation automatique des contrats de

---

<sup>1</sup> Dans la suite de ce rapport, et sauf mention contraire, est considéré comme en situation de pauvreté un individu (ou un ménage) qui vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian.

CSS pour prévenir la rupture de droits. La création de centres communautaires dans les QPV (qui vise elle aussi 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 2.4) ont toutes deux été complétées dans le cadre du Ségur de la santé. Pour la première, aucun des centres communautaires n'avait été créé dans les QPV à la fin 2020, alors que le déploiement de 60 centres et maisons de santé participatifs dans ou aux alentours des QPV a été annoncé dans le cadre du Ségur de la santé. L'objectif final de places supplémentaires pour les LHSS avait quasiment été atteint à la fin 2019 pour la seconde.

Les actions prévues dans le cadre de la mesure d'accompagnement du « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire ne sont pas connues du comité et ce dernier ne dispose pas d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette mesure (mesure 2.4).

### **2.3. Mesures en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi**

Concernant les mesures principales de cet axe qui représente la majorité des financements engagés sur cette thématique, l'état d'avancement diverge largement, même si on peut considérer que le déploiement est en cours et que certains des objectifs quantitatifs fixés pour 2019 sont presque atteints. C'est le cas pour les objectifs en matière de jeune suivis dans le cadre de la Garantie jeunes et des PACEA (mesure 3.2). Des financements supplémentaires visant à l'ouverture de places supplémentaires en PACEA et en Garantie jeunes sont prévus dans le cadre de France Relance et du plan « 1 jeune, 1 solution ».

Concernant la lutte contre les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) (mesure 3.5) ou la garantie d'activité (mesure 3.6), les résultats pour 2019 témoignent d'une mise en œuvre qui a bien débuté, même s'ils restent pour le moment en deçà des objectifs initiaux.

En matière d'Insertion par l'activité économique (IAE), qui représente une part non négligeable de la Stratégie (près de 800 millions d'euros), les résultats sont en revanche très médiocres, puisqu'on comptait au 31 décembre 2019 moins de salariés en IAE qu'en 2018 ou en 2017 (mesure 3.7). Les résultats de 2020 ne sont pas disponibles, mais la crise laisse peu d'espoir d'amélioration (puisque les fonds initialement prévus ont été réorientés vers la sauvegarde et la consolidation des acteurs du secteur). Des crédits supplémentaires importants, destinés à créer des postes supplémentaires pour 2021 et à atteindre les objectifs initiaux, ont été prévus dans le cadre de France Relance et notamment du programme « 1 jeune, 1 solution ».

On dispose de peu de visibilité à l'heure actuelle sur les résultats de la mise en place du Service public de l'insertion et de l'emploi (mesure 3.8), même si quelques résultats épars semblent indiquer une amélioration des mécanismes d'orientation des bénéficiaires du RSA. Notons par ailleurs qu'une concertation s'est achevée en 2020, avec des propositions concrètes sur les modalités du « futur » SPIE. Aux 14 expérimentations territoriales initialement lancées en 2020 (et se poursuivant en 2021) viendront s'ajouter des territoires supplémentaires sélectionnés par appel à projets : 30 en mars 2021 et 35 autres d'ici 2022. Ce déploiement séquentiel et expérimental vise à tester différentes modalités d'accompagnement et à édifier une offre de service universelle en direction des bénéficiaires du SPIE.

Pour ce qui est de la mise en place de l'obligation de formation, elle semble avoir pris du retard dans son déploiement (le système d'information dédié est tout juste opérationnel). Cette mesure (la mesure 3.1) figure au rang des objectifs principaux de la DIPLP pour l'année 2021. Elle a été complétée par le dispositif « La promo 16-18 », issu du programme « 1 jeune, 1 solution » confié à l'AFPA, qui vise à offrir d'ici fin 2021 à 35 000 mineurs ne respectant pas l'obligation de formation un parcours spécifique alliant une offre d'hébergement, un travail sur le « savoir-être » (*soft skills*), une découverte des métiers et un accompagnement social.

Les fonds prévus pour la mesure 3.3 ont été utilisés pour l'ouverture et le soutien de Points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) et de structures de prévention spécialisées ainsi que le lancement d'appels à projets dédiés dans le cadre du PIC. Si le nombre de personnes accompagnées en PAEJ est en augmentation sensible en 2019, il n'existe pas de suivi du nombre de jeunes pris en charge par les associations de prévention spécialisées (mesure 3.3). Seuls huit territoires bénéficient à ce jour d'une dotation d'action territoriale, plus deux autres en cours de consolidation (50 territoires visés d'ici 2022). Cette mesure visant à mobiliser les entreprises contre la pauvreté (mesure 3.9) permet pour le moment d'accompagner un peu plus de 3 000 jeunes (sur un objectif de 100 000).

Enfin, la mesure 3.4, qui concernait les expérimentations visant à diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes, et qui reposait sur une initiative du PIC, a été abandonnée.

## 2.4. Mesures en matière de logement

On dispose de très peu d'informations sur l'état d'avancement des mesures logement de la Stratégie.

Les maraudes mixtes sont opérationnelles dans 11 départements et devraient toucher 5 nouveaux départements en 2021. Aucun résultat n'est disponible à ce jour (mesure 4.1).

Les équipes mobiles de prévention des expulsions locatives seront mises en place dans 26 départements au premier trimestre 2021, après une relance de cette mesure dans le cadre des nouvelles mesures de lutte contre la pauvreté annoncées en octobre 2020 (mesure 4.3).

Ces deux mesures visent principalement à traiter ou à prévenir des situations de grande pauvreté.

Le comité ne dispose pas d'informations sur la mise en œuvre de la mesure concernant l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement aux familles (mesure 4.3).

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

### **Encadré 3 – Suivi de la mise en œuvre 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 difficultés 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 pensions 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.

Depuis 2018, selon la DIHAL, 235 000 personnes ont pu accéder au logement depuis la rue ou des dispositifs d'hébergement. 32 747 logements très sociaux ont été financés en 2018, 31 780 en 2019 et 27 751 en 2020. 1 919 places en pension de famille ont été créées depuis 2018, soit 19 % de l'objectif du plan d'ici 2022. 17 700 places ont été ouvertes en intermédiation locative, soit 44,25 % de l'objectif du plan d'ici 2022. 14 860 logements ont été attribués aux ménages hébergés (HU, CHRS, hôtel) en 2019 et 13 821 en 2020 (sur un objectif annuel de 17 000 logements). 7 970 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 2021 lors de la première période de confinement lié à la crise du coronavirus. Enfin, 9 865 logements ont été mobilisés pour les personnes réfugiées pour un objectif annuel de 10 000.

Un changement de gouvernance est prévu à compter de 2021 avec le passage vers le « service public de la rue au logement ». À ce jour, 46 territoires engagés (23 depuis 2018 et 23 depuis janvier 2021) bénéficient 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.

## 2.5. Mesures en matière de droits sociaux

La revalorisation de la prime d'activité (la mesure 5.2), est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Le montant de cette revalorisation pouvait atteindre jusqu'à 90 euros. Selon la CNAF, la prime d'activité concernait 4,35 millions de foyers fin 2019 pour un montant moyen de 185 euros par mois. Cela représente une croissance des effectifs de 43 % (+ 1,3 million de foyers) entre fin 2018 et fin 2019, liée principalement à l'élargissement du nombre d'éligibles à la prime. La CNAF a versé 9,3 milliards d'euros au titre de la prime d'activité en 2019 et a évalué les dépenses à 9,5 milliards d'euros pour 2020.

Les objectifs de la mesure concernant le déploiement de 400 Points conseil budget sont atteints. Il a été prévu au moment de la crise du coronavirus de créer 100 Points conseil budget supplémentaires. Le comité ne dispose pas d'information sur l'avancement du plafonnement des frais bancaires (mesure 5.7).

Les travaux sur le revenu universel d'activité ont été suspendus au moment du premier confinement et n'ont pas repris depuis (mesure 5.1). Cette décision pose question au vu de l'enjeu majeur que représente l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours dans le contexte de crise sociale actuelle liée à la crise sanitaire.

La mesure visant la modernisation de la délivrance des prestations sociales avait peu avancé, mais a été réaffirmée comme prioritaire dans le cadre des nouvelles mesures pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté annoncées par le Premier ministre le 24 octobre 2020.

Initialement annoncée en 2019, la réforme dite « des APL en temps réel » a été ensuite reportée au moment de la crise du coronavirus. Elle est mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (mesure 5.3).

La généralisation des accueils sociaux inconditionnels est en cours (près de 2,7 millions de personnes accueillies dans 2 500 structures, dont les maisons France Service, en 2020). Le maillage sur le territoire n'est cependant pas connu, tout comme la manière d'estimer la durée du trajet pour y accéder et le profil des personnes qui les fréquentent.

L'expérimentation des « Territoires zéro non-recours » et du coffre-fort numérique n'a pas encore eu lieu (mesure 5.4).

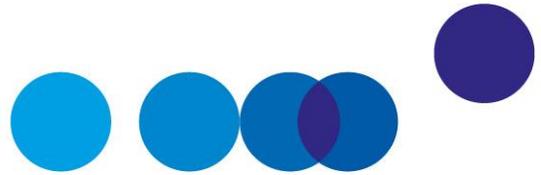
La mise en œuvre de la formation des travailleurs sociaux a été décalée par rapport au calendrier initial qui prévoyait les premières entrées en formation avant l'été 2020. Les formations devraient débuter en 2021. Les objectifs et moyens de cette mesure ont été revus à la baisse – ils sont passés de 66 à 30 millions d'euros sur trois ans. L'objectif quantitatif annoncé en mars 2020 de 700 000 professionnels formés correspond à la totalité des travailleurs sociaux. Il a été revu autour de 50 000 personnes par an en 2021 et en 2022, correspondant aux travailleurs sociaux plus particulièrement en contact avec les personnes les plus en difficulté. Le nombre de référents de parcours n'est pas connu (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). 26 centres sociaux ont été créés depuis le lancement de la Stratégie et 37 espaces de vie sociale avaient vu le jour au 1<sup>er</sup> septembre 2020. Le comité ne dispose pas d'informations sur les mesures de soutien à la parentalité prévues dans cette mesure.

En termes de suivi, peu d'indicateurs sont aujourd'hui disponibles, la plupart des mesures étant au début de leur mise en œuvre. La difficulté à obtenir des données agrégées sur les mesures contractualisées entre l'État et les départements, comme les référents de parcours et les accueils sociaux inconditionnels, doit toutefois être soulignée.

### **3. Avis du comité sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie**

La grande majorité des mesures ont été lancées, même s'il y a des retards sur certaines, en partie liés à la crise du coronavirus et au fait que les administrations centrales, déconcentrées et locales ont dû gérer la crise en priorité, et sont parfois encore en train de le faire. Mais pour le comité – et le panel citoyen le souligne également avec force –, ce suivi n'est pas satisfaisant, et ne permet pas d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de la Stratégie en 2019 et 2020, ni de sa déclinaison au niveau territorial. Le comité souligne en particulier un 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.



## PARTIE 2

# ÉVALUATION DE L'EFFET DES MESURES

---

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. Il est encore tôt pour pouvoir mesurer les effets des mesures, dont la plupart sont encore en train d'être mises en place. 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.

## 1. Un manque de données qui compromet la capacité du comité à évaluer les mesures

Le comité a toutefois cherché à identifier la disponibilité des indicateurs d'évaluation précisés dans sa note d'étape de mars 2020<sup>1</sup>. À ce stade, comme le montre le tableau de synthèse sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie (voir le tableau 1), un grand nombre de ces indicateurs n'est pas disponible. On ne dispose d'aucun indicateur pour six des dix mesures en matière de petite enfance et d'éducation, pour deux des cinq mesures en matière de santé (disponibilité partielle pour trois autres) et pour deux des trois mesures logement. Une partie seulement des indicateurs sont ou seront disponibles pour quatre des dix mesures en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi et pour cinq des sept mesures en matière de droits sociaux.

Si cette situation – qui dénote d'un manque d'anticipation sur l'évaluation des mesures lors des différentes étapes de conception et de mise en œuvre des mesures – n'est pas corrigée, il ne sera pas possible d'évaluer l'efficacité des mesures, même à un horizon éloigné.

---

<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](#) », note d'étape, France Stratégie, mars.

La contractualisation sur objectifs de résultats, qui devrait permettre de mettre en place une logique de performance, dépend en pratique de la capacité des acteurs, et notamment des départements, à produire des indicateurs fiables et pertinents à un coût raisonnable. Cela suppose une 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).

Or, pour l'heure, chaque département dispose d'un système d'information autonome, issu de logiciels nationaux potentiellement différents et doté d'un paramétrage spécifique. Ces logiciels intègrent, en général et non sans difficulté, des indicateurs très généraux et déjà anciens demandés par la DRESS, mais ils ne prévoient pas la production des indicateurs de la Stratégie, et ne sont généralement pas interopérables avec ceux de la CAF, de Pôle emploi ou des associations d'insertion. Par conséquent, le comité souligne qu'il faudra éviter la production d'indicateurs peu fiables, difficiles à agréger et peu pertinents car reflétant essentiellement l'activité de l'administration et non ses résultats, qui risque de mobiliser beaucoup d'énergie pour produire une valeur ajoutée faible comparée au traditionnel suivi des consommations budgétaires.

En revanche, pour quelques mesures, des études ou évaluations récentes apportent de premiers éléments sur l'effet des mesures ou un éclairage pour leur évaluation :

- En relation directe avec les mesures :
  - **Évaluation du bonus « Mixité » (mesure 1.2)** : une étude exploratoire a été menée par la CNAF sur la mise en place du bonus « Mixité ».
- En support pour l'évaluation des mesures :
  - **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<sup>1</sup> réalisée par la DGCS entre janvier 2019 et avril 2020.
  - **Évaluation de la mesure sur l'accompagnement global (mesure 3.6)** : l'évaluation par Pôle emploi<sup>2</sup> de l'efficacité de l'accompagnement global au sein de onze départements (mesure 3.6).
  - **Évaluation de l'impact de l'accompagnement de salariés de l'IAE (mesure 3.7)** par la DARES en 2018 sur des données d'enquête<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Aventur F., Renard E., Subileau N. et Garrigues R. (2018), « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé », *Statistiques, études et évaluations*, n° 47, Pôle emploi, novembre.

- **Évaluation des mesures en matière de lutte contre le non-recours (mesures 5.3, 5.4, 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.

En sus de ces travaux déjà publiés, le comité a prévu de s'appuyer sur les travaux d'évaluation en cours ou prévus par les administrations ou par la DIPLP. Les fiches mesures publiées dans la note d'étape de mars 2020 ont été mises à jour concernant les données disponibles et les études et évaluations qui pourraient être utiles pour évaluer la Stratégie. Les compléments 15 et 16 issus de la note d'étape de mars 2020 intègrent les nouvelles informations collectées pour chaque grande thématique.

Une fiche synthèse a été réalisée sur le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) afin de préciser son contenu et de donner des informations sur les éléments des programmes d'évaluation pertinents pour l'évaluation de la Stratégie. Elle peut être consultée en complément 6.

Par ailleurs, le comité d'évaluation a lancé un appel à projets de recherche sur l'impact de la revalorisation de la prime d'activité. Le projet de recherche intitulé « **Évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité** » de l'Institut des politiques publiques, rattaché à l'École d'économie de Paris a été retenu par le comité. Ce projet doit permettre au comité de compléter l'évaluation des effets directs de la revalorisation de la prime d'activité sur le revenu des ménages, conduite par l'Insee et la DREES. De premiers résultats sont attendus en décembre 2021 et les résultats finaux en juin 2022.

Le comité d'évaluation lancera de nouveaux travaux en 2021. Ils sont précisés dans la partie 6 de ce rapport.

## 2. Synthèse sur l'évaluation des effets des mesures par thématique

### 2.1. Mesures en matière de petite enfance et d'éducation

Il est trop tôt pour évaluer l'effet des mesures, qui sont encore en cours de mise en œuvre.

## Disponibilité des indicateurs d'évaluation

Les indicateurs d'évaluation identifiés par le comité ne sont pas disponibles pour six des dix mesures de la thématique, ce qui compromet grandement la capacité du comité à les évaluer. Le comité pourra *a minima* suivre l'évolution du nombre d'enfants en situation de pauvreté accueillis dans un EAJE.

**Pour la mesure 1.1**, les deux indicateurs d'évaluation, à savoir le nombre d'EAJE créés et de places au sein de ces EAJE créés grâce au bonus « Territoires », pourront être disponibles en 2021, sous réserve que certains sous-indicateurs soient collectés ou croisés.

**Pour la mesure 1.2**, l'indicateur retenu par le comité, à savoir la part d'enfants en situation de pauvreté accueillis dans les EAJE créés depuis la création du bonus « Mixité », est disponible depuis 2020 (20 % en 2018 selon la CNAF). Il le sera ensuite chaque année.

**Pour la mesure 1.3**, l'indicateur initialement envisagé par le comité d'évaluation qui mesurait la part des enfants en situation de pauvreté dans les EAJE s'appuyant sur ce barème national de référence n'existe pas, car l'information n'est pas collectée.

**Pour la mesure 1.4**, du fait du retard de mise en œuvre de la mesure, les premiers éléments d'évaluation ne seront pas disponibles en 2021 comme le comité l'avait souhaité. L'évaluation sera possible avec les indicateurs identifiés par le comité, à savoir l'appropriation de la formation par les professionnels de la petite enfance et le développement des enfants qui ont bénéficié de l'encadrement de professionnels formés – mais seulement s'ils sont suivis, ce qui n'est pas confirmé à ce jour.

**Pour la mesure 1.5**, le comité disposera de l'ensemble des indicateurs d'évaluation pour la mesure en 2021. Ces indicateurs apporteront des informations sur les taux d'accueil et sur le retour à l'emploi des parents. Ils font l'objet d'un suivi par la CNAF qui publiera les résultats au cours de cette année.

**La mesure 1.6** a été abandonnée comme cela a été précisé plus avant dans ce rapport.

**Pour la mesure 1.7**, l'indicateur d'évaluation retenu – l'évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés ayant bénéficié de tarification sociale à la cantine – n'est pas suivi.

**Pour la mesure 1.8**, l'indicateur d'évaluation sur l'évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés ayant bénéficié de petits déjeuners n'est pas suivi.

**Pour la mesure 1.9**, l'évaluation du dispositif dans sa dimension de satisfaction et d'amélioration de la santé des familles sera possible à travers l'étude ECAIL (étude clinique alimentation infantile), avec des résultats disponibles dès 2023. Le comité ne

disposera pas en revanche d'informations sur l'évolution du reste à vivre pour les familles bénéficiant du programme « Malin ».

**Pour la mesure 1.10**, l'évaluation souhaitée par le comité ne sera pas possible. L'indicateur d'évaluation sur l'état de santé des familles et des enfants ayant bénéficié de la mesure n'est pas disponible car il n'est pas suivi.

## Travaux déjà disponibles

### ● Évaluation de la mesure 1.2

Une étude exploratoire a été menée par la Direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche (DSER) de la CNAF sur le ciblage du bonus « Mixité » selon la part des enfants en situation de pauvreté réellement accueillis en EAJE, en comparant l'attribution des bonus « Mixité » et la part d'enfants vivant dans une famille sous le seuil de pauvreté accueillis en EAJE sur l'année 2019. Si ce premier bilan est encourageant au regard des EAJE bénéficiaires, il apparaît perfectible au regard du public cible. Ainsi :

- En 2019, près du quart des EAJE ont bénéficié du bonus « Mixité », soit 3 028 EAJE pour un montant total de 56 millions d'euros.
- On constate sur l'échantillon que le bonus « Mixité » permet de compenser les manques de recettes des crèches qui accueillent des familles aux faibles participations familiales et qui se caractérisent par des volumes d'accueil et amplitude horaire moins importants. Le versement du bonus « Mixité » permet de réduire en moyenne de 15 points le reste à charge pour la collectivité des EAJE accueillant les familles les plus pauvres.
- Une étude de la DSER de la CNAF, réalisée à partir de l'enquête Filoué, montre par ailleurs que, globalement, plus la part d'enfants en situation de pauvreté est élevée dans les structures, plus la probabilité d'avoir le bonus « Mixité » est forte. De même, plus la part d'enfants en situation de pauvreté est élevée, plus la probabilité d'avoir un montant de bonus élevé est forte. Cette étude, sur un échantillon de 1 200 EAJE pourrait être approfondie sous réserve de données disponibles. L'étude souligne aussi qu'un tiers des EAJE accueillant entre 30 et 40 % d'enfants en situation de pauvreté ne bénéficie pas du bonus, alors qu'à l'inverse 8 % de ceux accueillant entre 10 et 20 % d'enfants en situation de pauvreté en bénéficient. Sous réserve que l'enquête Filoué soit généralisée d'ici 2022, la CNAF pourrait envisager une modification du calcul du bonus « Mixité » avec un barème non plus basé sur la moyenne des participations familiales mais sur la part d'enfants en situation de pauvreté accueillis dans les EAJE.

Il convient de préciser néanmoins que les analyses sur l'enquête Filoué sont exploratoires et donnent des tendances, mais devront être confirmées sur un échantillon représentatif

robuste. En effet, pour conduire cette comparaison, sachant que le bonus « Mixité » a été mis en place en 2019, et que « Filoué » porte sur les données 2018, l'octroi du bonus a été simulé à partir des participations familiales connues dans la base Filoué. Les analyses reposent sur donc les données 2018 (campagne Filoué de 2019) de 1 200 EAJE implantés dans 90 CAF et ayant transmis des données de bonne qualité. Ces EAJE ne sont pas représentatifs de l'ensemble des EAJE en France en 2018. Par ailleurs, la structure des EAJE de l'échantillon Filoué au regard de l'éligibilité au bonus n'est pas comparable à celle observée sur l'ensemble des crèches.

## Travaux en cours ou prévus

### ● Évaluation de la mesure 1.4

Une évaluation du programme « Parler Bambin » (un programme qui vise à l'acquisition des capacités langagières) est en cours depuis 2015. Pilotée par l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) en partenariat avec les équipes du J-PAL Europe, elle est réalisée au moyen d'une expérimentation aléatoire contrôlée. L'expérimentation, qui prendra fin en 2021, vise à mesurer les effets de « Parler Bambin » au niveau national et répond à trois objectifs : analyser la formation et l'accompagnement des professionnels (effets sur les pratiques professionnelles) ; observer et analyser les effets du dispositif sur le développement des enfants ; et analyser les effets du dispositif auprès des parents.

