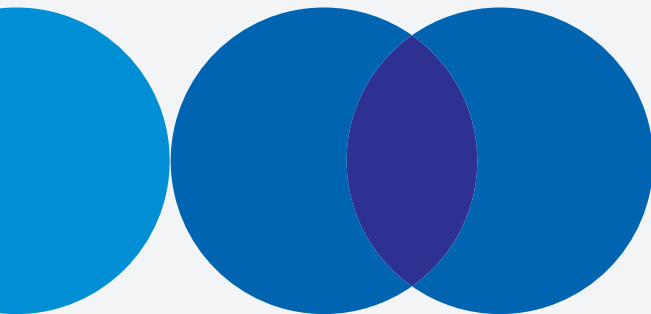




FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

2 avril 2021



ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : premiers enseignements

DOSSIER DE PRÉSENTATION

INTRODUCTION

Emmanuel Macron a présenté le 13 septembre 2018 la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. D'après l'estimation avancée de l'Insee¹, le taux de pauvreté monétaire en 2019 en France métropolitaine serait de 14,5 %, soit 9,1 millions personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Si les chiffres pour 2020 ne sont pas encore connus, il apparaît dès à présent que la crise sanitaire a et aura des conséquences économiques et sociales très importantes.

C'est dans ce contexte que le comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, présidé par Louis Schweitzer et piloté par France Stratégie, publie son rapport 2021. Il présente de nouvelles conclusions sur la mise en œuvre de la Stratégie et les premiers éléments disponibles sur son évaluation, revient sur des points qu'il souhaite porter à l'attention des pouvoirs publics concernant leur politique de lutte contre la pauvreté et formule des recommandations.

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

Ce rapport fait suite à une note d'étape méthodologique publiée en mars 2020², dans laquelle le comité a précisé que l'évaluation aurait une double dimension