### ● Évaluation de la mesure 1.5

La CNAF réalise une évaluation sur les effets et les conditions de réussite du dispositif des crèches AVIP, dont les résultats seront publiés en 2021.

### ● Évaluation de la mesure 1.7 et 1.8

La DIPLP a lancé une étude *via* 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 (en 2021). Elle vise notamment à identifier les freins à la mise en place de la tarification sociale des cantines et pourrait mener à un reparamétrage de la mesure. Parmi les livrables attendus figure une cartographie exhaustive des communes et tarifications.

### ● Évaluation de la mesure 1.9

Une évaluation de l'impact du programme « Malin » sur la santé des enfants *via* l'étude scientifique ECAIL (étude clinique alimentation infantile) a été lancée en 2017 par l'Inserm, le CHU de Lille, l'association Programme Malin, la Croix-Rouge française, la Société française de pédiatrie et Blédina. Cette étude vise aussi à améliorer les connaissances sur la situation nutritionnelle initiale des enfants en milieu précaire et à mesurer l'impact du programme « Malin » sur la santé des enfants. Les résultats sont prévus pour 2023.

L'association Programme Malin réalise aussi ponctuellement des enquêtes de satisfaction des familles et un baromètre annuel depuis 2015 ; qui permettront d'éclairer l'effet du programme.

## 2.2. Mesures en matière de santé

Il est trop tôt pour évaluer l'effet des mesures en matière de santé.

### Disponibilité des indicateurs d'évaluation

Les indicateurs d'évaluations seront disponibles pour trois des cinq mesures.

**Pour la mesure 2.1**, les premiers éléments d'évaluation seront disponibles en 2021/2022. Ils concernent la connaissance du dispositif, les taux de recours et de non-recours à la CSS et de renoncement aux soins de santé, l'évolution des effectifs des bénéficiaires de la CSS et leurs caractéristiques sociales, le financement des contrats et les effets sur le revenu disponible pour les personnes ayant accès au dispositif et l'évolution de la structure des bénéficiaires par âge (avant et après la réforme) et par revenu (avant et après réforme). Des informations sur la nature de la consommation des soins seront disponibles à partir de 2022/2023. En revanche, deux des indicateurs initialement retenus par le comité ne seront pas suivis car l'information n'est pas collectée. Il s'agit des indicateurs relatifs aux délais d'attribution de la couverture, au nombre de suspensions et de fermetures de contrats suite à incident de paiement de la participation financière et à la nature de la consommation des soins.

**Pour la mesure 2.2**, le comité disposera fin 2021/2022 d'informations sur l'évolution du nombre d'allocataires RSA bénéficiaires de la CSS. Par contre, les taux de recours et de renoncement aux soins parmi les allocataires du RSA ne seront pas disponibles, et ce alors que cette mesure leur est spécifiquement dédiée.

**Il ne sera pas possible pour le comité d'évaluer la mesure 2.3** avec l'indicateur retenu. En effet, le taux de recours aux soins parmi les ménages en situation de pauvreté dans les QPV bénéficiant ou non d'un centre de santé n'est pas disponible.

**Il ne sera pas possible d'évaluer la mesure 2.4** avec les indicateurs retenus sur le taux de recours aux soins optiques, dentaires, auditifs et sur l'état de santé des Français, qui ne sont pas collectés<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour cette mesure, quelques informations permettront le suivi de l'atteinte de l'objectif quantitatif sur la baisse du taux de renoncement aux soins : le renoncement financier aux soins dentaires pour les 20 % les plus modestes d'une part (base annuelle), le recours aux biens « 100 % santé » et le renoncement optique/audio/dentaire (pour 2019 puis tous les six ans).

**Pour la mesure 2.5**, de premiers éléments d'évaluation sur le taux d'occupation et le profil des personnes accueillies dans les places supplémentaires créées seront disponibles en 2022 avec l'enquête auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS) de la DREES. En revanche, certains indicateurs relatifs au renoncement aux soins (taux de renoncement, cause du renoncement, taux d'acceptation et refus d'une place) ne seront pas disponibles.

### Travaux déjà disponibles

Il n'y a pas de travaux disponibles sur l'évaluation des mesures de la Stratégie, mais des travaux déjà parus pourront éclairer l'évaluation.

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 (voir complément 7). Une synthèse en est proposée dans la partie suivante. 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.

### Travaux en cours ou prévus

#### ● Évaluation des mesures 2.1 et 2.2

Après la fermeture du Fonds CSS en 2020, la mise en œuvre de la CSS est suivie par la DREES et la Direction de la sécurité sociale (DSS). La DSS publiera le rapport d'évaluation de la CSS au second semestre 2022, qui pourra apporter des éléments d'évaluation de la mesure. Un programme d'évaluation et d'études est également en cours de définition par ces deux entités. Deux sujets pourraient faire l'objet d'un appel d'offres DREES/DSS assez rapidement :

- une étude qualitative auprès des bénéficiaires de la CSS afin d'évaluer leur connaissance du dispositif, leurs motifs de recours ainsi que leur niveau de satisfaction ;
- une étude qualitative sur les raisons du non-recours à la CSS pour les bénéficiaires potentiels qui n'y ont pas recours.

### 2.3. Mesures en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi

Il est trop tôt pour évaluer l'effet des mesures en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi.

## Disponibilité des indicateurs d'évaluation

Les indicateurs d'évaluation sont disponibles au moins en partie pour toutes les mesures.

L'évaluation des mesures de cette thématique est en grande partie dépendante d'enquêtes menées auprès des différents publics bénéficiaires dans l'optique de suivre leur parcours d'insertion éducatifs ou professionnels à la suite de leur passage par la mesure.

Une partie de ces enquêtes produiront leurs premiers résultats en 2021 (IAE, bénéficiaires de l'accompagnement global), une autre plutôt en 2022 (obligation de formation des 16-18 ans ; Garantie jeunes et PACEA). En revanche, il n'existe à notre connaissance pas de projets destinés à recueillir de l'information sur les trajectoires des jeunes sortant de l'ASE<sup>1</sup>, des personnes en garantie d'activité départementale ainsi que de celles qui transitent par le Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE). Cela constitue un point d'alerte pour les possibilités d'évaluation de ces mesures.

Notons par ailleurs qu'il n'est actuellement pas possible de connaître le nombre de personnes suivis par les associations de préventions spécialisées, ce qui rendra incomplète l'évaluation de la mesure 3.3 sur la remobilisation des jeunes en risque d'exclusion.

## Travaux déjà disponibles

Il n'y a pas de travaux disponibles en relation directe avec l'évaluation des mesures de la Stratégie, mais des travaux déjà parus pourront éclairer l'évaluation.

### ● Évaluation de la mesure 3.5

L'étude sur les modalités d'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE de 16 à 21 ans<sup>2</sup> réalisée par la DGCS entre janvier 2019 et avril 2020 permet d'établir un état des lieux dans lequel se déroule le déploiement de la mesure 3.5 qui vise à empêcher les sorties « sèches » de l'ASE. Elle met en évidence la faible prise en charge des jeunes majeurs entre 18 et 21 ans avec un taux relativement bas au niveau national (36 %). Ces cinq dernières années sont marquées par une tendance au raccourcissement des durées de prise en charge et à la baisse des aides accordées aux jeunes majeurs. Les principales conclusions de l'étude font état d'une très grande hétérogénéité de la prise en charge des

---

<sup>1</sup> Un dispositif d'enquête (Étude longitudinale sur l'autonomisation des jeunes après un placement - ELAP) portant sur une cohorte créée en 2013-2014 existe. Cependant, à notre connaissance, aucune nouvelle cohorte permettant d'évaluer d'éventuels effets de la Stratégie n'est prévue.

<sup>2</sup> DGCS (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, Direction générale de la cohésion sociale, mai.

jeunes majeurs et des modalités de sa mise en œuvre au niveau des départements, qui s'explique par des choix politiques et des conceptions philosophiques différentes de l'aide ayant une incidence forte sur le parcours des jeunes. Toutefois, en dépit de fortes disparités et d'une tendance à la dégradation du taux de prise en charge, la dynamique générée par la Stratégie semble avoir eu un impact significatif sur le développement de nouveaux outils et dispositifs, souvent en partenariat avec de multiples acteurs<sup>1</sup>.

### ● Évaluation de la mesure 3.6

Une évaluation menée par Pôle emploi<sup>2</sup> sur l'efficacité de l'accompagnement global au sein de onze départements conclut que cette modalité d'accompagnement a un impact positif sur le taux de retour à l'emploi (27 %) des bénéficiaires au cours des six mois qui suivent l'entrée dans le dispositif. Elle bénéficie en particulier aux personnes particulièrement exposées aux risques d'exclusion du marché du travail et présentant plusieurs freins périphériques à l'emploi. Cette évaluation, qui porte sur le dispositif au cours de l'année 2017, c'est-à-dire avant son élargissement dans le cadre de la Stratégie pauvreté, avance également qu'une organisation prévoyant des travailleurs sociaux dédiés ou une animation spécifique dans les territoires d'action sociale conduit à une plus grande efficacité du dispositif.

### ● Évaluation de la mesure 3.7

La DARES a publié en 2018<sup>3</sup> une évaluation provenant de données d'enquête de 2012 sur l'impact de l'accompagnement social dont bénéficient les salariés de l'IAE sur leur situation professionnelle ainsi que sur leur ressenti à l'issue du passage par la structure (satisfaction globale, sentiment d'avoir acquis de nouvelles compétences, amélioration de l'estime de soi, de la situation financière, des conditions de logement, résolution des problèmes administratifs). Elle conclut que « l'accompagnement est favorable aux salariés de l'IAE et joue positivement sur leur probabilité d'accéder à une formation et d'être en emploi plutôt qu'au chômage ou inactif dix-huit mois après l'entrée dans une structure de l'IAE. Cet accompagnement permet aux salariés de l'IAE de porter un regard plus positif sur leur situation et de résoudre la plupart de leurs problèmes sociaux ». On peut ainsi considérer un effet globalement positif du passage en IAE sur les trajectoires individuelles.

---

<sup>1</sup> D'autres services de l'État ou de multiple acteurs dans le champ du logement (foyers de jeunes travailleurs, associations, etc.), de l'insertion et la formation professionnelle (SPE, SIAE, etc.) ou encore de la santé et du handicap (CPAM, MDPH, etc.).

<sup>2</sup> Aventur F., Renard E., Subileau N. et Garrigues R. (2018), « L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé », *Statistiques, études et évaluations*, n° 47, Pôle emploi, novembre.

● **Évaluation de la mesure 3.8**

Une évaluation de la première vague des expérimentations du SPIE est engagée au niveau national *via* un prestataire. Un rapport intermédiaire d'évaluation doit être rendu à l'été 2021.

● **Évaluation de la mesure 3.9**

Le rapport final d'évaluation de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » doit être publié par le comité scientifique au cours du premier trimestre 2021, avant sa dissolution. Les résultats définitifs de cette première phase d'expérimentation pourront ainsi alimenter le prochain rapport du comité d'évaluation.

Dans l'attente de celui-ci, trois rapports d'évaluation ont été publiés depuis le lancement de l'expérimentation en 2016<sup>1</sup> :

- un rapport intermédiaire du comité scientifique d'évaluation ;
- un rapport d'évaluation économique produit par l'IGAS et l'Inspection générale des finances ;
- un rapport d'analyse produit par l'association Territoires zéro chômeur longue durée, répondant aux deux premiers.

Ces rapports présentent sur certains points des éléments contradictoires, notamment sur les méthodes d'évaluation de l'expérimentation ainsi que sur la façon dont doivent être calculés les montants d'activation des dépenses passives et donc sur l'évaluation du rapport coûts/bénéfices par emploi créé dans le cadre de l'expérimentation. L'association TZCLD dénonce également le fait que les impacts socio-économiques n'aient pas été assez bien pris en compte.

Cependant, malgré ces divergences, les trois rapports préconisent la mise en œuvre d'une deuxième phase expérimentale, qui a été entérinée par loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020. L'expérimentation, initialement mise en place dans dix territoires, sera élargie à cinquante nouveaux territoires, soit soixante en tout. Des territoires supplémentaires pourront être habilités, à titre dérogatoire, par décret en Conseil d'État. La loi prévoit également que la contribution financière des départements devienne obligatoire. Le décret fixant les modalités de mise en œuvre de ces dispositions est en cours d'élaboration. Il fixera également les modalités de l'évaluation de l'expérimentation. C'est cet essaimage qui est censé être constitutif de la mesure 3.9 et doit de ce fait faire l'objet d'une évaluation.

---

<sup>1</sup> Ces trois rapports sont accessibles [ici](#) sur le site internet de la DARES.

- **Évaluation des mesures en matière d'accompagnement (mesures 3.2, 3.3, 3.4, 3.6, 3.8)**

Les effets attendus à moyen et long termes des mesures en matière d'accompagnement sur la pauvreté et des recommandations pour leur évaluation sont présentés en complément 7 dans la note réalisée par la DARES à la demande du comité d'évaluation et dans la [section 5 de la partie 5](#) du présent rapport. Une synthèse en est proposée dans la partie suivante.

### Travaux en cours ou prévus

- **Évaluation de la mesure 3.7**

Les premiers éléments d'évaluation sur la mesure 3.7 seront rendus disponibles en 2021 par l'intermédiaire d'une étude sur les trajectoires des salariées en IAE produite par la DARES.

- **Évaluation de la mesure 3.9**

Le rapport final d'évaluation de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » doit être publiée par le comité scientifique au cours du premier trimestre 2021. Pour ce qui est des autres expérimentations de la mesure (3.9), une évaluation de Convergence doit être menée en 2021, dont les premiers résultats seront rendus public en juin. Pour SEVE, l'évaluation externe – dont le prestataire a été désigné – est en cours de lancement. Les premiers éléments devraient être disponibles courant 2022. Pour TAPAJ en revanche, l'évaluation est en cours de cadrage mais la disponibilité des premiers éléments n'est pas connue à ce jour.

- **Évaluation de la mesure 3.10**

À propos de la dotation d'action territoriale, l'association Break Poverty, en charge de la mise en place du dispositif, publiera un rapport d'évaluation chaque année, à partir d'avril 2021. Celui-ci alimentera l'évaluation de la mesure par le comité.

## 2.4. Mesures en matière de logement

Il est trop tôt pour mesurer les effets des mesures en matière de logement.

### Disponibilité des indicateurs d'évaluation

Les indicateurs sont disponibles pour une seule des trois mesures.

**Pour la mesure 4.1** sur les maraudes mixtes, les indicateurs d'évaluation devraient être disponibles à compter du second trimestre 2021.

**Pour la mesure 4.2** visant l'amélioration des conditions d'hébergement et des conditions de vie des familles en difficulté, le taux de pauvreté monétaire et le taux de pauvreté en conditions de vie des familles ayant bénéficié d'un hébergement créé ou adapté ne sera pas disponible, ni la satisfaction des personnes ayant bénéficié d'un hébergement créé ou adapté.

**Concernant la mesure 4.3** sur le renforcement des expulsions dans le cadre du plan « Logement d'abord », l'évolution du nombre d'expulsions avant/après la mise en place de la mesure ne pourra pas être suivie comme le souhaitait le comité.

Quoi qu'il en soit, la mesure de l'impact de ces trois mesures devra être réalisée au regard du plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme que le comité d'évaluation considère comme le véritable volet logement de la Stratégie pauvreté, et dont l'ampleur et les moyens ne sont pas comparables avec les mesures logement prévues dans la Stratégie.

### Travaux déjà disponibles

Il n'y a pas de travaux disponibles sur l'évaluation des mesures de la Stratégie.

### Travaux en cours ou prévus

Il n'y a pas de travaux en cours ou prévus.

#### Encadré 4 – Évaluation du plan « Logement d'abord »

Des travaux déjà parus pourront éclairer l'évaluation.

##### *Travaux déjà disponibles*

##### **– Évaluation randomisée du programme « Un chez-soi d'abord »<sup>1</sup>**

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 mise en œuvre au niveau

<sup>1</sup> Les documents relatifs à l'évaluation sont disponibles [ici](#) sur le site de la DIHAI.

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 en faveur 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 pension 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.

Elle plaide pour une mise en œuvre ambitieuse du plan et formule quatre recommandations pour renforcer l'accès des personnes sans domicile et des ménages modestes au parc social, notamment en mobilisant plus efficacement les outils législatifs existants et en développant des mécanismes plus incitatifs pour

<sup>1</sup> Cour des comptes (2020), « [Référé du 20 octobre 2020 relatif à la politique en faveur du "logement d'abord"](#) ».

transformer progressivement les places d'hébergement en logement sociaux, l'hébergement devant être réservé aux situations de mise à l'abri d'urgence.

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

#### **Travaux en cours ou prévus**

L'expérimentation du programme « Un chez-soi d'abord jeunes », pilotée par la DIHAL et la DIPLP, fait l'objet d'une évaluation observationnelle avec des résultats attendus d'ici à début 2023.

## **2.5. Mesures en matière de droits sociaux**

Il est trop tôt pour mesurer les effets des mesures en matière de droits sociaux.

### **Disponibilité des indicateurs d'évaluation**

Les indicateurs sont en partie disponibles pour six des sept mesures.

Les taux de pauvreté monétaire et de pauvreté en conditions de vie des bénéficiaires de la revalorisation de la prime d'activité devraient être connus au second semestre 2021, tout comme le taux de personnes en situation de pauvreté qui en ont bénéficié et leurs caractéristiques.

Pour la mesure concernant la formations des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours, des informations sur la qualité de la formation et la satisfaction des travailleurs sociaux ayant bénéficié d'une formation et de leurs employeurs devraient être disponibles courant 2021 dans le cadre des travaux d'évaluation conduits par la DIPLP. Suivre l'évolution du taux de non-recours aux prestations sociales dans le cadre de l'évaluation de cette mesure est également souhaité, en s'appuyant sur les travaux que la DREES mène actuellement pour mesurer les taux de recours au RSA et à la prime d'activité, dont les résultats sont prévus pour fin 2021 ou mi-2022. Enfin, la satisfaction des personnes ayant bénéficié d'un référent de parcours ne sera pas disponible. Il faut cependant souligner que les référents de parcours ont fait l'objet d'une expérimentation qui a donné lieu à un rapport de la DGCS en 2018.

Concernant la création de nouveaux centres sociaux dans les territoires afin d'améliorer l'accès à une aide à la parentalité, notamment pour les familles dans les QPV, la fréquentation de ces centres par le public cible, la satisfaction des familles qui les fréquentent et l'avis des professionnels qui y travaillent ne seront pas disponibles car ces informations ne sont pas collectées. Le comité ne dispose par ailleurs pas d'informations sur les actions de soutien à la parentalité qui devaient être mises en œuvre avec la Stratégie. Cela compromet la capacité à évaluer cette mesure.

Concernant enfin l'effet du déploiement de 400 Points conseil budget sur l'amélioration de l'accès des ménages à des conseils budgétaires pour prévenir le surendettement, une évaluation *in itinere* par EY en cours jusqu'en 2021. Elle prévoit l'étude des caractéristiques des personnes accompagnées ainsi qu'un suivi de leurs taux d'endettement et de leurs taux de bancarisation. Il faut par ailleurs souligner qu'il s'agit de la généralisation d'un dispositif qui a fait l'objet d'une expérimentation en 2017.

Le comité ne dispose pas d'information sur l'avancement du plafonnement des frais bancaires.

## Travaux déjà disponibles

Il n'y a pas de travaux disponibles sur l'évaluation de ces mesures de la Stratégie, mais des travaux déjà parus pourront éclairer l'évaluation sur les mesures en matière de non-recours.

### ● Évaluation de la mesure 5.3 (*datamining*)

Dans un dossier sur le non-recours aux prestations sociales publié en juin 2020<sup>1</sup>, la DREES évoque les apports potentiels du *datamining*, méthode de repérage du non-recours au sein de ses allocataires sur laquelle la CAF travaille actuellement. Selon la DREES, « cette action participe de la promotion par la Branche famille du “paiement à bon droit” et de l'accès aux droits ; elle est complémentaire des “rendez-vous des droits” ». À partir d'une étude menée en 2018 sur 18 000 dossiers d'allocataires, elle estime qu'entre 7,5 % et 8,2 % des allocataires de la branche Famille ne recourraient pas à tous leurs droits. Il est important d'insister sur le fait qu'il s'agit d'un ordre de grandeur du non-recours au sein de personnes déjà connues de la branche Famille. C'est donc un minorant du non-recours, restreint aux allocataires gérés par les Caisses d'allocations familiales (Caf). Parmi les allocataires pour lesquels des cas de non-recours ont été détectés, 40 % ont ensuite ouvert un nouveau droit pour un montant mensuel moyen de l'ordre

---

<sup>1</sup> DREES (2020), « [Le non-recours aux prestations sociales. Mise en perspective et données disponibles](#) », *Dossiers de la DREES*, n° 57, juin.

de 200 euros. Certaines ouvertures ont généré également des rappels d'un montant moyen de l'ordre de 700 euros.

- **Évaluation des mesures 5.3, 5.4, 5.5**

Une étude portant sur le dispositif des « rendez-vous des droits élargis » de la CNAF a été publiée par la DREES en 2020<sup>1</sup>.

Le dispositif « Les rendez-vous des droits », mis en place par la CNAF depuis 2014, consiste à proposer à ses allocataires les plus démunis un entretien personnalisé pour faire le point sur les droits sociaux, gérés ou non par la CAF, afin de lutter contre le non-recours aux droits (plus de 100 000 personnes bénéficiaires chaque année). Il a été élargi à des demandeurs d'emploi en début ou fin de droits avec de faibles ressources (42 % d'entre eux sont inconnus des CAF) dans le cadre de l'expérimentation du « rendez-vous des droits élargis » réalisée au second semestre 2017, afin d'en évaluer l'efficacité en matière de lutte contre le non-recours. Ses résultats visent à éclairer la décision publique sur l'opportunité de pérenniser les « rendez-vous des droits », ainsi que sur les axes à privilégier dans la lutte contre le non-recours de manière générale.

Pilotée par la DREES, cette expérimentation a fait l'objet d'un partenariat stratégique et opérationnel avec la CNAF et Pôle emploi et d'un partenariat scientifique avec l'École d'économie de Paris/J-PAL Europe. Elle repose sur une méthode d'évaluation aléatoire composée de deux échantillons (un échantillon test avec un rendez-vous des droits proposé *via* un courrier d'invitation et un échantillon témoin sans rendez-vous proposé). Plus de 25 000 invitations ont été envoyées et 5 500 rendez-vous ont été effectués.

Les conclusions font état d'un dispositif très positif sur l'ouverture de nouveaux droits. Plus du tiers (37 %) des personnes ayant bénéficié d'un rendez-vous des droits (mail envoyé par la CAF, participation ou non au rendez-vous) ont ouvert un nouveau droit dans les six mois suivants. Un peu plus du quart (26,7 %) des personnes auxquelles le rendez-vous n'a pas été proposé (échantillon témoin) ont ouvert un nouveau droit dans les six mois suivants. Le dispositif augmente donc significativement la proportion de personnes ouvrant un nouveau droit. La participation effective au rendez-vous augmente d'un tiers la proportion de personnes ouvrant au moins un nouveau droit dans les six mois.

Elle se heurte toutefois à une participation limitée : seulement un cinquième des personnes invitées y participent aux rendez-vous, en raison de coûts matériels et psychologiques d'accès aux CAF importants pour une partie significative de la population. Parmi les

---

<sup>1</sup> DREES (2020), « [Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ?](#) », *Dossiers de la DREES*, n° 47, janvier.

facteurs de découragement explicatifs du non-recours, la complexité administrative est la raison majeure évoquée, suivie par un manque de temps et de pièces justificatives.

L'étude met en évidence la nécessité d'accompagner individuellement les bénéficiaires pour lutter efficacement contre le non-recours (notamment à l'ouverture de droits au RSA, de la prime d'activité et aux allocations logement), au-delà d'une seule campagne d'information dématérialisée qui s'avère insuffisante. L'accompagnement individuel et personnalisé pendant l'entretien est le levier décisif pour lutter efficacement contre le non-recours aux droits.

#### ● **Évaluation de la mesure 5.5**

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 : 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.

Pour évaluer l'impact de ces entretiens giratoires, les allocataires ayant bénéficié de ce dispositif ont été comparés avec ceux ayant bénéficié du dispositif classique d'accompagnement. Les résultats finaux de cette évaluation seront disponibles en 2021. Elle comporte un volet qualitatif, une enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires et un volet quantitatif. Des résultats préliminaires sur ce dernier volet permettent de conclure que les entretiens giratoires semblent améliorer le dispositif actuel sur différents aspects centraux par rapport aux objectifs fixés : la durée du dispositif d'accompagnement, la qualité des orientations et l'insertion socio-professionnelle des allocataires.

### Travaux en cours ou à venir

#### ● **Évaluation de la mesure 5.2 (revalorisation de la prime d'activité)**

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. 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) comportera trois contributions qui sont précisées dans la partie 6 de ce rapport.

De premiers résultats sont attendus en décembre 2021 et les résultats finaux en juin 2022.

Des travaux sont également en cours à la DREES sur le recours et les caractéristiques des bénéficiaires de la revalorisation de la prime d'activité.

**Sur la thématique du non-recours (mesures 5.1, 5.2, 5.3, 5.4)**, des travaux en cours à la DREES en lien avec la Stratégie pauvreté alimenteront le prochain rapport sur le sujet :

- Un projet d'amélioration de la mesure du non-recours aux prestations sociales a été initié à l'automne 2019 par la DREES, en partenariat avec la CNAF et l'université Paris-Est Créteil (Upec).

Dans le cadre d'un financement de la DIPLP, deux post-doctorants ont été recrutés à cet effet pour une durée de deux ans, jusqu'en juillet 2021. La DREES envisage la poursuite de leurs travaux pour une année supplémentaire, jusqu'à l'été 2022. L'objectif prioritaire est d'arriver à établir une mesure régulière du non-recours au RSA et à la prime d'activité, suffisamment fiable pour être diffusée.

Les travaux en cours prennent appui sur l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux de l'Insee (ERFS), qui contient un grand nombre d'informations individuelles permettant d'une part de simuler l'éligibilité à ces prestations (avec l'aide du modèle de micro-simulation Ines), et d'autre part de mettre en regard les foyers simulés comme éligibles et les foyers réellement bénéficiaires (observés dans l'ERFS *via* l'appariement avec les données issues des organismes sociaux, principalement la CNAF). Les déterminants du non-recours au RSA et à la prime d'activité seront ensuite analysés.

En parallèle, afin de mieux connaître les ressources mensuelles des personnes dans l'ERFS et améliorer ainsi la simulation de l'éligibilité, la faisabilité d'une expérimentation d'appariement entre l'ERFS et le Dispositif des ressources mensuelles (DRM) est en cours. Un rapport de ces travaux sera transmis à la DIPLP en juillet 2021, suivi de publications permettant de valoriser la méthode et les résultats, à partir de fin 2021.

- La DREES mène aussi avec l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) un projet sur le non-recours en comparaison internationale intitulé « Mesurer le non-recours en Europe - Scènes de production et méthodes employées dans cinq pays européens ». Les approches comparatives permettent de comparer des situations à la fois très différentes vis-à-vis des modèles sociaux de protection sociale ou de l'organisation du traitement des usagers (versement par l'État *vs.* par des caisses de sécurité sociale ; ou encore versement automatique *vs.* versement après une demande), mais également similaires comme en matière de développement des systèmes d'information statistique. La DREES produit des analyses sur les méthodes et les données utilisées pour mesurer le non-recours dans cinq pays : Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Allemagne et Finlande. L'Odenore complète ces analyses avec une approche de sociologie de l'action publique afin d'identifier les

scènes de production des mesures du non-recours, leurs origines et leurs impacts. Ces travaux devraient aboutir au dernier trimestre 2021.

### ● Évaluation de la mesure 5.7 (Points conseil budget)

Une évaluation *in itinere* par le cabinet EY sur la période septembre 2019 à juin 2021 est en cours. Elle vise à évaluer la démarche de déploiement des Points conseil budget, leur plus-value sur la situation des personnes accompagnées ainsi que la gouvernance mise en œuvre par les services de l'État. Un rapport intermédiaire a été réalisé à la fin 2020. Les résultats définitifs seront disponibles en juin 2021.

## 3. Les effets attendus à long terme des mesures en matière de santé et d'accompagnement de la Stratégie

Le comité a décidé de s'appuyer sur la littérature scientifique pour illustrer les effets attendus des politiques dont on ne peut valider à court terme les effets, en présentant des chaînes causales pour donner une représentation simplifiée des mécanismes susceptibles d'entraîner une réduction de la pauvreté à partir des mesures de la Stratégie. Après avoir présenté ce qu'il en était pour l'effet des modes d'accueil de la petite enfance sur la pauvreté dans sa note d'étape de mars 2020, il poursuit ce travail pour les mesures axées sur l'accompagnement et pour les mesures en matière de santé de la Stratégie.

### 3.1. Quels sont les effets attendus à long terme sur la pauvreté des mesures en matière de santé de la Stratégie ?

Pour les mesures en matière de santé, le comité a confié à l'Irdes ce travail de synthèse des apports de la littérature scientifique et de réalisation d'une chaîne de causalité (voir note réalisée par l'Irdes en complément 7). Sont aussi incluses les questions d'évaluation qui permettent de répondre aux différentes étapes de la chaîne de causalité, et les suggestions en matière d'évaluation (méthodes, données, etc.) des mesures de la Stratégie en matière de santé. Trois mesures du Ségur en matière de santé qui visent à la réduction des inégalités de santé ont été prises en compte pour ce travail<sup>1</sup>. Lorsque des

---

<sup>1</sup> Ces mesures sont les suivantes : Stratégie : P1 : mesure 2.1 ; P2 : mesure 2.2 ; P3 : mesure 2.3 ; P4 : mesure 2.4 ; P5 : mesure 2.5 ; Ségur de la santé : S1 : « Renforcer en temps médicaux et paramédicaux les 400 permanences d'accès aux soins de santé prenant en charge les patients sans droit dans les hôpitaux » ; S2 : « Créer 60 centres de santé "participatifs" avec une offre adaptée aux populations de territoires défavorisés » ; S3 : « Créer 500 nouveaux "lits haltes soin santé" pour attendre 2 600 places d'ici 2022 offrant un accompagnement sanitaire et social aux personnes sans domicile ».

dispositifs proches de ceux de la Stratégie ont été évalués, les résultats de ces évaluations sont présentés.

Ce travail est une source importante d'information pour le développement d'une culture de l'évaluation dans le cadre des politiques de santé qui visent les plus démunis et, *in fine*, pour la réduction des inégalités en matière de santé.

L'encadré 5 ci-dessous en résume les grandes lignes.

#### **Encadré 5 – Exemple de chaîne de causalité et apports de la littérature pour les mesures axées sur la santé (Irdes)**

La revue de littérature s'intéresse aux effets sur la pauvreté des cinq mesures santé de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et de trois mesures du Ségur de la santé. Ces mesures portent sur : (1) l'amélioration de l'accès et l'extension de l'assurance complémentaire ; (2) le renforcement de l'offre de soins de proximité dans les territoires défavorisés ; (3) l'offre médico-sociale à destination des personnes en situation de grande pauvreté.

La chaîne de causalité ci-dessous est une représentation simplifiée des mécanismes susceptibles d'entraîner une réduction de la pauvreté à partir de ces politiques. Elle ne préjuge pas de la réalité de ces mécanismes mais aide à identifier les risques et étapes à valider pour que cette chaîne se réalise.

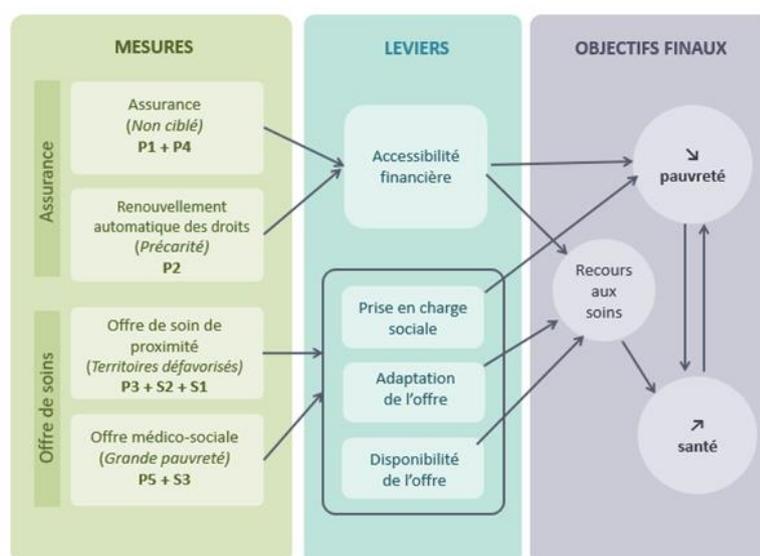
Le modèle théorique fait apparaître deux principaux courants de causalité : un effet direct sur la pauvreté *via* la baisse des dépenses de santé et un effet indirect, *via* l'accès aux soins et l'état de santé et leur effet sur le revenu. Ainsi d'une part, l'amélioration de l'accessibilité financière des soins entraîne une diminution des dépenses de santé due à la réduction des primes d'assurance, la baisse du coût des soins résultant des meilleures garanties. Cette baisse des dépenses peut réduire le risque de dépenses catastrophiques pouvant entraîner un risque de chute ou de maintien dans la pauvreté. D'autre part, l'amélioration de l'accès aux soins et, partant, de l'état de santé des bénéficiaires influence à terme la situation économique de l'utilisateur, en particulier l'emploi et le revenu.

La littérature internationale identifie trois principaux leviers à l'accès aux soins des populations précaires : l'accessibilité financière aux soins, l'accessibilité et la disponibilité de l'offre et l'interaction médicale.

La littérature permettant d'éclairer les réformes de l'assurance complémentaire est le plus souvent américaine et française. Il s'agit pour la France des travaux sur l'impact de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) sur le recours aux soins et sur les déterminants du non-recours à l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) et à la CMU-C. Ainsi, la CMU-C a permis

d'améliorer le recours aux soins et de supprimer les restes à charge pour 75 % des bénéficiaires. Aux États-Unis, de nombreux travaux présentent les effets des extensions de *Medicaid* sur différentes dimensions de la pauvreté telles que les dépenses de santé, le recours aux soins, l'état de santé, l'accès à l'emploi. Parmi les leviers dont l'efficacité a été vérifiée, la souscription automatique à un programme d'assurance a permis de multiplier par trois le taux de personnes couvertes.

**Figure 1 – Schéma général des chaînes de causalité**



Les mesures portant sur l'offre de soins de proximité et l'adaptation des services de santé aux publics précaires et culturellement éloignés (participation des usagers, « aller-vers », interprétariat, formation des professionnels, prise en charge globale) peuvent être éclairées par les exemples des Community Health Centers aux États-Unis et au Canada. Les services d'aide et d'assistance sociale y ont permis d'en augmenter le recours comme source de soins régulière (+ 7,2 %), diminuant ainsi le recours aux services d'urgence (- 4,2 %). De même, les programmes « Housing First » ou « Medical Respite » apparaissent pertinents pour étudier l'offre médico-sociale pour la grande pauvreté. En France, les Appartements de coordination thérapeutique (ACT) ont montré leur capacité à améliorer la situation socio-économique de leurs usagers, ceux-ci étant quatre fois plus souvent en emploi (4 % à 16 %) et trois fois moins fréquemment sans ressource financière (36 % à 12 %) en sortie de dispositif.

Les politiques étudiées couvrent des mesures généralistes portant sur l'assurance, des mesures locales portant sur l'organisation de services de santé au niveau des territoires, et des dispositifs ciblés traitant des publics marginalisés. L'évaluation des mesures généralistes pourra s'appuyer sur des dispositifs existants, tant données administratives que données d'enquête. Il est cependant important de

noter des lacunes importantes de la statistique publique pour l'observation de la distribution sociale des restes à charges après complémentaire, et des primes et garanties des contrats. L'observation de l'impact des centres de santé communautaires devra probablement être réalisée à travers des systèmes d'information *ad hoc* permettant d'observer aussi bien l'évolution du recours aux soins que des pratiques et plus généralement de l'offre ambulatoire locale, sur le modèle d'expérimentations et d'évaluations passées de dispositifs déployés à la même échelle. L'étude des dispositifs très ciblés portant sur des populations marginalisées ne pourra pas s'appuyer uniquement sur des approches contrefactuelles. Des approches mixtes faisant une place importante aux analyses qualitatives devront probablement être privilégiées.

### 3.2. Quels sont les effets attendus à long terme sur la pauvreté des mesures en matière d'accompagnement de la Stratégie ?

Afin de représenter l'impact attendu des mesures reposant sur des formes d'accompagnement social et vers l'emploi sur la pauvreté, la DARES a produit un exemple de chaîne de causalité et propose une synthèse des apports de la littérature scientifique. Ces éléments sont présentés dans la note en complément 8, accompagnés de questions permettant de mesurer l'impact de la Stratégie sur chacune des étapes de la chaîne de causalité et de suggestions (méthodes, données, etc.) en matière d'évaluation des mesures en matière d'accompagnement de la Stratégie. Ces éléments sont essentiels pour mieux comprendre la démarche que sous-tend la Stratégie. L'encadré 6 ci-dessous en résume les grandes lignes.

#### Encadré 6 – Exemple de chaîne de causalité des effets attendus es mesures axées sur l'accompagnement

Les éléments de la Stratégie ayant trait à l'accompagnement, l'emploi et la formation peuvent être regroupés en trois ensembles : i) un renforcement du soutien à l'insertion des jeunes en difficultés, en prolongeant leur formation initiale, ainsi qu'en renforçant les dispositifs permettant leur suivi et leur accompagnement ; ii) un renforcement et une mise en cohérence de l'ensemble des offres d'accompagnement offertes aux personnes éloignées de l'emploi (Garantie d'activité, Service public de l'insertion et de l'emploi) ; iii) le recours à des politiques d'emplois subventionnés : IAE et expérimentation associatives.

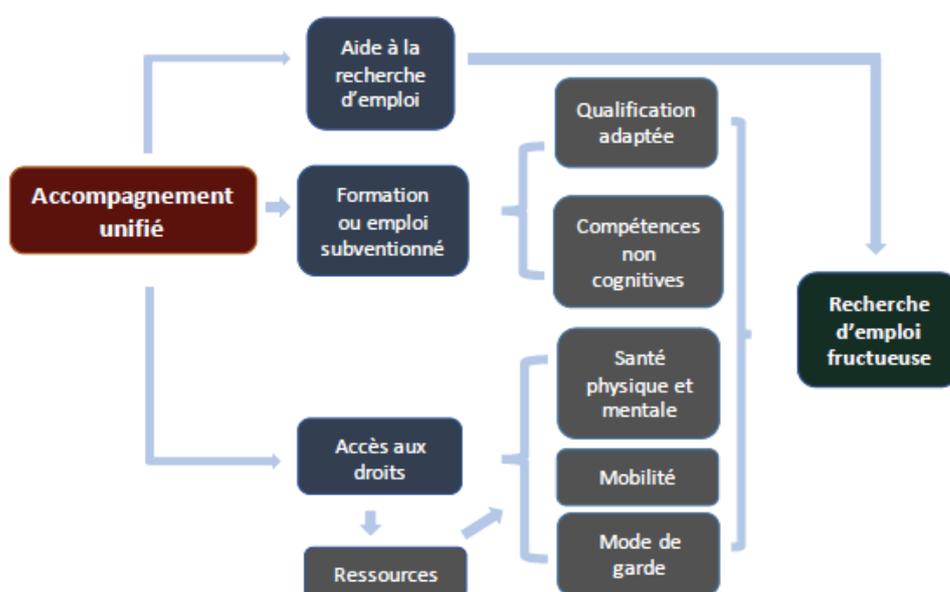
La chaîne de causalité ci-dessous est une représentation simplifiée des mécanismes susceptibles d'entraîner une réduction de la pauvreté à partir des politiques d'accompagnement et de formation, par l'intermédiaire d'une action sur

les différents freins au retour à l'emploi. Elle ne préjuge pas de la réalité de ces mécanismes mais aide à identifier les risques et étapes à valider pour que cette chaîne se réalise.

En théorie, l'accompagnement constitue une manière d'identifier l'ensemble des freins à l'emploi afin de pouvoir y remédier. Il s'agit d'abord d'apporter une aide à la recherche d'emploi, qui permet également si nécessaire l'accès à une formation ou encore l'ouverture de droits (allocation chômage, minima sociaux, mais également d'autres droits permettant de remédier à certains freins tels que la santé ou le mode de garde). L'objectif final est l'accès à l'emploi, vu comme garant d'une sortie de la pauvreté et participant à l'intégration sociale et d'amélioration du capital humain. À plus long terme, le fait d'améliorer le succès de recherche d'emploi parmi les publics les plus en difficulté est également un facteur d'égalité des chances, qui limite l'irréversibilité des situations de pauvreté ainsi que leur hérédité sociale.

La Stratégie, qui vise à rassembler différents types d'accompagnement, pourrait en simplifier l'accès et favoriser une prise en charge globale de l'ensemble des freins à l'emploi. Inversement, la multiplication de dispositifs cloisonnés peut réduire la lisibilité des mesures proposées et freiner l'accès aux dispositifs, tout en étant source d'inégalités de traitement et en compliquant fortement le traitement de l'ensemble des freins : autant de problèmes qui réduisent les chances d'accès à l'emploi.

**Figure 1 – Chaîne de causalité des mesures accompagnement, formation et emploi de la Stratégie pauvreté**



Source : Dares

S'il est toujours difficile d'isoler de façon certaine les effets des politiques publiques sur l'insertion professionnelle des publics cibles, une revue de la littérature internationale fait ressortir quelques résultats, dont certains peuvent venir appuyer la chaîne de causalité telle qu'elle a été pensée dans le cadre de la Stratégie :

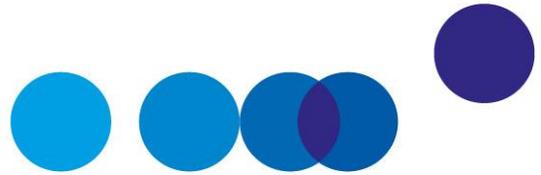
- L'accompagnement précoce des demandeurs d'emploi par un suivi régulier et renforcé a un impact positif important sur le retour à l'emploi, à la fois en termes de rapidité et de qualité. L'effet semble d'autant plus important que le suivi est intensif, et se trouve renforcé s'il est associé à des mesures de contrôle, bien que ces dernières aient aussi des effets pervers.
- La formation des demandeurs d'emploi a des effets positifs si son contenu est adapté et qu'elle est bien dirigée vers les publics les plus en difficultés. Mais comme elle peut aussi retarder la reprise d'un emploi (effet d'enfermement), elle doit être prioritairement dirigée vers les publics les plus en difficultés.
- Les politiques visant à prolonger la scolarité des jeunes les plus en difficulté sont susceptibles d'avoir un impact sur leur insertion professionnelle sous réserve de la capacité du système scolaire à trouver des outils permettant à ces jeunes de tirer parti des années supplémentaires de scolarité (en misant notamment sur des compétences de base et les savoir-être). Cependant, si les résultats d'études internationales montrent globalement un effet positif, ceux portant sur la France sont plus partagés.
- Les politiques d'aide et d'accompagnement orientées vers l'emploi ont montré des effets positifs en matière de retour à l'emploi des jeunes (y compris l'emploi durable), à condition d'être correctement orientées (notamment vers les NEET) et de s'accompagner de la délivrance d'une allocation.
- Bien que ces éléments centraux de la chaîne de causalité théorique semblent ressortir de la revue de la littérature, cette dernière fait également ressortir des points qui viennent tempérer une vision univoque, poussent à formuler des questions spécifiques et à multiplier les dimensions prises en compte dans l'évaluation des effets des mesures axées sur l'accompagnement sur la pauvreté.

Outre leur développement dans le complément 8 produit par la DARES, ces éléments motivent un point d'attention soulevé par le comité, évoqué dans la [section 5 de la partie 5](#) du présent rapport.

## 4. Avis du comité sur l'évaluation des mesures de la Stratégie

Il est encore tôt pour évaluer les effets des mesures : toutes les mesures ne sont pas encore pleinement montées en charge et il existe un délai pour qu'elles produisent des effets ainsi que pour pouvoir disposer des données. Il faut aussi, et le panel citoyen le souligne également, que les indicateurs d'évaluation soient disponibles, ce qui n'est pas le cas pour plusieurs mesures. Si cela n'est pas corrigé, il ne sera pas possible d'évaluer l'efficacité des mesures, même à un horizon éloigné.

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 2022, ce qui suppose que l'évaluation se poursuive au-delà de l'horizon de déploiement de la Stratégie. Les éléments des revues de littérature 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.



## PARTIE 3

# 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 par rapport à 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 pauvreté. Il tient ainsi compte des politiques qui visent les mêmes objectifs de lutte contre la pauvreté comme 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, et ainsi être contreproductives, ou favoriser l'atteinte des objectifs de la Stratégie ; ou encore celles qui visent le même public, par exemple la petite enfance.

L'évaluation doit s'attacher à montrer l'effet de la Stratégie sur la pauvreté et les objectifs fixés par la Stratégie. Le comité a donc décidé de suivre l'évolution de la pauvreté et d'opérer un suivi d'indicateurs pertinents sur les grandes thématiques de la Stratégie. Il 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. 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.

## 1. Une évolution de la pauvreté en France métropolitaine entre 2018 et 2019 qu'on associe assez peu aux mesures de la Stratégie

Selon l'Insee<sup>1</sup>, après une hausse en 2018 de 0,7 point par rapport à 2017, le taux de pauvreté monétaire aurait baissé entre 2018 et 2019 de 0,3 point.

### *L'évolution de la pauvreté monétaire et en conditions de vie*

Selon l'Insee, en 2018, lors du lancement de la Stratégie, le taux de pauvreté monétaire en France métropolitaine sur la population des ménages ordinaires était de 14,8 %. 9,3 millions de personnes vivaient au-dessous du seuil de pauvreté monétaire à 60 %, soit 1 063 euros par mois pour une personne seule. Parmi elles, 5,3 millions de personnes (8,3 % de la population) vivaient sous le seuil de pauvreté monétaire à 50 %, soit avec moins de 885 euros.

Le taux de pauvreté en 2018 connaît ainsi une hausse de 0,7 point par rapport à 2017. La baisse des allocations logement induite par la réforme de la réduction du loyer de solidarité explique une part importante de cette hausse. Selon l'estimation avancée, réalisée à l'automne 2019, si l'on neutralisait la baisse des allocations logement induite par la réduction du loyer de solidarité, la hausse du taux de pauvreté serait réduite de 0,4 point. Le reste de la hausse serait lié à une plus faible progression des revenus d'activité en dessous de la médiane et, dans une moindre mesure, aux autres évolutions de la législation affectant le niveau de vie des plus modestes (gel du barème et baisse de 5 euros des aides au logement, réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant).

Les premiers déterminants de la pauvreté sont la situation d'activité et la configuration familiale. En 2018, les chômeurs et adultes inactifs (hors retraités) ont des taux de pauvreté plus de trois fois supérieurs à celui des actifs occupés : 37,8 % des chômeurs et 32,7 % des adultes inactifs (hors retraités) vivent sous le seuil de pauvreté, contre 8,4 % des actifs occupés. 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 personnes en emploi a légèrement augmenté entre 2017 et 2018 (+ 0,2 point), comme celui des chômeurs.

Le taux de pauvreté des retraités, s'il reste relativement faible en 2018 (8,7 %), est en hausse de 1,1 point par rapport à 2017, alors qu'il était stable depuis 2014.

---

<sup>1</sup> Voir note en complément 17 et Delmas, F. et Jorick Guillauneuf J. (2020), « [En 2018, les inégalités de niveau de vie augmentent](#) », *Insee Première*, n° 1813, septembre.

En 2018, un tiers des personnes en situation de pauvreté sont des enfants, soit 2,9 millions ; 21 % des enfants vivaient sous le seuil de pauvreté en 2018 (+ 1 point par rapport à 2017), soit plus d'un enfant sur cinq. Par ailleurs, 35,3 % des familles monoparentales vivaient sous le seuil de pauvreté en 2018 (+ 1,7 % point par rapport à 2017).

L'intensité de la pauvreté, qui mesure l'écart entre le niveau de vie médian de la population en situation de pauvreté et le seuil de pauvreté, est restée stable à 19,6 %. Le taux de pauvreté en conditions de vie s'élevait à 11 %, son niveau depuis 2016.

En 2019, d'après l'estimation avancée de l'Insee, qui est provisoire, le taux de pauvreté diminuerait de 0,3 point, ramenant à 9,1 millions le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, soit 14,5 % de la population française. Les indicateurs définitifs pour l'année 2019 seront publiés en septembre 2021.

L'évolution récente de la pauvreté en France et les prochaines publications de chiffres sur la pauvreté de l'Insee (dates de publication des indicateurs et informations à venir) sont décrites dans le complément 17 rédigé par l'Insee.

En 2018, la France a un taux de pauvreté monétaire relativement faible dans l'Union européenne. Selon l'enquête SILC (*Survey on Income and Living Conditions*), il s'élève à 13,6 %, contre 16,8 % en moyenne en Europe<sup>1</sup>. Quelques éléments de comparaison internationale sur la situation en France en matière de pauvreté et sur le choix de la France de s'appuyer sur une Stratégie pour lutter contre la pauvreté sont proposés dans la note en complément 17.

### ***La diminution de la pauvreté monétaire entre 2018 et 2019 est peu reliée aux mesures de la Stratégie***

La diminution de la pauvreté monétaire constatée entre 2018 et 2019<sup>2</sup> s'explique principalement par l'évolution des revenus primaires des ménages, qu'on relie assez peu aux mesures de la Stratégie. L'étude de l'impact redistributif des réformes socio-fiscales entrées en vigueur depuis 2017 (voir encadré 7) met en revanche en lumière l'effet de la revalorisation de la prime d'activité sur la pauvreté monétaire. Selon une estimation réalisée par le DREES et l'Insee avec le modèle de micro-simulation Ines (qui a par le passé montré sa qualité pour les estimations) et sous certaines hypothèses, cette réforme

---

<sup>1</sup> Union européenne à 27, hors Croatie et y compris Royaume-Uni. Ce taux de pauvreté est calculé à partir de données issues de l'enquête EU-SILC, tandis que 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. Les résultats peuvent donc légèrement différer.

<sup>2</sup> Buresi, G. et Cornuet, F. (2020), « [Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités. En 2019, les inégalités et le taux de pauvreté diminueraient](#) », *Insee Analyses*, n° 60, novembre.

aurait eu un fort impact sur le taux de pauvreté (- 0,7 point)<sup>1</sup>. Toutefois, elle ne concerne que les personnes percevant des revenus d'activité supérieurs à 50 % du Smic mensuel.

Cette estimation sera affinée grâce à 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 effets de cette revalorisation sur les comportements d'activité, réalisé par l'Institut des politiques publiques dans le cadre du projet de recherche en cours pour le compte du comité d'évaluation.

### **Encadré 7 – Les effets redistributifs sur les plus pauvres des réformes socio fiscales entrées en vigueur depuis 2017**

Chaque année les équipes de l'Insee et de la DREES publient *dans France, portrait social* un dossier sur les effets redistributifs des réformes socio fiscales entrées en vigueur durant l'année précédente<sup>2</sup>. Cet exercice permet de comparer à l'aide du modèle de micro-simulation Ines (Fredon et Sicsic, 2020) une situation contrefactuelle où aucune mesure n'aurait été mise en place à une situation où toutes les mesures sont montées en charge<sup>3</sup>. Les résultats sont proposés par réforme et par décile, ce qui permet de connaître l'effet des réformes socio fiscales sur les personnes les plus pauvres. L'impact sur les indicateurs de pauvreté est calculé lorsque pertinent. Tous les résultats donnés ci-dessous le sont sur le champ du modèle Ines, c'est-à-dire les ménages ordinaires de France métropolitaine. De plus, sont exclus de l'analyse les ménages avec des personnes de référence étudiantes et ceux dont le revenu déclaré est négatif.

En 2019, les réformes<sup>4</sup> socio fiscales ont fortement augmenté le revenu disponible<sup>5</sup> des ménages, notamment ceux de niveau de vie intermédiaire (Cornuet *et al.*, 2020). Ainsi le niveau de vie des ménages augmente de 1 %, soit 250 euros par an en moyenne (pour les ménages de niveau de vie intermédiaire cette hausse est

<sup>1</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*, coll. « Insee Références », édition 2020.

<sup>2</sup> Voir Cornuet *et al.* (2020) pour la dernière publication sur les mesures de 2019.

<sup>3</sup> Les chiffres donnés ici sont basés sur l'effet consolidé (c'est-à-dire une fois les mesures pleinement montées en charge). Pour une définition de l'effet consolidé des mesures socio fiscales, voir les définitions dans Cornuet *et al.* (2020).

<sup>4</sup> Ne sont pas prises en compte dans l'exercice les mesures suivantes : le passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, l'exonération de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et la transformation de la CMU-C et de l'ACS en complémentaire santé solidaire (CSS).

<sup>5</sup> Le revenu disponible d'un ménage est défini comme la somme des revenus bruts (activité, remplacement et patrimoine) de chacun des membres, diminuée des cotisations et contributions sociales, de l'impôt payé, et augmentée des prestations et minima sociaux.

de 300 à 340 euros en moyenne). Les plus aisés voient leur niveau de vie augmenter de 200 euros entre le 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> décile, et de seulement 30 euros annuels au-delà. Les plus modestes ont pour leur part une hausse de niveau de vie annuel comprise entre 160 (sous le 1<sup>er</sup> décile) et 280 euros annuels (entre le 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> décile). En cumulé, les mesures mises en œuvre en 2019 ont permis de baisser le taux de pauvreté de 0,2 point. Toutefois les effets positifs sont avant tout concentrés sur les ménages dont la personne de référence est en emploi, notamment du fait de l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires et de la revalorisation de la prime d'activité.

Si l'on se concentre sur les ménages les plus modestes, c'est la revalorisation de la prime d'activité qui participe le plus à augmenter le niveau de vie, avec des gains s'élevant à 130 euros annuels en moyenne pour les ménages sous le 1<sup>er</sup> décile, 220 euros annuels pour ceux entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> décile et 200 euros annuels pour ceux entre le 2<sup>e</sup> et le 3<sup>e</sup> décile. Cette réforme a un fort impact sur le taux de pauvreté (- 0,7 point). Toutefois cette mesure ne concerne que les personnes percevant des revenus égaux ou supérieurs à 50 % du Smic mensuel. D'autres mesures comme l'augmentation du chèque énergie ou la revalorisation du minimum vieillesse (Aspa) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ont aussi permis d'augmenter le niveau de vie des plus modestes, même si pour les deux dernières elles ne concernent qu'un public très ciblé. Dans le sens inverse, le gel et la sous-indexation des prestations sociales ont pénalisé les 40 % de personnes les plus modestes avec une perte de niveau de vie comprise entre 30 et 70 euros annuels en moyenne. Ces mesures d'économie augmentent le taux de pauvreté de 0,2 point.

En 2018, les réformes<sup>1</sup> socio fiscales ont augmenté le niveau de vie des ménages de 1,1 %, principalement pour les ménages les plus aisés (Biotteau *et al.*, 2019). Ces gains sont le fruit de réformes des prélèvements sur le capital, notamment la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière (+ 500 euros de niveau de vie par an en moyenne pour les 10 % les plus aisés) et la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (+ 270 euros de niveau de vie par an en moyenne pour les 10 % les plus aisés). Prises dans leur ensemble, les mesures de 2018 amènent tout de même une baisse du taux de pauvreté de 0,1 point.

Les 10 % des personnes les plus modestes voient leur niveau de vie augmenter. Plusieurs réformes permettent un gain de niveau de vie, parmi lesquelles les revalorisations de l'allocation de soutien familial et de la majoration du complément

---

<sup>1</sup> Ne sont pas prises en compte dans l'exercice les mesures suivantes : la réduction de loyer de solidarité (RLS), l'introduction d'un seuil de versement pour l'ASF, la hausse des cotisations APEC pour les cadres salariés, la majoration du complément de libre choix de mode de garde pour les familles monoparentales et la réduction d'impôt sur les travaux pour des logements de plus de quinze ans.

familial, la revalorisation de l'Aspa et de l'AAH, la mise en place du chèque énergie, et la réforme de la prime d'activité d'octobre 2018. Si plusieurs mesures sont bénéfiques au niveau de vie des plus modestes, le gel du barème des aides au logement ainsi que la réforme de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ont l'effet inverse. En prenant l'ensemble des mesures, le niveau de vie des ménages en dessous du 1<sup>er</sup> décile augmente de 130 euros par an en moyenne, cette augmentation est de 180 euros par an entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> décile et de 200 euros entre le 2<sup>e</sup> et le 3<sup>e</sup> décile.

En 2017, les réformes<sup>1</sup> socio fiscales ont eu un effet neutre sur le niveau de vie des ménages (Biotteau *et al.*, 2018). Ainsi si les ménages de niveau de vie intermédiaire bénéficient d'une réduction exceptionnelle de l'impôt sur le revenu, les gains liés à cette mesure sont en grande partie compensés par la hausse des taux de cotisation vieillesse. La hausse de niveau de vie ne dépasse pas 0,1 % pour les ménages situés entre le 1<sup>er</sup> et le 7<sup>e</sup> décile. Au-dessus de celui-ci, l'évolution est nulle ou négative (- 0,1 % pour les ménages au-dessus du 8<sup>e</sup> décile), du fait de la hausse des cotisations vieillesse.

Toutefois les 10 % des personnes les plus modestes voient leur niveau de vie augmenter de 0,4 % du fait de la mise en place de la Garantie jeunes et de la revalorisation exceptionnelle du RSA<sup>2</sup> principalement. Ainsi la revalorisation du RSA entraîne des gains de niveau de vie de 40 euros en dessous du 1<sup>er</sup> décile. D'autres mesures comme la revalorisation de l'ASF et de la majoration du complément familial bénéficient aussi aux ménages du 1<sup>er</sup> décile de manière limitée. À l'inverse, la baisse de 5 euros des aides au logement, la suppression du cumul intégral du RSA et du cumul de l'ASS et de l'AAH font baisser le niveau de vie des ménages du 1<sup>er</sup> décile. Parmi ces mesures négatives, la baisse des aides au logement a l'effet le plus fort, avec une baisse de niveau de vie de 20 euros en moyenne sur l'année.

### Références bibliographiques

Biotteau A.-L., Fredon S., Paquier F. et Schmitt K. (2018), « [Les réformes des prestations et prélèvements mises en œuvre en 2017 ont un impact quasi nul sur](#)

---

<sup>1</sup> Ne sont pas prises en compte dans l'exercice les mesures suivantes : la revalorisation des bourses du collège à la rentrée 2017, la revalorisation des plafonds de ressources de la CMU-C, de l'ACS et de l'aide médicale d'État, la mise en place du régime micro-bénéfice agricole, la prise en compte des rentes ATMP dans les ressources pour l'attribution du RSA et de la prime d'activité, la simplification de l'intéressement en cas de reprise d'activité pour les bénéficiaires de l'ASS.

<sup>2</sup> Décidée au moment de la mise en place du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté sous la présidence Hollande.

les inégalités de niveau de vie », in *France, portrait social*, coll. « Insee Références », édition 2018.

Biotteau A.-L., Fredon S., Paquier F., Schmitt K., Sicsic M. et Vergier N. (2019), « Les personnes les plus aisées sont celles qui bénéficient le plus des mesures socio-fiscales mises en œuvre en 2018, principalement du fait des réformes qui concernent les détenteurs de capital », in *France, portrait social*, coll. « Insee Références », édition 2019.

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*, coll. « Insee Références », édition 2020.

Fredon S. et Sicsic M. (2020), « Ines, le modèle qui simule l'impact des politiques sociales et fiscales », *Courrier des statistiques*, n° 4, Insee, juin, p. 42-61.

### **L'évolution du taux de pauvreté monétaire entre 2019 et 2020 ne sera pas connue avant mi-2022**

L'indicateur avancé de l'Insee pour 2020 devrait être publié plus tôt qu'habituellement (sous réserve). L'indicateur 2020 sera publié en juin 2022 (au lieu de mi-septembre). Il sera par ailleurs à considérer avec précaution puisque c'est un indicateur relatif, calculé par rapport au niveau de vie médian de la population. Comme le souligne le 5<sup>e</sup> collège du CNLE, dans ce contexte de crise, une baisse générale du niveau de vie est une hypothèse envisageable. Si tel est le cas, celle-ci entraînera mécaniquement une baisse du taux de pauvreté monétaire mais cela ne signifiera pas pour autant que la situation des personnes en situation de pauvreté monétaire aura progressé. En effet, si le niveau de vie médian baisse en France après la crise, le seuil de pauvreté baissera mécaniquement, si bien que des personnes précédemment considérées comme en situation de pauvreté pourraient ne plus l'être après le choc, alors que leur niveau de vie n'a pas changé, voire qu'il a diminué.

Les données concernant l'indicateur de pauvreté matérielle et sociale seront disponibles en juin 2021. Pour l'Insee il est peu probable que sur la seule année 2020 il soit possible de mesurer l'impact de la crise sanitaire avec l'indicateur en conditions de vie, car il faut du temps et du recul pour constater une dégradation sur les conditions de vie.

La crise a montré les difficultés d'avoir une vision claire de la pauvreté à un instant T. Des outils de suivi quantitatif et qualitatif ont ou vont être mis en place :

- La DREES a mis en place en décembre 2020 un tableau de bord mensuel des bénéficiaires des prestations sociales (allocataires de minima sociaux dits

« d'insertion », de la prime d'activité, des aides au logement et des bénéficiaires de la Garantie jeunes), avec un décalage de 2-3 mois<sup>1</sup>. De plus, des données nationales et régionales sur certaines aides destinées aux étudiants (aide spécifique ponctuelle (ASAP) attribuée par les Crous et repas vendus au tarif de 1 € depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2020 dans les structures de restauration des Crous) sont publiées depuis fin février 2021.

- Un groupe de travail des Insee régionaux prépare aussi un tableau de bord, qui sera plus large (avec les chômeurs notamment).
- Le CNLE s'est vu confié la mission de travailler sur un tableau de bord qualitatif qu'il livrera en fin d'année 2021 et a lancé le groupe de travail « Suivi et analyse des retombées sociales de la crise sur les populations vulnérables », dont le comité d'évaluation suivra les travaux.

Le comité pourra les utiliser pour alimenter son prochain rapport. Il suivra également les chiffres du surendettement en France.

## 2. Des indicateurs par groupes de mesures qui permettent de faire un état des lieux sur la situation avant Stratégie ou avant crise sanitaire

Pour chaque groupe de mesures, le comité a déterminé des objectifs évaluables et identifié les indicateurs dont il désirait assurer un suivi 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 5.

Ce niveau d'évaluation peut conduire à évaluer 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. Les indicateurs disponibles aujourd'hui sur les grandes thématiques de la Stratégie donnent pour le moment une vision de la situation avant la mise en place de celle-ci, soit pour l'année 2018 pour la plupart des thématiques (hors emploi et éducation, pour lesquelles des valeurs plus récentes sont disponibles, mais ne peuvent être reliées à la mise en œuvre de la Stratégie). La crise économique et sociale actuelle pourrait avoir un effet important sur

---

<sup>1</sup> DREES (2020), « Plus de 2 millions d'allocataires du RSA fin octobre 2020 - Mise en place d'un suivi mensuel des prestations de solidarités pendant la crise sanitaire », *Études et résultats*, n° 1175, décembre. En plus de la publication le 1<sup>er</sup> du mois d'un document *Études et résultats*, la DREES met à jour à la fin de chaque mois le jeu de données sur [son site](https://www.drees.fr).

les indicateurs sélectionnés par le comité d'évaluation par groupe de mesures. Il conviendra d'en tenir compte en observant leur évolution.

## 2.1. Mesures en matière de petite enfance et éducation

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 milieu défavorisé à des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) de qualité, et d'autre part le renforcement de la réussite scolaire et la réduction des inégalités de réussite scolaire, sur les premières années (3 à 6 ans) et pour les 16-18 ans.

Concernant le premier objectif, selon la CNAF<sup>1</sup>, en 2018, 20 % des enfants appartenant aux familles dont les ressources sont situées sous le seuil de pauvreté ont fréquenté un EAJE. Les données sur la qualité des EAJE ne sont pas collectées et cet indicateur ne pourra donc pas être suivi. Des points ponctuels pourront être faits si des enquêtes sur le sujet sont réalisées, ce qui n'est pas été prévu à ce stade.

En matière de réussite scolaire, les données disponibles ne permettent que de donner une indication de la situation lors du lancement de la Stratégie.

Pour le CP et le CE1, on ne dispose pas des données selon l'origine sociale. Les résultats sont disponibles selon l'appartenance des établissements à un réseau d'éducation prioritaire (Rep) et ou hors éducation prioritaire.

À partir des données fournies par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), on constate en classe de CP, sur la période 2018 à 2020, une maîtrise des compétences en légère baisse en français comme en mathématiques, particulièrement sur les domaines travaillés en fin de grande section de maternelle. La baisse est plus marquée pour les élèves qui fréquentent des classes en Rep ou en Rep +.

En classe de CE1, en français comme en mathématiques, on observe en moyenne sur l'ensemble des compétences une baisse des acquis entre 2019 et 2020, alors que la maîtrise des connaissances avait augmenté entre 2018 et 2019. Cette baisse globale des acquis touche tous les élèves confondus – hors éducation prioritaire, Rep et Rep +.

Enfin, le taux d'élèves en début de 6ème maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français a augmenté faiblement entre 2017 et 2020. Ces résultats seront disponibles selon l'origine sociale pour le prochain rapport du comité d'évaluation, ce qui permettra d'affiner l'analyse.

---

<sup>1</sup> Source : Onape (2020), *La Lettre de l'Observatoire national de la petite enfance*, n° 5, décembre.

Entre 2016 et 2019, soit avant l'entrée en vigueur de l'obligation de formation, le taux de scolarisation de 16 à 18 ans a augmenté de 88,3 % à 90 % en moyenne, mais c'est le taux de scolarisation à 17 ans qui a augmenté le plus significativement durant cette période : + 2,2 points entre 2016 et 2019 (91,90 % à 94,10 %), contre + 1,8 pour le taux de scolarisation à 16 ans entre 2016 et 2019 (94,80% à 96,60 %). En comparaison, le taux de scolarisation à 18 ans est celui qui a évolué le moins fortement : il est passé de 78,40 % de jeunes de 18 ans scolarisés en 2016 à 79,30 % en 2019.

Les données par origine sociale ne sont pas disponibles pour ce niveau d'études.

Enfin, on constate un léger recul entre 2018 et 2019 du taux de sortants de formation initiale peu diplômés, et une hausse l'année suivante : il est passé de 6,7 % de la population française diplômée du diplôme nationale du brevet en 2019 à 7,1 % en 2020 et de 5,5 % de non-diplômés à 5,7 % sur la même période. 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 2019, comme en 2018, 13 % des adultes de 25-34 ans sont sortis de formation initiale avec le diplôme national du brevet ou aucun diplôme. Ce sont 17 % des adultes de 25-34 ans issus d'un milieu ouvrier. C'est un point de moins qu'en 2018. En 2019, 48 % des adultes de 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur (+ 1 point par rapport à 2018). Ce sont 80 % des adultes d'un milieu social très favorisé (cadres ou professions intellectuelles supérieures) (+ 1 point par rapport à 2018) contre 29 % des adultes issus d'un milieu ouvrier (comme en 2018). Les chiffres pour l'année 2020 seront connus fin 2021.

## 2.2. Mesures en matière de santé

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

Selon l'Insee, pour la période 2012-2016, treize ans d'écart séparent l'espérance de vie des hommes les plus aisés des plus modestes, contre huit ans entre les femmes les plus aisées et les plus modestes. L'espérance de vie à la naissance des hommes parmi les 5 % les plus aisés est de 84,4 ans, contre 71,7 ans pour les hommes parmi les 5 % les plus pauvres. L'espérance de vie à la naissance des femmes parmi les 5 % les plus aisées atteint 88,3 ans, contre 80 ans pour les femmes parmi les 5 % les plus modestes.

Il sera possible de suivre le taux de renoncement aux soins pour des motifs financiers des 20 % de la population les plus modestes vs. l'ensemble de la population pour les soins

médicaux et les soins dentaires. Le suivi par décile de niveau de vie n'est pas certain à ce stade. Les autres informations nécessaires à une appréciation plus fine de la situation (ventilation de ce taux selon l'origine sociale, le sexe, la présence d'enfant dans le foyer et selon le décile de niveau de vie), et le taux de renoncement aux soins pour des motifs autres que financiers (« Préféré attendre », « Pas le temps », « Délai pour le rendez-vous/file d'attente », « Appréhension », « Ne connaît pas de bon médecin », « Éloignement », « Autres raisons ») ne sont pas disponibles à l'heure actuelle.

Concernant le refus d'accès aux soins, un *testing* fait en 2019 sur les professionnels suivants : gynécologues, dentistes, psychiatres libéraux, pour le refus des soins des bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS a révélé qu'en 2019, 42 % des patients bénéficiaires de la CMU-C ou de l'ACS n'ont pas eu accès à un rendez-vous, ce taux variant de 25 % à 66 % selon la spécialité. Un prochain *testing* va probablement être mis en place sur d'autres spécialistes.

Concernant les indicateurs sur l'état de santé des élèves, qui sont disponibles selon la catégorie socio-professionnelle des parents, les résultats les plus récents de la DREES remontent à 2017<sup>1</sup>. Ainsi, en 2017, 5 % des élèves en classe de 3ème étaient obèses. Entre 2009 et 2017, l'obésité était en hausse (de 3,8 % à 5 %). La santé bucco-dentaire était en revanche en nette amélioration : 32 % des adolescents ont des dents cariées contre 44 % en 2009. Toutefois, ces évolutions sont marquées par de fortes inégalités sociales. Ainsi, 8 % des enfants d'ouvriers étaient obèses contre 3 % des enfants de cadres. La proportion de ceux qui ont au moins une dent cariée s'élève à 41 % pour les enfants d'ouvriers, contre 23 % pour ceux de cadres.

Concernant le second objectif, le reste à charge en santé selon le décile de niveau de vie pour 2017 ne sera connu qu'au deuxième trimestre 2021.

L'évolution des indicateurs en matière de santé sera à considérer à la lumière d'autres politiques qui peuvent avoir un effet sur les inégalités de santé, notamment les mesures du Ségur de la santé qui visent à les réduire.

### **2.3. Mesures en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi**

Pour le comité d'évaluation, les dix mesures de la Stratégie 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

---

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

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.

Si elles ne permettent pas de mesurer l'effet des mesures d'accompagnement de la Stratégie, les données disponibles issues de l'Insee donnent un aperçu global de l'évolution de la situation du marché du travail depuis le lancement de la Stratégie.

Alors que le taux de chômage annualisé<sup>1</sup> au sens du BIT (c'est à dire cherchant un emploi et immédiatement disponibles) [France Hors Mayotte ; Insee] avait connu de 2016 (10 %) à 2019 (8,4 %) une baisse ininterrompue, les chiffres de 2020, qui ne sont pas encore stabilisés, laissent envisager une stagnation, voire une baisse du chômage (8 % sur l'année 2020) qui cache de larges variations dues à la crise économique et sanitaire (passant de 7,1 % au deuxième trimestre à 9,1 % au troisième) et semblent opérer en trompe-l'œil.

En effet, même s'ils ont diminué au cours de l'année 2020, les recours massifs<sup>2</sup> aux dispositifs d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée, initiés en réaction à la crise sanitaire, laissent augurer une hausse potentielle au cours des prochains mois. Les faillites qui pourraient résulter des conséquences économiques de la crise sanitaire pourraient aussi avoir un effet important sur le chômage.

De façon complémentaire, l'année 2020 est marquée par une augmentation significative suivie d'une large baisse du nombre de personnes appartenant au halo autour du chômage (c'est-à-dire considérés comme inactives au sens du BIT mais souhaitant avoir un emploi) pour s'établir à 1,75 million au quatrième trimestre 2020, pour une moyenne annualisée à 4,6 % de la population. Il s'agit d'une hausse significative puisque, précédemment, leur nombre avait peu évolué entre 2016 et 2019, s'établissant aux alentours de 1,6 million de personnes (environ 3,8 % des actifs).

Il en va de même du sous-emploi (c'est-à-dire les personnes qui travaillent à temps partiel mais souhaiteraient travailler plus) qui, après trois années de baisse consécutive entre 2016 (6,5 %) et 2019 (5,4 %), a connu en 2020 une large augmentation pour se porter à 11 % (malgré une baisse à 8,9 % au cours du 4<sup>e</sup> trimestre). Un chiffre qui s'explique, entre autres, par le recours au dispositif d'activité partielle.

---

<sup>1</sup> Sauf contre-indication, les chiffres mentionnés ici 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> Selon la DARES, respectivement 3,1 et 2,4 millions de salariés ont bénéficié d'au moins un jour d'activité partielle en novembre et décembre 2020.

On ne dispose actuellement pas d'indicateurs récents sur la part des contrats courts (intérim et CDD de moins de trois mois) qui s'établissait en 2017 à 4,5 % de l'emploi total. Une attention toute particulière devra être portée à l'effet de la crise sur ce chiffre.

La situation est différente pour le taux de chômage de longue durée, qui décline de manière continue dans le temps (il est passé de 4,8 % de la population en 2016 à 3 % en 2020, et s'établissait à 3,9 % en 2018).

Si l'on considère la situation des jeunes sur le marché du travail, on peut considérer que celle-ci s'est améliorée entre 2015 et 2018 voire 2019, pour connaître une dégradation rapide liée à l'impact de la crise du Covid-19.

Il existe plusieurs définitions<sup>1</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 considère (comme le fait la DARES<sup>2</sup>) la définition d'Eurostat pour les 15-25 ans (c'est en effet cette population-là qui a été choisie pour cibler les dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes de la Stratégie, tels que PACEA et la Garantie jeunes), on constate une baisse continue du nombre de NEET entre 2015 et 2018 en absolu (de 1 025 000 en 2015 à 963 000 en 2018), comme en part des jeunes de cette classe d'âge (de 13,7 % à 12,9 %) et en part des jeunes ayant terminé leur formation initiale (de 29,4 % à 27,9 %).

Nous ne bénéficions d'aucune source plus récente sur cette classe d'âge. Cependant, une estimation de la part des NEET parmi les 15-29 ans<sup>3</sup> (provenant des données de l'enquête emploi) laisse entrevoir une augmentation significative au cours de l'année 2020, à 14,1 %, soit 1,2 points au-dessus de son niveau de 2019, alors que l'on avait enregistré sur cette classe d'âge une baisse continue de la part de NEET depuis 2016 (- 1,4 points).

On constate à peu près le même phénomène sur le plan du chômage. En effet, après une baisse de 4,9 points du taux de chômage des jeunes (ici mesuré auprès des 15-24 ans) entre 2016 et 2019 (de 24,5 à 19,6 %), l'année 2020 semble aller dans le même sens avec une baisse de 1,2 points pour s'établir à 18,4 % au 4<sup>e</sup> trimestre 2020. Cependant, ce résultat masque le fait que le taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans a baissé d'un point

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> DARES (2020), « [Les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation \(NEET\) : quels profils et quels parcours ?](#) », *DARES Analyses*, n° 6, février.

<sup>3</sup> Beaucoup d'indicateurs, notamment pour des raisons d'harmonisation au niveau européen, sont produits pour cette classe d'âge.

au cours de l'année 2020. En réalité, le taux d'emploi des jeunes a baissé au cours de l'année 2020 de 1,2 points.

Particulièrement touchés par les destructions d'emplois liées à la crise du Covid-19, un grand nombre de jeunes a dû reporter son insertion sur le marché du travail, soit en continuant ses études, soit en choisissant temporairement l'inactivité. Cela laisse augurer une arrivée massive de jeunes sur le marché du travail au cours de l'année 2021, et potentiellement un impact à la hausse sur le niveau de chômage des jeunes.

L'évolution des indicateurs emploi sera à considérer à la lumière à la fois du renforcement opéré sur cet axe de la Stratégie par les mesures mises en place depuis le début de la crise du coronavirus (chômage partiel, plan « 1 jeune, 1 solution », augmentation des Garanties jeunes, etc.) et des effets attendus de la crise économique (baisse de l'activité économique, faillites, etc.). À cause de ces derniers, il sera plus complexe de lier l'évolution des indicateurs aux mesures de la Stratégie.

## 2.4. Mesures en matière de logement

Pour le comité d'évaluation, les trois mesures en matière de logement de la Stratégie poursuivent l'objectif final suivant : l'amélioration de l'accès au logement et des conditions de logement.

On ne dispose pas de données récentes en matière de logement. En 2013, 8,40 % de la population française vivait dans un logement surpeuplé, et 3,4 % de la population était concernée par deux défauts graves ou plus dans leur logement. Les chiffres pour les années suivantes jusqu'en 2020 ne sont pas connus. Le prochain résultat devrait être publié en 2021 et concerner l'année 2018.

En moyenne, toujours en 2013, les Français consacraient 18,3 % de leurs revenus aux dépenses de logement pour leur résidence principale, selon les données de l'Insee qui intègrent les loyers, les remboursements d'emprunt et les charges mais déduisent les aides au logement. Les 10 % les plus modestes consacraient 42 % de leurs revenus au logement, soit quatre fois plus que les 10 % les plus aisés.

En 2015, le taux d'effort énergétique s'élevait à 16,36% et 14,6 % de la population française était en précarité énergétique. Les données pour les années suivantes ne sont pas disponibles.

## 2.5. Mesures en matière de droits sociaux

Pour le comité d'évaluation, les sept mesures en matière de droits sociaux de la Stratégie poursuivent deux objectifs finaux : d'une part, l'amélioration du recours aux droits sociaux

par la population pauvre, et d'autre part l'amélioration de la mobilisation des acteurs qui traitent l'accès aux droits.

Selon la DREES, fin 2019, 4,3 millions de personnes étaient allocataires de l'un des dix minima sociaux. Cet effectif a légèrement augmenté en 2019 (+ 1,2 %) après une hausse de 0,6 % en 2018. Fin décembre 2020, 2,06 millions de foyers percevaient le revenu de solidarité active (RSA), soit une augmentation de 7,5 % par rapport à décembre 2019, alors que le nombre d'allocataires était proche de 1,9 million de janvier 2017 à février 2020. Les deux années précédentes, le nombre d'allocataires du RSA avait augmenté de 0,6 % en 2019 et de 1,1 % en 2018.

Les dépenses liées au versement des minima sociaux s'élevaient à 27,2 milliards d'euros en 2018 et à 28,3 milliards d'euros en 2019.

On ne dispose pas de chiffres récents sur le non-recours aux prestations. On estime qu'environ une personne sur trois qui a droit à des prestations n'en bénéficie pas (Eurofound, 2015). La DARES a estimé le taux de non-recours au RSA socle + activité à 50 % en 2011 et à 35 % pour le RSA socle seul. La DGCS, quant à elle, a estimé le taux de non-recours à la prime d'activité à 27 % en 2016. La DREES travaille actuellement à l'établissement de taux de recours sur ces prestations pour fin 2021 ou mi-2022.

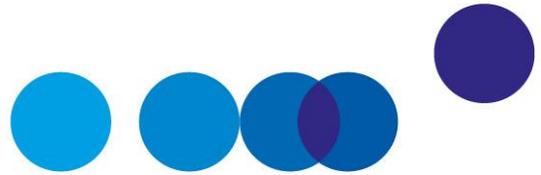
Trois des indicateurs que le comité souhaitait suivre pour cet ensemble de mesures ne sont pas disponibles : le volume des demandes de droits sociaux, le délai de traitement des dossiers et l'évolution des motifs de non-recours. Cela compromet le suivi de l'effet des mesures de la Stratégie en la matière.

### 3. Avis du comité sur l'évaluation de la Stratégie dans son ensemble

On observe une évolution de la pauvreté entre 2018 et 2019 (Insee 2020) qu'on relie assez peu aux mesures de la Stratégie. Une étude de l'impact redistributif des réformes socio-fiscales entrées en vigueur depuis 2017 à partir des travaux DREES-Insee d'estimation de ces impacts par micro-simulation (donc sous certaines hypothèses) indique qu'une mesure de la Stratégie aurait un effet sur la pauvreté monétaire : la revalorisation de la prime d'activité. Cette réforme a un fort impact sur le taux de pauvreté (- 0,7 point) (*France, portrait social 2020*). Toutefois elle ne concerne que les personnes percevant des revenus d'activité supérieurs à 50 % du Smic mensuel.

Les indicateurs disponibles aujourd'hui sur les grandes thématiques de la Stratégie donnent pour le moment une vision de la situation avant la mise en place de la Stratégie, soit pour l'année 2018, pour la plupart des thématiques (hors emploi et éducation, pour lesquelles des valeurs plus récentes sont disponibles, mais ne peuvent être reliées à la

mise en œuvre de la Stratégie). La crise économique et sociale actuelle pourrait avoir un effet important sur les indicateurs sélectionnés par le comité d'évaluation par groupe de mesures. Il conviendra d'en tenir compte en observant leur évolution.



## PARTIE 4

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

---

De premiers travaux réalisés par France Stratégie ont cherché à apprécier l'effectivité de la mise en œuvre des actions prescrites au titre de la gouvernance de la Stratégie. Les principaux constats réalisés dans ce cadre sur le pilotage de la Stratégie, la contractualisation et la participation des personnes concernées sont présentés ci-dessous. Une note présentée en complément 9 détaille ces éléments. L'efficacité de ces actions au regard des objectifs visés, leur pertinence en termes de pilotage et leur impact sur la situation des personnes concernées pourront être mesurés dans le cadre des travaux de recherche et d'évaluation conduits en 2021.

Quatorze commissaires à la lutte contre la pauvreté dont onze de régions de France métropolitaine et trois de départements d'Outre-mer ont été rencontrés en janvier et février 2021 par le Président du comité. Une synthèse de ces échanges est présentée en complément 9 et vient alimenter les constats ci-dessous.

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 8 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. L'organisation adoptée par l'État**

L'élaboration et le pilotage de la Stratégie ont été confiés à un délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) placé sous l'autorité du ministre en charge des Solidarités de la Santé. Entouré d'une petite équipe, le délégué a en charge la

concertation avec les principaux acteurs, la coordination interministérielle et le suivi de la Stratégie. Marine Jeantet a succédé à Olivier Noblecourt dans cette fonction en mars 2020.

Pour déployer la Stratégie dans les territoires, la déléguée interministérielle s'appuie sur dix-huit commissaires à la lutte contre la pauvreté, 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. 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.

### **Principaux enseignements tirés des auditions des quatorze commissaires réalisées en 2021**

- Les commissaires ont été recrutés à un haut niveau de compétence et de motivation. Leur positionnement, très dépendant du contexte régional, reste fragile et constitue un point de vigilance au moment de la création des DREETS<sup>1</sup>. Le manque d'appui administratif est unanimement identifié comme un frein à la conduite de leurs missions.
- La principale réussite de la contractualisation est d'amener de nouveaux enjeux et modes de collaboration avec les conseils départementaux. Toutefois, la cohérence de l'action de l'État est fragilisée par le manque d'outils de pilotage et la multiplication des appels à projets ministériels qui s'émancipent de la Stratégie. Le renforcement de l'interministérialité est une demande forte des commissaires.
- La crise sanitaire a confirmé la pertinence de la Stratégie et les a confortés dans la nécessité de leur engagement. Pour autant, elle a amoindri l'ambition transformatrice de la Stratégie, avec un renoncement au moins temporaire au revenu universel d'activité et une « reministériation » des sujets.

La mise en œuvre de la Stratégie mobilise également les services de l'État, qui font l'objet d'une réorganisation importante en 2021. La création des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) vise 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 »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

<sup>2</sup> Décret du 9 décembre 2020 relatif à l'organisation et aux missions des DREETS et de DDETS.

## 1.2. Les actions

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.

Ces trois catégories d'actions 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>. Il n'existe toutefois pas de tableaux de bord permettant d'en assurer un suivi global au niveau national, régional ou départemental.

**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. Les personnes auditionnées émettent des réserves importantes sur ces indicateurs. Elles estiment notamment qu'ils n'ont pas été suffisamment concertés avec les collectivités. Ces dernières ne les comprennent pas de la même manière et ne disposent pas toujours de systèmes d'information pour les recueillir. Les données agrégées par la DIPLP sont parcellaires (tous les départements ne fournissent pas l'ensemble des indicateurs) et leur traitement au niveau national n'est ni régulier, ni exhaustif. Il ne permet pas actuellement au comité d'évaluation de suivre la mise en œuvre des mesures contractualisées de manière satisfaisante.

Enfin, concernant **les actions financées directement par les commissaires**, certains d'entre eux ont pris l'initiative d'en diffuser la liste. La DIPLP a prévu d'en faire réaliser un catalogue exhaustif en 2021.

---

<sup>1</sup> Ces fiches sont rassemblées dans [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2021](#), également disponible sur internet.

### 1.3. L'animation interministérielle

Structurellement, la DIPLP n'est pas rattachée au Premier ministre mais à un ministère sectoriel qui, conjoncturellement, est mobilisé par la crise sanitaire depuis 2020. Elle dispose de moyens humains limités et ne semble pas disposer du poids nécessaire pour imposer une coordination interministérielle. Cette faiblesse s'illustre par 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.

Cette situation fragilise le positionnement déjà complexe des commissaires, car elle ne leur permet pas de donner aux collectivités une vision juste de l'intervention territorialisée de l'État sur les politiques contribuant à la lutte contre la pauvreté qui équilibrerait les rapports de force dans le cadre de la négociation des conventions.

## 2. La contractualisation : un engagement crédible de l'État vis-à-vis des collectivités, des effets encore à évaluer

En 2019 et 2020, tous les départements ont signé une convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi) (CALPAE), à l'exception de deux départements d'Île-de-France<sup>1</sup>. Au titre du fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi, 105,7 millions d'euros ont été délégués aux départements en 2019 et 146,7 millions d'euros en 2020. Ces montants ont permis d'honorer les engagements pris par l'État à la signature des conventions.

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. Les crédits non consommés ont été redéployés au niveau régional ou départemental. Le niveau de consommation des crédits de l'État et le montant des cofinancements apportés par les départements ne sont pas connus. Les avenants 2020 aux conventions n'ayant été signés qu'en octobre en raison de la crise sanitaire, leur durée d'exécution pourra être prolongée de six mois par avenant. De même, la remontée des éléments de suivi a été décalée, reportant la remontée d'indicateurs à fin mars 2021 et les rapports d'exécution au 30 juin 2021.

Les métropoles et les conseils régionaux sont également concernés par la démarche de contractualisation. Après Lyon, Nantes et Toulouse, 18 métropoles se sont engagées

---

<sup>1</sup> Les Hauts-de-Seine et les Yvelines.

en 2020. Des conventions avec les conseils régionaux sont également négociées, notamment sur l'obligation de formation des 16-18 ans. La DIPLP a indiqué qu'il y aurait cinq régions signataires en 2020.

Dans le cadre des auditions qu'il a conduites, le comité d'évaluation a pu recueillir un certain nombre d'éléments qualitatifs sur le processus d'élaboration des conventions et leur valeur ajoutée.

À ce stade, les parties prenantes estiment que l'adaptation aux besoins des territoires est 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 en sont les principales causes.

### **3. Une appropriation de la Stratégie par les acteurs qui reste inférieure aux ambitions**

Le choix d'élaborer la Stratégie dans le cadre d'une large concertation associant l'ensemble des parties prenantes et les personnes concernées 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 sont prévues périodiquement afin de rendre compte des avancées de la Stratégie en région. Quinze groupes de travail thématiques 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. Même si l'animation régionale de la Stratégie a été fortement ralentie en 2020 en raison de la crise sanitaire, de nombreuses réunions se sont tenues à distance. Un objectif de 50 % de participation de personnes concernées à ces groupes de travail a été fixé par la DIPLP pour 2022.

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. Sa concrétisation passe notamment par la formation des travailleurs sociaux qui n'a pas encore débuté (cf. 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. Par ailleurs une cartographie des lieux de participation est en cours de réalisation à l'initiative de la DIPLP.

Le partage d'informations et de bonnes pratiques entre les acteurs est également un outil important d'amélioration de l'efficacité des politiques sociales. Un espace collaboratif dédié à la Stratégie permet d'accéder aux documents de cadrage et aux productions des groupes de travail et, pour les personnes habilitées, aux documents de suivi des conventions départementales. Il est toutefois de moins en moins utilisé car peu ergonomique.

Enfin, en 2021, la DIPLP portera un projet inspiré des What Works Centers anglo-saxons visant à recenser, qualifier et capitaliser les bonnes pratiques dans une perspective d'essaimage.

#### 4. Les résultats d'un projet de recherche et d'une mission de l'IGAS pour le prochain rapport du 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 mis en œuvre des formations, 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).

À cette fin, le comité d'évaluation a lancé un appel à projets de recherche sur les trois volets de la gouvernance et de la dimension territoriale de la Stratégie pauvreté : le pilotage, la contractualisation entre l'État et les départements et l'appropriation de la Stratégie par les acteurs.

Une équipe pluridisciplinaire a été retenue afin de réaliser ces travaux qui comprendront un rapport intermédiaire, un rapport final, des travaux monographiques qui devraient cibler treize territoires au sein de cinq régions et un territoire d'Outre-mer. Les résultats seront disponibles fin 2021.

Le projet de recherche intitulé « Gouvernance multiniveaux 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 » est conduit, au titre du laboratoire de recherche ARENES (UMR - CNRS, 6051) et de la Chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP), par Sciences Po Rennes et l'EHESP (directeur scientifique : Romain Pasquier).

En parallèle, le ministre en charge des Solidarités et de la Santé a confié l'analyse approfondie du processus de contractualisation à l'IGAS par lettre de mission du 11 septembre 2020. Le rapport final devra être présenté à la fin du premier semestre 2021, afin que les préconisations puissent être prises en compte dans la négociation des avenants 2022.

La lettre de mission signée par le ministre des Solidarités et de la Santé précise les contours de la mission de l'IGAS : il est souhaité, après deux ans de mise en œuvre, que l'IGAS fasse « 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 ». La mission intervient alors que « l'État a fortement augmenté les crédits de la stratégie pauvreté dédiés à la contractualisation de 135 millions d'euros en 2019 à 175 millions d'euros en 2020 », et sera réalisée en lien avec le conseil scientifique du CNLE.

### **Encadré 8 – La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans les Outre-mer**

#### ***Une hétérogénéité statutaire des territoires concernés***

La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté 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.

#### ***Des visages de la pauvreté différents d'un territoire à l'autre<sup>1</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.

Selon l'Insee, les derniers résultats pour l'ensemble des DOM, tirés de l'enquête de 2017, mettent en lumière des taux de pauvreté élevés dans les DOM. Calculé en référence au niveau de vie médian national, le taux de pauvreté monétaire

<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.

s'élève à un tiers en Guadeloupe et Martinique et à 42 % à La Réunion, 53 % en Guyane et 77 % à Mayotte. Il est de 14 % en France métropolitaine.

Ces taux de pauvreté sont plus bas quand on calcule la pauvreté en référence à un seuil de pauvreté local : ils s'établissent alors dans une fourchette de 16 % à La Réunion et à 42 % à Mayotte. Alors que le seuil de pauvreté mensuel local était de 1 020 euros pour une personne seule en métropole en 2019, il était compris dans une fourchette de 160 euros à Mayotte à 1 020 euros en Guadeloupe.

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 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 le revenu du ménage – sont les principaux touchés par la pauvreté. Concernant les familles monoparentales, 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 un public particulièrement touché 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.

### ***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 pour la Guadeloupe, la Martinique et Mayotte. Les éléments suivants portent sur ces territoires.

***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 de territoires qui connaissent 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.

## 5. Avis du comité sur l'évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie

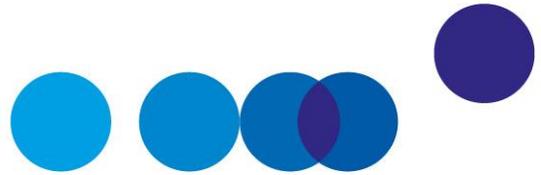
L'organisation prévue pour piloter la Stratégie a bien été mise en place, malgré certains retards. Les moyens financiers annoncés ont été confirmés, rendant ainsi crédible l'engagement de l'État notamment vis-à-vis des collectivités. Toutefois, le soutien politique de la Stratégie reste insuffisant pour 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. Ceci constitue un point d'alerte important pour le comité d'évaluation.

Des auditions de commissaires à la lutte contre la pauvreté conduites par le comité, il ressort une appréciation plutôt positive de la contractualisation avec les départements : 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 ARENES, comme la mission dont l'IGAS a été saisie par le ministre des Solidarités et de la Santé, devront permettre de compléter cette première appréciation.

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.

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. À l'exception d'un ou deux territoires, la participation des personnes concernées reste toutefois à ce jour très limitée. Le 5<sup>e</sup> collègue du CNLE regrette d'ailleurs un manque d'intégration aux travaux au niveau local. La crise explique en partie ce ralentissement. Une relance du processus passera sans aucun doute également par l'acculturation aux démarches participatives et la possibilité d'avoir recours à des structures expertes pour les commissaires à la lutte contre la pauvreté.

Le partage d'informations et de bonnes pratiques entre les acteurs est un outil important d'amélioration de l'efficacité des politiques sociales. Le comité souligné l'intérêt du projet inspiré des What Works Centers anglo-saxons visant à recenser, qualifier et capitaliser les bonnes pratiques dans une perspective d'essaimage que va porter la DIPLP en 2021.



## PARTIE 5

# POINTS D'ATTENTION SOULEVÉS PAR LE COMITÉ

---

Dans ses travaux, le comité a rencontré de nombreux experts et réalisé des auditions d'acteurs de la lutte contre la pauvreté en France. Lors de ces échanges, plusieurs sujets ont été évoqués à plusieurs reprises par ses interlocuteurs. Le comité a souhaité consacrer une partie de son rapport d'évaluation à ces thématiques.

### 1. Mieux comprendre et mieux suivre l'évolution de la grande pauvreté

Il convient de mieux connaître et de mieux mesurer la grande pauvreté que le gouvernement français s'est engagé à faire disparaître d'ici 2030 devant les Nations unies. Le comité d'évaluation en a fait le troisième grand objectif de la Stratégie et a décidé d'évaluer l'impact de la Stratégie pour les plus pauvres.

L'Insee a préparé une étude sur le thème de la grande pauvreté (voir encadré 9) et mis au point une nouvelle définition de la grande pauvreté, qui associe une dimension monétaire avec des ressources inférieures à 50 % du niveau de vie médian de la population et pauvreté matérielle et sociale définie par au moins sept privations sur une liste de treize qui se trouve dans l'encadré ci-dessous. Il est plus précis que le précédent, fondé uniquement sur un seuil de pauvreté monétaire à 40 % et sur la population des seuls ménages en logement ordinaire. Ce nouvel indicateur élargit ainsi la population à une partie des DOM et des personnes sans domicile.

L'Insee publiera au printemps le nombre de personnes en situation de grande pauvreté telle que définie par cet indicateur. Il le suivra sur une base annuelle pour les personnes en logement ordinaire en métropole jusqu'en 2021, puis sur France hors Mayotte à partir de 2022. Il le mettra à jour dans quelques années sur le champ élargi de la population mentionnée dans l'étude.

Pour le comité, il est indispensable d'avoir un indicateur de grande pauvreté validé par l'Insee. Cet indicateur pourrait, par exemple, associer une dimension monétaire avec des ressources inférieures à 50 % du niveau de vie médian et une pauvreté matérielle et sociale définie par au moins sept privations sur une liste de treize. Un tel indicateur, même s'il ne permettrait pas de prendre en compte des dimensions non mesurables de la pauvreté, serait une avancée importante. Le panel citoyen et le 5<sup>e</sup> collège du CNLE sont aussi très favorables à une mesure de la grande pauvreté (et de la pauvreté) associant d'autres critères à la pauvreté monétaire. Le comité recommande d'adopter cet indicateur pour suivre l'objectif d'éradication de la grande pauvreté.

Le panel citoyen alerte par ailleurs sur l'importance de recenser les personnes en grande pauvreté. À cet effet, le comité d'évaluation a décidé d'apporter son support financier au projet de pré-test en 2022 qui serait piloté par l'Insee et sera réalisé en vue d'une possible réédition de l'enquête sur les sans-domicile en 2025.

Le comité considère qu'il est nécessaire d'approfondir la connaissance sur la grande pauvreté, notamment sur ses impacts. Une revue de littérature portant sur les définitions et méthodologies utilisées dans les autres pays développés, et qui s'appuiera sur une approche interdisciplinaire (économie, sociologie, politiques publiques), quantitative et qualitative, sera proposée dans son prochain rapport annuel.

**Encadré 9 – La mesure de la grande pauvreté : présentation de l'étude à paraître dans l'édition 2021 de l'*Insee références* sur les revenus et le patrimoine des ménages par l'Insee**

Pour répondre à la demande sociale forte de meilleure connaissance et suivi des situations de grande pauvreté, l'Insee mène actuellement une étude sur ce thème qui sera publiée au printemps dans l'édition 2021 de l'*Insee références* sur les revenus et le patrimoine des ménages. Elle s'attache à définir la grande pauvreté et à caractériser la population qui vit dans cette situation.

Pour cela, elle part du constat que la pauvreté est multidimensionnelle. Les définitions de la pauvreté harmonisées au niveau européen se fondent soit sur la faiblesse des revenus, soit sur l'existence de nombreuses privations matérielles ou sociales dans la vie quotidienne. Il n'existe en revanche pas de définition partagée de la grande pauvreté, et ce en dépit de son importance dans le débat social. D'après le rapport présenté au Conseil économique et social français en 1987 (Wresinski, 1987<sup>1</sup>), on parle de grande pauvreté « quand elle affecte

<sup>1</sup> Wresinski J. (1987), « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », *Journal officiel de la République française. Avis et rapports du Conseil économique et social*, n° 6.

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 ». Il s'agit donc d'un état de très grandes difficultés matérielles et sociales, durable, ayant placé les personnes dans une situation où elles ont épuisé les ressources qu'elles pouvaient avoir pour en sortir.

La mesure de la pauvreté se pose de manière différente selon la situation des personnes au regard du logement. Les données disponibles pour mesurer les conditions de vie et les revenus diffèrent selon que la personne vit dans un logement individuel, qu'elle est hébergée dans une collectivité, comme un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ou un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), ou qu'elle est sans abri. Les enquêtes sociales de la statistique publique portent généralement sur les personnes qui vivent en logement ordinaire. Or, si celles-ci sont très largement majoritaires (65 millions sur les 66,5 millions de personnes habitant en France en 2017), la grande pauvreté touche aussi et particulièrement les personnes qui ont des conditions de logement particulières, voire pas de logement.

Pour les personnes vivant dans un logement ordinaire, la mesure de la grande pauvreté retenue mobilise les revenus mais aussi l'existence de privations dans la vie quotidienne. Elle est définie comme l'intersection entre **pauvreté monétaire au seuil de 50 % du niveau de vie médian et privation matérielle et sociale sévère** à partir de l'enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV). Ce cumul témoigne de difficultés plus intenses, que celles-ci soient mesurées seulement par des critères de revenu et de patrimoine ou par des critères fondés sur les privations matérielles. Ces personnes restent également plus durablement dans cette situation et ont peu de chances d'en sortir à court terme.

D'une part, les personnes en situation de pauvreté monétaire ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian ou, dans sa version plus sévère, à 50 % du niveau de vie médian. En 2018, ce deuxième seuil correspondant à 930 euros par mois pour une personne seule, 1 953 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, et à 1 209 euros par mois pour une famille monoparentale avec un enfant de moins de 14 ans.

D'autre part, une personne est considérée en situation de privation matérielle et sociale si elle déclare au moins cinq privations parmi une liste de treize relatives à l'alimentation, l'habillement, le logement, les loisirs ou la vie sociale (cf. liste ci-dessous). La privation matérielle et sociale est considérée comme sévère lorsque les personnes déclarent au moins sept privations sur treize.

Pour les personnes ne vivant pas en logement ordinaire, d'autres sources de données sont mobilisées pour estimer le nombre et le profil des personnes susceptibles d'être en situation de grande pauvreté.

**Du fait de la privation de domicile personnel, toutes les personnes sans domicile peuvent être considérées en situation de grande pauvreté.**

En dehors des personnes vivant en logement ordinaire, des sans-abri et des personnes vivant dans des centres d'hébergement, 1,4 million de personnes vivent en habitations mobiles ou dans des communautés hors centres d'hébergement, c'est-à-dire dans des logements collectifs offrant des services spécifiques. **Parmi ces personnes, certaines vivent dans une communauté du fait de leur situation d'activité ou dans des habitations mobiles** : 466 000 personnes vivent en habitation mobile, dans des résidences universitaires, des foyers de jeunes travailleurs ou dans des gendarmeries ou casernes militaires, et **leur appartenance à la grande pauvreté pourrait être appréciée avec les mêmes critères que pour les personnes vivant en logement ordinaire si les sources étaient disponibles.**

**Par ailleurs, 842 000 personnes vivent dans une institution parce qu'elles ont besoin d'être prises en charge pour des raisons de dépendance, de handicap, de problèmes de santé ou du fait de leur situation familiale.** De ce fait, les privations que certaines d'entre elles peuvent rencontrer (soins insuffisants par exemple) ne peuvent être définies comme pour la population vivant en logement ordinaire, ni de la même façon pour chaque type d'institution. Pour ces catégories, **on estime que celles qui sont en situation de pauvreté au sens monétaire au seuil 50 % du niveau de vie médian sont susceptibles d'être en grande pauvreté** sans qu'il ne soit possible d'apprécier celles qui sont réellement dans cette situation.

**Enfin, environ 93 000 personnes vivent dans des situations particulières et mal appréhendées par les sources statistiques. Leur appartenance à la pauvreté monétaire, et *a fortiori* à la grande pauvreté, est trop difficile à mesurer.** Il s'agit des 67 000 détenus et des 26 000 personnes vivant au sein de communautés religieuses.

Au final, l'étude permet de définir un indicateur de grande pauvreté en logement ordinaire. Comme il s'appuie sur les données du dispositif SRCV, il peut être suivi dans le temps et donner lieu à des comparaisons européennes. L'étude permet aussi d'appréhender la grande pauvreté dans son ensemble, en intégrant les sans-domicile, les habitations mobiles et les communautés. Cet exercice, qui s'appuie sur des sources diverses et produites moins régulièrement, ne pourra être reconduit de façon annuelle mais pourra être mis à jour dans quelques années.

#### ***Définition de la privation matérielle et sociale***

Établi en 2017, l'indicateur de privation matérielle et sociale de l'Union européenne est défini comme la proportion de personnes vivant en ménage ordinaire (c'est-à-dire hors logements collectifs et habitations mobiles) incapables de couvrir les

dépenses liées à au moins cinq éléments de la vie courante sur treize considérés comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable. Les treize éléments sont les suivants :

- avoir des impayés de mensualités d'emprunts, de loyer ou de factures d'électricité, d'eau ou de gaz ;
- ne pas pouvoir se payer une semaine de vacances par an hors du domicile ;
- ne pas pouvoir se payer un repas contenant de la viande, du poulet ou du poisson (ou l'équivalent végétarien) au moins tous les deux jours ;
- ne pas pouvoir faire face à une dépense imprévue d'un montant proche du seuil mensuel de pauvreté (environ 1 000 euros pour la France) ;
- ne pas pouvoir se payer une voiture personnelle ;
- ne pas pouvoir maintenir le logement à bonne température par manque de moyens financiers ;
- ne pas pouvoir changer les meubles hors d'usage par manque de moyens financiers ;
- ne pas pouvoir se payer des vêtements neufs ;
- ne pas posséder au moins deux paires de bonnes chaussures par manque de moyens financiers ;
- ne pas pouvoir dépenser une petite somme d'argent pour soi sans avoir à consulter quiconque ;
- ne pas pouvoir se retrouver avec des amis ou de la famille au moins une fois par mois pour boire un verre ou pour un repas par manque de moyens financiers ;
- ne pas pouvoir avoir une activité de loisir régulière par manque de moyens financiers ;
- ne pas avoir accès à Internet par manque de moyens financiers.

## 2. Lutter contre les effets sur la pauvreté de la crise du coronavirus

Comme le comité l'a souligné dans sa note d'étape d'octobre 2020<sup>1</sup>, la crise sanitaire du coronavirus a et aura des conséquences économiques et sociales très importantes. Le gouvernement a mis en place depuis mars 2020 des mesures pour éviter que les gens ne tombent dans la pauvreté (par exemple les mesures de chômage partiel<sup>2</sup>). Lorsque les dispositifs d'aide en place seront arrêtés, on s'attend à voir basculer dans la pauvreté une part importante de ceux qui en bénéficient actuellement. Selon la DREES<sup>3</sup>, le nombre d'allocataires du RSA a déjà augmenté depuis le début de la crise sanitaire, pour atteindre 2,06 millions en décembre 2020, soit une augmentation de 7,5 % par rapport à décembre 2019 (principalement selon la CNAF à des « non-sorties » du RSA plutôt qu'à de nouvelles entrées). Des catégories de personnes très différentes sont et seront concernées. Un des enjeux sera de les accompagner quand cela se produira. Le comité appelle à une vigilance toute particulière pour limiter la forte augmentation de la pauvreté qui pourrait en résulter, ainsi que pour garantir que ceux qui tomberont dans la pauvreté en sortiront rapidement.

Il faut dans le même temps s'attaquer à la pauvreté durable, pour que ceux qui sont déjà en situation de pauvreté puissent en sortir. Une étude récente de l'Insee<sup>4</sup> montre en effet une hausse de la persistance dans la pauvreté entre 2008 et 2017. Ainsi 70 % des personnes en situation de pauvreté monétaire (seuil de 60 % du niveau de vie médian) en 2016 étaient toujours dans la même situation en 2017, tandis que ce chiffre était de 63 % entre 2008 et 2009. Le risque d'être pauvre de manière persistante est particulièrement élevée pour les personnes peu ou pas diplômées, les femmes, les enfants et les retraités.

La crise du coronavirus intervient par ailleurs dans un contexte général de baisse ou de stagnation du niveau de vie avant redistribution des 10 % les plus pauvres entre 2008 et

---

<sup>1</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>2</sup> Ces mesures prises de mars à décembre 2020 sont détaillées dans le complément 11.

<sup>3</sup> DREES (2021), « [Suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire – Édition de février 2021](#) », dossier de presse, février. Voir également le document de la série *Études et résultats* publié à l'occasion de la première publication de ces données mensuelles en décembre 2020 : DREES (2020), « [Plus de 2 millions d'allocataires du RSA fin octobre 2020 - Mise en place d'un suivi mensuel des prestations de solidarités pendant la crise sanitaire](#) », *Études et résultats*, n° 1175, décembre.

<sup>4</sup> Albouy V. et Delmas F. (2020), « [70 % des personnes pauvres en 2016 le restent l'année suivante, une persistance en hausse depuis 2008](#) », *Insee Focus*, n° 208.

2018<sup>1</sup> qui inquiète et interroge. Selon l'Insee, on observe un recul de 3 % de leur niveau de vie qui aurait été de 12 % si on ne prenait pas en compte les prestations sociales. La redistribution vient donc corriger cette situation qui n'en reste pas moins inquiétante et inexpliquée pour le moment. Des travaux sont en cours à France Stratégie pour comprendre la formation des inégalités de revenu avant redistribution, leur évolution, et situer la France sur ce point par rapport aux autres pays européens.

Le 5<sup>e</sup> collège du CNLE s'inquiète de voir un public être priorisé plutôt qu'un autre dans les politiques mises en place. La DREES présentera fin 2021 les effets en termes redistributifs de la crise et l'impact des mesures sociales et fiscales prises en réponse à cette crise.

Les leviers de lutte contre la pauvreté sont connus : accès aux droits, accès au logement, accès à la santé, accès aux modes d'accueil de la petite enfance. Il faut poursuivre les politiques engagées depuis plusieurs années pour lutter contre la pauvreté, jusqu'à ce qu'on puisse dire si elles fonctionnent ou non.

Le comité reviendra sur les effets sur la pauvreté de la crise du coronavirus dans une note à l'automne 2021.

### 3. Tendre vers le zéro non-recours

Le non-recours désigne le fait de ne pas recevoir tout ou partie d'une prestation ou une aide sociale alors qu'on y a droit. Le non-recours peut être lié à la non-connaissance, à la difficulté d'obtenir l'aide (on ne la propose pas ou on n'arrive pas au bout des démarches) ou à la volonté de ne pas en bénéficier pour des raisons liées, par exemple, à la stigmatisation. On estime qu'environ une personne sur trois qui a droit à des prestations n'en bénéficie pas (Eurofound, 2015), le taux de non-recours étant plus ou moins élevé selon les prestations (il a été estimé à un tiers pour le RSA par exemple en 2011)<sup>2</sup>. Cet enjeu n'est pas spécifique à la France. Une analyse sur cinq pays européens menée par l'Odenore avec la DREES montre ainsi un taux de non-recours également autour d'un tiers.

Avec la question du non-recours se pose la question de l'efficacité des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Si les aides disponibles n'atteignent pas les personnes ciblées, alors par essence elles sont inefficaces. La question du non-recours se pose aussi à

---

<sup>1</sup> Delmas F. et Guillauneur J. (2020), « [En 2018, les inégalités de vie augmentent](#) », *Insee Première*, n° 1813, septembre.

<sup>2</sup> La DREES a dressé un état des lieux sur l'étendue du phénomène de non-recours aux droits, qui donne un aperçu de la situation en France en matière de connaissance sur le niveau de non-recours pour diverses prestations : DREES (2020), « [Le non-recours aux prestations sociales. Mise en perspective et données disponibles](#) », *Dossiers de la DREES*, n° 57, juin.

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. Sur ce sujet, le panel citoyen recommande de mobiliser les commissaires régionaux au niveau local. Des initiatives territoriales comme l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » lancée à Paris en mars 2021 sont à suivre avec attention.

Pour y remédier, il faut identifier les dispositifs qui fonctionnent et les généraliser. Plusieurs conditions pour tendre vers le zéro non-recours sont connues : la lisibilité, les démarches d'aller-vers, l'automatisme des démarches, le repérage des bénéficiaires potentiels (*datamining*), l'offre de plusieurs services en un lieu unique (comme dans les maisons France Service) – elles sous-tendent d'ailleurs plusieurs des mesures de la Stratégie.

Cela passe par l'évaluation systématique de l'efficacité des politiques d'accès aux droits. L'efficacité de plusieurs dispositifs a ainsi fait récemment l'objet d'études montrant leurs effets positifs sur l'accès aux droits. C'est le cas par exemple du « rendez-vous des droits élargis » expérimenté par la CNAF au second semestre 2017. Des travaux comme l'étude qualitative sur le non-recours à la prime d'activité réalisée par la CNAF<sup>1</sup> en 2018 ou les travaux de l'Odenore sur le non-recours permettent de mieux appréhender le phénomène et d'identifier des leviers d'actions. L'évaluation des mesures de la Stratégie qui visent à faire diminuer le non-recours pourrait aussi être une source importante d'information – si les données pour le faire sont disponibles, ce qui n'est pas garanti à l'heure actuelle.

L'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 pourrait avoir un effet important en matière d'accès aux droits<sup>2</sup>. Cet article, inséré lors d'une lecture à l'Assemblée nationale, propose de confier aux organismes de sécurité sociale une mission générale de lutte contre le non-recours, et d'expérimenter à cette fin un dispositif d'échange et de traitement de données personnelles entre organismes afin d'identifier les droits des bénéficiaires potentiels de prestations. Au bout de trois ans d'expérimentation, si les résultats sont probants et diminuent de façon significative le non-recours aux droits, cette démarche aura vocation à être généralisée. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL, précise les droits et prestations pour lesquels les échanges et traitements peuvent être mis en œuvre et les catégories de données pouvant être utilisées.

---

<sup>1</sup> CNAF (2020), « Étude qualitative sur le non-recours à la prime d'activité. Comprendre les situations de non-recours grâce aux entrées et sorties de la prestation », *Dossier d'étude*, n° 213. La prime d'activité remplace, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la prime pour l'emploi (PPE) et la part du revenu de solidarité active (RSA) récompense l'activité.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042665307?r=vVasNiGvXR>

Il faut également être capable d'établir une mesure régulière et de suivre sur une base annuelle son évolution vers le zéro non-recours. Cela devrait être le cas à l'horizon 2022, puisque la DREES a engagé un grand chantier de recherche visant à élaborer à l'horizon 2021 des indicateurs annuels de mesure du non-recours aux principales prestations sociales, en partenariat avec la CNAF, l'université Paris-Est Créteil et l'Insee et grâce à un financement de la DIPLP. Elle travaille actuellement pour faire évoluer les méthodes de micro-simulation.

La lutte contre le non-recours doit devenir une priorité politique. La crise sanitaire et ses effets économiques et sociaux rendent encore plus urgent la nécessité d'assurer à chacun l'accès aux droits et le juste droit si l'on veut lutter contre la pauvreté. Le gouvernement a réitéré en octobre 2020 l'importance de l'automatisation des prestations. Il devrait également reprendre la concertation sur le revenu universel d'activité (RUA) afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type.

#### 4. Mettre en place un système d'aide pour les jeunes de 18 à 24 ans les plus démunis

La situation des jeunes est très préoccupante. Le système socio-fiscal actuel rend les étudiants, les jeunes en emploi peu rémunéré et à plus forte raison les jeunes NEET<sup>1</sup>, dépendant des aides familiales et des revenus du travail souvent précaires, avec des effets délétères et potentiellement persistants sur leur parcours éducatif ou professionnel. La période de crise actuelle est venue exacerber cette situation et a montré combien les difficultés du marché du travail et les pertes de revenus des parents redoublent la vulnérabilité des jeunes.

La France est l'un des rares pays européens pour lesquels l'âge requis pour accéder au revenu minimum est plus élevé que l'âge de la majorité<sup>2</sup>. Le défaut de protection sociale des jeunes a été souligné par plusieurs rapports, qui préconisent l'adoption d'une prestation pour les jeunes<sup>3</sup>. Il convient de se doter d'une politique de la jeunesse plus

---

<sup>1</sup> *Not in Education, Employment or Training* (« Ni en étude, ni en emploi, ni en formation »).

<sup>2</sup> « [Chapitre 2. Améliorer la situation économique des jeunes](#) », *Études économiques de l'OCDE*, 2013/5, n° 5, p. 113-164 ; Colombet C., Hiltunen A., Leprince F. et Ortalda L. (2020), « [Les minima sociaux au sein de l'Union européenne](#) », CNAF, décembre.

<sup>3</sup> Cahuc P., Carcillo S. et Zimmermann K. (2013), « [L'emploi des jeunes peu qualifiés en France](#) », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 2013/4, p. 1-12 ; IGAS (2016), [Repenser les minima sociaux. Vers une couverture socle commune](#), rapport de mission de M. Christophe Sirugue auprès du Premier ministre, avril ; Verot C. et Dulin A. (2017), [Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse](#), rapport de mission simplification jeunesse auprès du Premier ministre, mars.

ambitieuse, permettant d'en finir avec la logique de « minorité sociale » à laquelle conduit le système actuel pour les 18-24 ans.

Pour le comité d'évaluation, la mise en place d'un revenu garanti pour les jeunes les plus démunis est essentielle pour permettre aux jeunes de vivre dans des conditions matérielles décentes et pour limiter les situations de précarité et de pauvreté. Le 5<sup>e</sup> collège du CNLE et le panel citoyen y sont également très favorables. Pour ce dernier, cela permettrait de corriger les inégalités sociales liées à l'aide parentale, renforcer l'égalité des chances et agir comme un tremplin pour l'emploi des jeunes à plus long terme.

Les associations de lutte contre la pauvreté sont également nombreuses à demander l'instauration d'une telle aide, à l'instar par exemple du Secours catholique et de son « revenu tremplin », qui varie dans ses modalités (présence d'un accompagnement, prise en compte des revenus de la famille) et son public cible (jeunes en insertion professionnelle/étudiants et cohabitants/décohabitants).

Un revenu garanti à destination des jeunes de 18 à 24 ans a pour premier objectif de permettre aux jeunes de vivre dans des conditions matérielles décentes et de limiter les situations de précarité et de pauvreté. Concernant les jeunes sortis de la formation initiale, on peut espérer que les jeunes actifs qui bénéficient d'un environnement économique plus stable et plus serein se trouvent dans de meilleures dispositions matérielles et psychologiques pour rechercher un emploi et augmenter leur offre de travail. La question d'un revenu de base se pose également pour les étudiants, pour qui les difficultés financières peuvent accélérer la décision d'arrêter les études et d'entrer sur le marché du travail, avec des effets potentiellement négatifs sur l'acquisition de capital humain. Dans les deux cas, l'enjeu est de taille pour les pouvoirs publics puisqu'une mesure de ce type représente un investissement budgétaire important, avec des effets sociaux et économiques potentiellement importants mais incertains. Certains redoutent en effet que le versement d'un revenu garanti à tous les jeunes les désincite à rechercher ou exercer un travail. Cette crainte n'est pourtant pas confirmée par des travaux empiriques, qui, bien que lacunaires, infirment plutôt les effets redoutés<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette question rejoint une autre réflexion plus globale qui est celle du niveau des prestations sociales et de leur effet sur la recherche d'emploi. Le 5<sup>e</sup> collège du CNLE souligne d'ailleurs qu'avec un RSA « on survit » et qu'il est difficile de répondre à certaines obligations dès lors que les difficultés de la vie quotidienne n'en laissent pas la disponibilité physique et mentale. Ceux qui sont hostiles à une hausse des minima sociaux indiquent que cela pourrait désinciter les bénéficiaires à chercher un emploi. L'absence de consensus sur cette question s'est retrouvée au sein même du panel citoyen. Une fois encore, les effets théoriques doivent être mis au regard des études empiriques sur le sujet. Or, comme le souligne la note en complément 18, les travaux empiriques spécifiques à cette question en France – peu nombreux – ne valident pas l'hypothèse d'effets désincitatifs importants.

En l'absence de consensus, une démarche d'expérimentation et d'évaluation de l'impact d'un dispositif de ce type paraît le seul moyen d'observer les effets réels d'une telle politique et d'éclairer la décision publique sur son éventuelle pertinence. Le comité d'évaluation propose donc de mener une expérimentation au niveau national en cas de décision nationale ou dans des départements volontaires en vue de l'introduction d'une prestation monétaire à destination des jeunes adultes en recherche d'emploi, des jeunes en emploi peu rémunéré et des étudiants. Cette aide monétaire pourrait prendre la forme d'un revenu garanti pour les jeunes de 18 à 24 ans, sous conditions de ressources, et en prenant en compte la solidarité familiale sous réserve que le jeune puisse en bénéficier. Ce revenu de base serait de montant similaire et soumis aux mêmes conditions quel que soit le statut des jeunes vis-à-vis des études ou de l'emploi, de façon à éviter des distorsions injustifiables et pouvant avoir des effets pervers. Son attribution ne serait pas conditionnée à la non-résidence dans le foyer familial. Le comité d'évaluation souligne l'importance d'offrir un accompagnement de qualité à tous les jeunes recevant le revenu de base. Ce revenu garanti est détaillé dans la note en complément 18.

## 5. Évaluer l'efficacité de l'accompagnement dans sa globalité

L'accompagnement est un ressort essentiel des politiques d'accès à l'emploi en France et en Europe depuis une vingtaine d'années. La Stratégie, qui fait de l'accès / du retour à l'emploi l'instrument principal de la sortie de la pauvreté, ne fait pas exception et s'inscrit totalement dans cette logique. L'accompagnement vers l'emploi est ainsi au cœur de plusieurs mesures et dispositifs de la Stratégie en direction des jeunes – à travers le dispositif de la Garantie jeunes – et des publics éloignés de l'emploi – notamment *via* la garantie d'activité. On retrouve cette vision dans l'objectif de consolidation d'un Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE).

Selon une chaîne de causalité présentée de façon synthétique dans la [section 4 de la partie 2](#) et dans une note plus détaillée de la DARES en complément 8, l'accompagnement, qui peut prendre diverses formes (aide à la recherche d'emploi, offre de formation, entretiens, accès aux droits, etc.), doit favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires et par extension leur sortie de la pauvreté.

Il convient de tempérer l'automaticité de l'effet de l'accompagnement sur la pauvreté par au moins deux éléments.

**Le premier** est que l'effet de l'accompagnement sur les parcours individuels vers l'emploi peut être positif mais dépend de la nature de l'accompagnement proposé, du public et de son éloignement vis-à-vis de l'emploi. Dans le cadre d'une revue de littérature critique et relativement exhaustive réalisée en 2017 par la DSER de la CNAF sur les effets de

l'accompagnement social sur les bénéficiaires<sup>1</sup>, « la littérature sur les effets de l'accompagnement des jeunes, dans les conditions dans lesquelles il est habituellement pratiqué, laisse à penser que [les] effets sont dans tous les cas insuffisants pour corriger les faibles chances d'accès à l'emploi des jeunes disposant d'un faible niveau de formation ». La revue souligne cependant que « [l]es effets de l'accompagnement deviennent plus discernables avec des publics plus proches de l'emploi, mais avec des effets d'échanges de places dans la file d'attente plutôt qu'une amélioration globale des processus d'insertion ».

On constate aussi que son effet pur sur le niveau global de retour à l'emploi n'est pas établi du fait de l'existence d'un effet dit « de file d'attente » (effets d'échanges de places dans la file d'attente plutôt qu'une amélioration globale des processus d'insertion) révélé par des évaluations d'impact scientifiques de dispositifs d'accompagnement intensif vers l'emploi<sup>2</sup> en direction de jeunes ou de moins jeunes. Il se traduit par une augmentation de la probabilité d'accès à l'emploi des personnes accompagnées, tout en diminuant celle de ceux qui ne sont pas accompagnées, en particulier dans les zones où la demande d'emploi est faible.

**Le second** est qu'on a tendance à considérer l'effet de l'accompagnement à l'aune de son objectif de retour à l'emploi, même si les parcours de formation ou l'objectif d'autonomie ont été ajoutés dans les dispositifs de création récente comme la Garantie jeunes. Il est pourtant essentiel de bien prendre en compte l'ensemble des effets potentiels d'un accompagnement.

À la suite de ces constats, le comité considère que les dispositifs d'accompagnement doivent être considérés également sur leur volet « accompagnement social » et leur potentiel d'émancipation. En matière d'évaluation, cela se traduit par le fait qu'il est important d'étudier et d'évaluer l'effet et la qualité de l'accompagnement afin d'identifier les conditions de son efficacité sur l'accès aux droits (ou encore les effets psychosociaux) en même temps que leurs effets sur l'accès à l'emploi, sur le plan individuel comme au niveau global.

---

<sup>1</sup> CNAF (2017), « [Revue de littérature critique. L'accompagnement social et ses effets sur les bénéficiaires](#) », *Dossier d'étude*, n°195, novembre.

<sup>2</sup> Gomel B., Issehnane S. et Legendre F. (2013), « [L'accompagnement et les trajectoires d'insertion des jeunes bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale](#) », *Travail et emploi*, n° 134/2, p. 5-20 ou encore Crépon B., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R. et Zamora P. (2013), « Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, n° 2, p. 531-580.

Certaines évaluations récentes incarnent cette approche évaluative mixte qu'il s'agit de systématiser. Citons par exemple la DARES qui a publié en 2018<sup>1</sup> une évaluation sur données d'enquête qui conclut à un effet positif de l'accompagnement social pour les salariés de l'IAE en matière d'accès à l'emploi ou à une formation, mais également sur le regard qu'ils portent sur leur situation ainsi que sur leurs problèmes sociaux. L'effet de file d'attente n'a cependant pas été étudié.

L'accompagnement est devenu un passage obligé pour les allocataires, mais sous une forme très normée. Les remontées des associations de lutte contre la pauvreté et du 5<sup>e</sup> collège du CNLE sur l'ambivalence de l'accompagnement – qui adjoint à la notion d'aide celle de contrôle des droits et devoirs – poussent à questionner la manière dont il est mis en œuvre et vécu, de façon parfois violente, par les bénéficiaires. Des constats sur les effets différenciés selon les populations poussent les membres du 5<sup>e</sup> collège à demander notamment à ce que l'accompagnement ne soit pas obligatoire ou encore à pouvoir changer de référent, et à souligner le besoin de conseils bienveillants sans ingérence et non d'obligations fixées dans des contrats. Cela appelle à enrichir la palette des outils proposés en expérimentant de nouvelles formes d'accompagnement, en se donnant les moyens d'évaluer chacune de ses composantes afin de l'adapter aux publics et de le faire évoluer en s'appuyant sur les composantes qui ont fait leurs preuves. Cela passe notamment par une réflexion sur la formation des accompagnants et sur le fait de veiller à ce que le contenu de l'accompagnement tienne compte de l'ensemble du contexte (entreprises, marché du travail local, type de suivi disponible) afin de ne pas donner l'impression que les difficultés à s'insérer sur le marché du travail sont nécessairement à chercher du côté des dispositions psychologiques des personnes accompagnées.

À ce titre, il est à noter que le CNLE a lancé un groupe de travail qui se fixe comme objectif de porter auprès des pouvoirs publics des propositions concrètes afin de favoriser l'insertion sociale par le biais de l'accompagnement. Pour ce faire, ce groupe de travail va notamment réaliser une revue de littérature destinée à se pencher sur les types d'accompagnement qui « ont fait leurs preuves » (*what works*) et leurs conditions de pérennisation. Le comité s'appuiera sur ces résultats, qui sont attendus pour la fin 2021.

---

<sup>1</sup> DARES (2018), « [Quels effets de l'accompagnement sur le devenir des salariés en insertion dans le cadre de l'IAE ?](#) », *Document d'études*, n° 224, septembre.

## 6. Mettre en œuvre pleinement le plan quinquennal « Logement d'abord »

Le logement est un thème essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Alors que la France dispose d'un des parcs de logements sociaux les plus importants d'Europe, les associations constatent une très faible accessibilité des ménages les plus précaires au logement social. Elles soulignent la pénurie de logements sociaux vacants, la difficulté des bailleurs sociaux 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. La loi SRU, qui prévoit 25 % de logements sociaux dans les communes et, au sein de ces logements qu'un sur quatre soit réservé aux personnes les plus pauvres, n'est que partiellement appliquée. En réalité, seuls 14 % des plus pauvres accèdent à ces logements, les bailleurs sociaux privilégiant la solvabilité des demandeurs. Une étude réalisée par plusieurs associations a montré que l'accès aux logements du parc social était bloqué pour les ménages à faibles ressources<sup>1</sup> en raison d'un effet structurel lié à la fois à la répartition de l'offre et aux niveaux des loyers des logements sociaux, et des pratiques des acteurs du système d'attribution.

Le logement était le grand absent de la Stratégie pauvreté. Pour Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement, le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 contribue à la lutte contre la pauvreté et doit être évalué dans ce cadre (voir *supra*, encadré 2).

Le plan « Logement d'abord » est fondé sur le principe d'un accès direct au logement pour les personnes sans-abri, limitant au maximum le passage en hébergement. L'évaluation du dispositif « Un chez-soi d'abord », au cœur du plan « Logement d'abord », a fait l'objet d'une évaluation randomisée entre 2011 et 2016 dont les résultats très positifs.

Pour le comité d'évaluation, il faut renforcer la dimension structurelle des changements attendus, 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 disponibles les logements existants pour les plus modestes.

---

<sup>1</sup> Secours catholique *et al.* (2020), *Rapport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faible ressources*, juin.

À cet égard, le comité d'évaluation rejoint la recommandation de la Cour des comptes de mieux utiliser l'ensemble des outils législatifs concernant l'accès au logement, la solidarité entre territoires ou encore la maîtrise des loyers s'imposant aux EPCI et aux bailleurs sociaux.

Selon la fondation Abbé Pierre<sup>1</sup>, un an après le début de sa mise en œuvre et malgré l'intérêt du plan « Logement d'abord », on était encore très loin des effets transformateurs attendus : l'hébergement d'urgence de qualité aléatoire perdurait, les délais pour passer de la rue au logement étaient très long, et des milliers de personnes vivaient sans autre solution à la rue ou dans les bidonvilles. Le comité, comme l'avait fait la fondation Abbé Pierre en 2020, appelle donc à des moyens supplémentaires pour assurer un changement d'échelle aux actions du plan « Logement d'abord ».

57 millions d'euros supplémentaires ont été inscrits en loi de finances 2021<sup>2</sup> pour renforcer les dispositifs de logements adaptés (intermédiation locative, pension de famille), mais cet effort n'est pas suffisant au regard des 4 milliards d'euros consacrés annuellement à l'hébergement, dont on peine à imaginer qu'il se limite au seul traitement de l'urgence avec un tel niveau de financement.

Le CNLE a lancé un groupe de travail sur le logement avec une réflexion autour de trois questions :

- La prévention pour agir et trouver des solutions en amont des ruptures ;
- Le pilotage et la gestion de l'urgence ;
- L'élaboration de solutions pérennes pour maintenir les personnes dans le logement.

Les résultats sont attendus fin 2021. Le comité s'appuiera sur ces travaux.

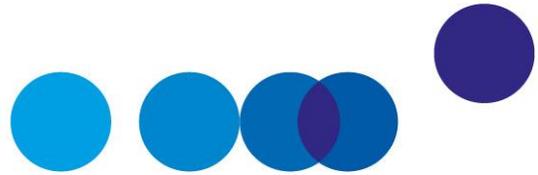
Le comité souhaite aussi rappeler l'importance de la domiciliation en France, où il faut détenir une adresse pour pouvoir bénéficier des prestations sociales. La domiciliation administrative offre une solution pour donner une adresse à des personnes sans domicile, mais il peut être difficile de rattacher des personnes mobiles à un lieu fixe. C'est une procédure lourde à mettre en place mais nécessaire pour permettre l'accès aux droits. L'augmentation de l'offre de domiciliation figure parmi les mesures annoncées le 24 octobre dernier par le Premier ministre pour prévenir la bascule dans la pauvreté (mesure 5). Il est important que ces mesures soient appliquées.

---

<sup>1</sup> L'analyse de la fondation Abbé Pierre sur le plan « Logement d'abord », un an après sa mise en place, est disponible dans le chapitre 2 de *L'état du mal-logement en France. Rapport annuel*, n° 24, 2019.

<sup>2</sup> Courrier du Premier ministre au Premier président de la Cour des comptes du 19 décembre 2020 relatif aux référés portant sur la politique en faveur du « logement d'abord ».





## PARTIE 6

# CALENDRIER ET POURSUITE DES TRAVAUX

---

### 1. Projets de recherche lancés par le comité d'évaluation : présentation générale et calendrier

Ces éléments ont conduit le comité d'évaluation à mettre en place de premiers travaux de recherche ambitieux et novateurs, qui viendront combler des manques dans les connaissances existantes et alimenter le prochain rapport.

Le comité d'évaluation a lancé en 2020 deux projets de recherche dont les résultats s'échelonneront entre fin 2021 et mi-2022 :

#### ***Le projet de recherche « Évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité »***

**Projet réalisé par l'Institut des politiques publiques/PSE-École d'économie de Paris (directeur scientifique du projet : Antoine Bozio)**

L'objet de ce projet est d'approfondir la connaissance des effets sur les comportements d'activité (trajectoires d'emploi, quotité travaillée, niveau de rémunération) de la revalorisation de la prime d'activité, qui est l'une des mesures les plus importantes de la Stratégie en matière budgétaire. L'objectif principal est de mesurer ces effets, en évaluant empiriquement l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les trajectoires individuelles sur le marché du travail.

Le travail de recherche comportera :

- 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 de l'hétérogénéité de l'effet de la réforme 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. Cet exercice sera réalisé une fois avant l'analyse de l'hétérogénéité, et une fois après cette analyse.

De premiers résultats sont attendus en décembre 2021 et les résultats finaux en juin 2022.

***Le projet de recherche « Gouvernance multiniveaux 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 »***

**Projet conduit, au titre du laboratoire de recherche ARENES (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)**

Ce projet s'inscrit dans le cadre des travaux du comité portant sur l'évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie.

Le travail de recherche comportera les trois volets suivants :

- **La planification et le pilotage national de la Stratégie** : 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** : recueillir des informations sur la qualité du déploiement de la Stratégie dans les territoires (régions, départements, 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. Les investigations relatives à ce volet de recherche devraient concerner treize départements situés dans cinq régions métropolitaines et une collectivité d'Outre-mer.
- **L'appropriation de la Stratégie par les acteurs et ses effets en termes de configurations d'actions** : 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 visera à documenter les effets de la Stratégie sur les dispositifs d'accès aux soins des personnes vulnérables.

Les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2021.

## 2. Projet de programme d'étude pour l'année 2021

Le comité fera réaliser en 2021 une revue de littérature sur la grande pauvreté. Il participera également aux coûts du projet de pré-test en 2022 qui serait piloté par l'Insee et qui sera réalisé en vue d'une possible réédition de l'enquête sur les sans-domicile en 2025 (la précédente a eu lieu en 2012).

Trois autres projets de recherche sont à l'étude :

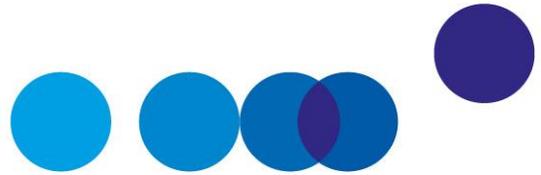
- 1) l'évaluation de la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (CSS) ;
- 2) l'évaluation de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ;
- 3) une étude sur les besoins des familles en situation de pauvreté en matière d'accueil du jeune enfant et d'aide à la parentalité<sup>1</sup>.

Enfin, si un revenu de base est créé pour les jeunes de 18 à 24 ans les plus démunis, le comité souhaite mettre en place l'expérimentation et l'évaluation de l'impact du dispositif afin d'observer ses effets réels et d'éclairer la décision publique sur son éventuelle pertinence.

---

<sup>1</sup> Le comité suivra par ailleurs avec attention les travaux issus du séminaire « Premiers pas ». Organisé par la CNAF, France Stratégie et le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, il a pour objectif de réfléchir à une politique de la petite enfance ciblée sur le développement, l'épanouissement et les acquisitions de tous les enfants. La réduction des inégalités constitue ainsi un axe fort de sa démarche.





## PARTIE 7

# RECOMMANDATIONS

---

**Recommandation 1** – Il faut mettre en place rapidement une définition de la grande pauvreté qui puisse donner lieu à une mesure par l’Insee du nombre de personnes concernées. Le panel citoyen et le 5<sup>e</sup> collège du CNLE sont, comme le comité d’évaluation, très favorables à une mesure de la grande pauvreté (et de la pauvreté) associant d’autres critères à la pauvreté monétaire.

**Recommandation 2** – Les moyens de la DIPLP sont trop limités et doivent être augmentés pour qu’elle puisse assurer le suivi adéquat d’une politique de l’ampleur de celle de la Stratégie.

**Recommandation 3** – Il faut, et le panel citoyen le demande avec force, avoir les moyens d’un suivi systématique de la mise en œuvre des 35 mesures de la Stratégie. Il est nécessaire de disposer d’un « tableau de bord » avec des données précises sur l’état d’avancement des mesures de la Stratégie par rapport aux objectifs poursuivis, et sur les dépenses réalisées par rapport aux dépenses prévues. Comme le souligne le 5<sup>e</sup> collège du CNLE, une communication des données sur la cartographie de mise en œuvre et de son évolution par territoires, y compris dans les Outre-mer, est nécessaire au vu des enjeux d’inégalités territoriales. Pour le suivi et l’évaluation des mesures de la contractualisation en particulier, il convient d’engager dès que possible un vaste plan national visant l’harmonisation, l’amélioration et l’interopérabilité des systèmes d’information des départements, à l’image du projet de « tronc commun des systèmes d’information » des Maisons départementales des personnes handicapées actuellement conduit sous l’égide de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA). Cela suppose la définition d’une nomenclature d’actes partagée, qui réponde à la fois aux besoins des porteurs de projet locaux et à ceux du suivi statistique. Ce projet pourrait être conduit en lien avec les services statistiques ministériels concernés et la DIPLP.

**Recommandation 4** – Le comité insiste sur l’importance de la continuité dans la lutte contre la pauvreté. Les mesures engagées ne doivent être remises en cause que si l’expérience, validée par une étude scientifique, démontre que leur efficacité n’est pas à la hauteur des moyens mis en œuvre.

**Recommandation 5** – 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 2022, ce qui suppose que l'évaluation se poursuive au-delà de l'horizon de déploiement de la Stratégie. Pour permettre cette évaluation, il convient toutefois que 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 rapidement mises en place pour permettre l'évaluation des mesures. Il faut en particulier veiller à combler les manques en matière de données de suivi et d'évaluation des mesures concernant les enfants et les jeunes, priorité affichée de la Stratégie.

**Recommandation 6** – La lutte contre la pauvreté passe par une bonne coopération des acteurs nationaux et locaux. La Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) a mis en place des contrats avec les départements et les métropoles pour les soutenir dans la mise en œuvre de la Stratégie. Des politiques différenciées peuvent être mises en place dans les départements dans certains cas, ce qui soulève des questions d'inégalités auxquelles il faut porter attention. Les commissaires à la lutte contre la pauvreté sont un élément du bon déploiement de la Stratégie par leur dimension symbolique comme par la volonté de décroisement et de mobilisation des acteurs qu'ils incarnent. En attendant fin 2021 que les résultats du projet de recherche en cours sur la gouvernance et le volet territorial de la Stratégie soient connus, le comité recommande que leur positionnement interministériel soit clairement affirmé et leur appui administratif renforcé.

**Recommandation 7** – Le comité considère comme essentiel que les contraintes budgétaires des départements ne conduisent pas à limiter ou mettre en cause les droits des personnes pouvant prétendre au RSA, ce qui a déjà conduit à la prise en charge du financement du RSA par l'État depuis 2019 à Mayotte et en Guyane, et depuis le début de l'année 2020 à La Réunion. Ce risque d'inégalités territoriales s'est fortement accru depuis un an. Le comité approuve la décision annoncée par le gouvernement d'une prise en charge par l'État du financement du RSA en Seine-Saint-Denis, et juge nécessaire que soit rapidement examinée l'opportunité d'étendre cette mesure aux départements faisant face à des difficultés similaires, comme cela est prévu à titre expérimental par le projet de loi « relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ».

**Recommandation 8** – La lutte contre le non-recours doit rester 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 démarches, le repérage des bénéficiaires potentiels (*datamining*), l'offre de plusieurs services en un lieu unique (comme dans les maisons France Service). Il faut évaluer systématiquement l'efficacité des politiques d'accès aux droits et élargir

rapidement les quelques expérimentations engagées sur la question du non-recours dont l'efficacité a été démontrée. C'est le cas par exemple pour le « rendez-vous des droits élargis » expérimenté par la CNAF fin 2017. Les possibilités ouvertes par l'article 82 de la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 devraient également être rapidement et largement mobilisées.

**Recommandation 9** – Le comité déplore l'arrêt de la concertation sur le revenu universel d'activité (RUA) et recommande la reprise de celle-ci afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type. Il ne paraît pas justifiable d'y renoncer au vu des circonstances actuelles et des effets attendus de la crise du coronavirus sur le non-recours.

**Recommandation 10** – La crise sanitaire a souligné les limites, pour les étudiants, les jeunes en recherche d'emploi, et les jeunes en emploi les plus démunis, du système actuel reposant sur l'aide parentale et sur des revenus d'appoint tirés de petits boulots. Pour le comité d'évaluation, les éléments d'information déjà disponibles sont suffisants pour recommander d'expérimenter sans délai la mise en place d'une prestation monétaire pour ces jeunes. Compte tenu du débat existant sur l'impact d'une telle prestation, une démarche d'expérimentation et d'évaluation de l'impact d'un dispositif permettrait d'observer les effets réels d'une telle politique et d'éclairer la décision publique sur son éventuelle pertinence.

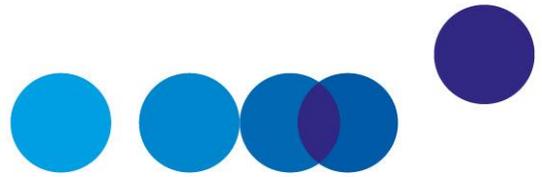
**Le comité d'évaluation recommande donc d'expérimenter un revenu de base pour les jeunes en étude, en emploi peu rémunéré, ou en recherche d'emploi de 18 à 24 ans, sous conditions de ressources et en prenant en compte la solidarité familiale sous réserve que le jeune puisse en bénéficier.** Ce revenu de base serait de montant similaire et soumis aux mêmes conditions quel que soit le statut des jeunes vis-à-vis des études ou de l'emploi, de façon à éviter des distorsions injustifiables et pouvant avoir des effets pervers.

**Le comité d'évaluation souligne l'importance d'offrir un accompagnement de qualité à tous les jeunes recevant le revenu de base.** La majorité des membres du comité considère cependant que la mise en œuvre de cet accompagnement ne doit pas être une condition d'accès à la prestation afin de ne pas la contraindre aux moyens en matière d'accompagnement. Certains membres pensent que cet accompagnement doit être mis en place dans tous les cas et de ce fait constituer une condition.

**Le comité d'évaluation recommande que ce revenu de base pour les jeunes soit une prestation nationale. L'expérimentation se fera au niveau national si une décision nationale est rapidement prise. En l'absence d'une telle décision, elle se fera au niveau départemental dans des départements volontaires.** L'hypothèse permettant d'identifier l'impact causal de ce revenu sur le comportement est la similarité des jeunes situés juste au-dessus et juste en dessous des seuils d'éligibilité. Les effets de bordure

seront utilisés pour rendre compte des effets de ce revenu de base sur les indicateurs clefs qui font débat : poursuite d'études, recherche d'emploi, insertion sur le marché du travail, qualité de l'emploi, revenus du travail, bien-être et santé des jeunes.

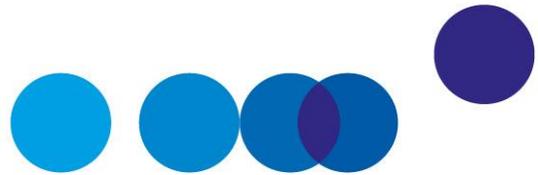
Au moment de l'introduction du revenu universel d'activité (RUA) ou d'une prestation de ce type, il faudrait, si l'expérimentation du revenu de base est concluante, veiller à la cohérence entre les deux dispositifs.



# 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

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.

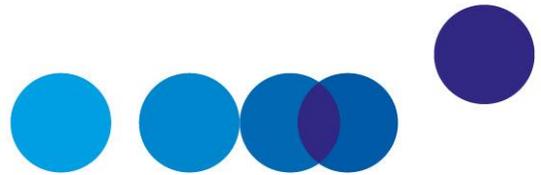
L'évaluation conduite par France Stratégie conduira ainsi à quantifier, à comprendre et à valoriser les impacts des politiques publiques de prévention et de lutte contre la pauvreté en établissant mieux la nature des retours attendus en termes de bénéfices pour les personnes et pour la société dans son 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'Eure

**Jean-Luc Gleyze**, président du Conseil départemental de la Gironde

**Christophe Sirugue**

### Chercheurs / universitaires

*Membres du conseil scientifique de la Stratégie*

**Nicolas Duvoux**, professeur de sociologie à l'université Paris 8

**Élise Huillery**, professeure d'économie à l'université Paris Dauphine

*Chercheurs hors conseil scientifique*

**Béa 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 Lille 1

**Olivier Thévenon**, chef de l'unité sur le bien-être des enfants au Centre pour le Bien-être, l'Inclusion, la Soutenabilité et l'Égalité des chances (WISE), OCDE

*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)
- Pôle emploi
- Commissariat général au développement durable (CGDD)

*La coordination des travaux du comité et son secrétariat sont assurés par France Stratégie. Les membres de l'équipe de France Stratégie sont les suivants :*

**Gautier Maigne**, directeur du département Société et Politiques sociales

**Peggy Furic**, cheffe de projet au département Société et Politiques sociales

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

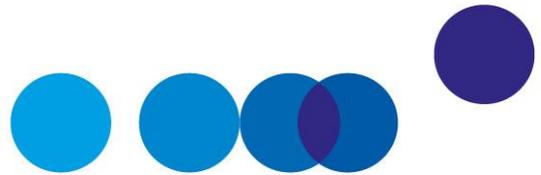
**Vincent Donne**, chef de projet au département Travail, Emploi, Compétences

**Arthur Heim**, conseiller scientifique

**Sylvie Roger**, chargée de mission

*Ont également contribué à ce rapport durant un stage au sein du département Société et Politiques sociales de France Stratégie :*

**Sophie Ea, Joséphine Girardot, Muhsine Senart**



## ANNEXE 3

# PERSONNES AUDITIONNÉES

---

**Jean Bassères**, directeur général de Pôle emploi, le mardi 28 juillet 2020.

**Patrice Blanc**, président des Restos du cœur, le lundi 23 juin 2020 et le mercredi 2 décembre 2020.

**Pascal Brice**, président de la Fédération des acteurs de la solidarité (Fas), le mercredi 9 décembre 2020.

**Christophe Deltombe** et **Henry Masson**, présidents de La Cimade, respectivement le lundi 8 juin 2020 et le vendredi 4 décembre 2020.

**Manuel Domergue**, directeur des études de la fondation Abbé Pierre, le lundi 29 juin 2020 et le jeudi 3 décembre 2020.

**Patrick Doutreligne**, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), le jeudi 4 juin 2020 et le jeudi 26 novembre 2020.

**Véronique Fayet**, présidente du Secours catholique – Caritas France, le mercredi 17 juin 2020 et le jeudi 26 novembre 2020.

**Jean-Patrick Gille**, président de l'Union nationale des Missions locales (UNML), le mercredi 29 juillet 2020.

**Laurent Grandguillaume**, président de l'association Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), et d'**Antonin Gregorio**, Directeur général de l'association TZCLD, le jeudi 19 novembre 2020.

**Marie-Aleth Gard**, présidente d'ATD Quart-monde, le vendredi 4 décembre 2020.

**Claire Hédon**, présidente d'ATD Quart-monde, le jeudi 4 juin 2020.

**Yann Lasnier**, directeur général des Petits Frères des pauvres, le mardi 16 février 2021.

**Frédéric Lavenir**, président de l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie), et **Alice Rosado**, directrice générale adjointe de l'Adie, le vendredi 6 novembre 2020.

**Fiona Lazaar**, présidente du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), le lundi 29 juin 2020.

**Lolita Manière**, directrice de l'action sociale et de l'insertion et **Anne Gireau**, directrice générale adjointe chargée du pôle Solidarités du département de la Seine-Maritime, le mercredi 10 février 2021 (réponse écrite à un questionnaire).

**Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), le vendredi 17 juillet 2020.

**Jean-François Maruszczak**, directeur général d'Emmaüs France, le mercredi 10 juin 2020 et le mardi 1<sup>er</sup> décembre 2020.

**Vincent Mazauric**, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), le mardi 8 juillet 2020.

**Henriette Steinberg**, secrétaire générale du Secours populaire français, le jeudi 4 juin 2020 et le lundi 30 novembre 2020.

**Hélène Revil**, directrice scientifique de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), **Antoine Rode**, chargé de recherche à l'Odenore, le lundi 30 novembre 2020.

**Chantal Zaouche Gaudron**, professeur en psychologie du développement à l'université de Toulouse - Jean Jaurès, spécialiste du développement des enfants en situation de précarité, le mardi 15 décembre 2020.

*Les commissaires à la lutte contre la pauvreté auditionnés en janvier et en février 2021 sont :*

Auvergne-Rhône-Alpes : **Cécilie Cristia-Leroy**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.

Bourgogne Franche-Comté : **Maurice Tubul**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.

Bretagne : **Ludovic Magnier**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.

Centre-Val-de-Loire : **Jean-Yves Douchez**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.

Guadeloupe : **Franck Lorenzi**, chargé de mission auprès de David Percheron, sous-préfet chargé de la cohésion sociale, secrétaire général adjoint de la préfecture de Guadeloupe.

Hauts-de-France : **Rodolphe Dumoulin**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.

Île-de-France : **Cécile Tagliana**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.

Martinique : **Claire Tessier**, sous-préfète déléguée à la cohésion sociale, à la jeunesse et à la lutte contre la pauvreté.

Mayotte : **Jérôme Millet**, secrétaire général adjoint de la préfecture de Mayotte, délégué à la lutte contre la pauvreté et **Antoine Schwartz**, chargé de mission lutte contre la pauvreté.

Normandie : **Christian Forterre**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.

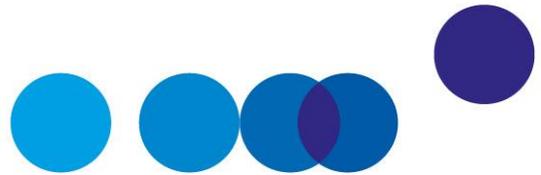
Nouvelle-Aquitaine : **Isabelle Grimault**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.

Occitanie : **Éric Pelisson**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.

Pays-de-la-Loire : **Anne Postic**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.

Provence-Alpes-Côte d'Azur : **Joëlle Chenet**, commissaire à la lutte contre la pauvreté.





## 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 2021](#).

### 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 soin 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 SÈVE (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.

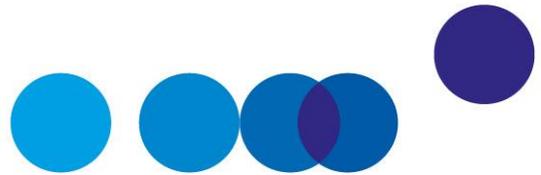
**5.4.** Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique).

**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 2021 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 2021* est également disponible sur le site de France Stratégie.

**Complément 1** – Suivi des recommandations de la note d'étape de mars 2020

**Complément 2** – Suivi des recommandations de la note d'étape d'octobre 2020

**Complément 3** – La pauvreté et la Stratégie de lutte contre la pauvreté en France en comparaison internationale

**Complément 4** – Budget de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

**Complément 5** – Le suivi des indicateurs sur les grandes thématiques de la Stratégie

**Complément 6** – Le Plan d'investissement dans les compétences : contenu et programme d'évaluation en lien avec la Stratégie

**Complément 7** – Effets attendus sur la pauvreté de huit politiques de santé introduites dans la Stratégie et dans le Ségur de la santé – Une revue de la littérature (IRDES)

**Complément 8** – Chaînes de causalité et apports de la littérature pour les mesures axées sur l'accompagnement (DARES)

**Complément 9** – Évaluation de la gouvernance et de la dimension territoriale de la Stratégie et synthèse des auditions des commissaires

**Complément 10** – Continuités et discontinuités entre le Plan pauvreté 2013-2017 et la Stratégie pauvreté 2018-2022

**Complément 11** – Mesures prises en matière de lutte contre la pauvreté de mars à décembre 2020

**Complément 12** – Modalités de consultation du 5<sup>e</sup> collège du CNLE et du panel citoyen

**Complément 13** – Avis du 5<sup>e</sup> collège du CNLE

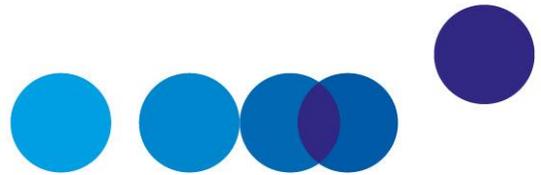
**Complément 14** – Avis du panel citoyen

**Complément 15** – Les données mobilisables

**Complément 16** – Les évaluations et analyses menées et à venir des administrations

**Complément 17** – Note sur la pauvreté en France (INSEE)

**Complément 18** – Vers un revenu de base pour les jeunes de 18 à 24 ans ? État de la recherche et proposition d'expérimentation



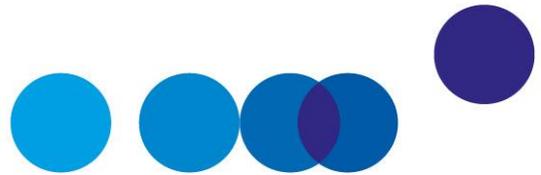
## ANNEXE 6

### SIGLES

---

<b>ACS</b>	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
<b>AFPA</b>	Agence nationale pour la formation des professionnelles
<b>ANSA</b>	Agence nouvelle des solidarités actives
<b>AP</b>	Activité partielle
<b>APLD</b>	Activité partielle de longue durée
<b>ASE</b>	Aide sociale à l'enfance
<b>BIT</b>	Bureau internationale du travail
<b>CALPAE</b>	Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi
<b>CDD-I</b>	Contrat à durée déterminée de mission d'insertion
<b>CMU-C</b>	Couverture maladie universelle complémentaire
<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>CNSA</b>	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
<b>CSS</b>	Complémentaire santé solidarité
<b>DARES</b>	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
<b>DDETS</b>	Direction départemental 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>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'emploi, du travail et des solidarités
<b>DRM</b>	Dispositif des ressources mensuelles
<b>DSER</b>	Direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche
<b>DSS</b>	Direction de la sécurité sociale

<b>EAJE</b>	Établissement d'accueil du jeune enfant
<b>ECAIL</b>	Étude clinique sur l'alimentation des enfants
<b>EHESP</b>	École des hautes études en santé publique
<b>EPCI</b>	Etablissement public de coopération intercommunale
<b>ERFS</b>	Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux
<b>ETTI</b>	Entreprise de travail temporaire d'insertion
<b>IAE</b>	Insertion par l'activité économique
<b>IGAS</b>	Inspection générale des affaires sociales
<b>IGF</b>	Inspection générale des finances
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<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>MDPH</b>	Maison départementale des personnes handicapées
<b>NEET</b>	Not in education, employment or training
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économique
<b>ODD</b>	Objectifs du développement durable
<b>ODENORE</b>	Observatoire des non-recours aux droits et services
<b>PACEA</b>	Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie
<b>PCB</b>	Points conseil budget
<b>PIC</b>	Plan d'investissement sur 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 ville
<b>RSA</b>	Revenu de solidarité active
<b>RUA</b>	Revenu universel d'activité
<b>SNPLP</b>	Stratégie nationale de prévention et la lutte contre la pauvreté
<b>SPIE</b>	Service public de l'insertion et de l'emploi
<b>TZCLD</b>	Territoire zéro chômeur de longue durée
<b>UPEC</b>	Université Paris-Est Créteil



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.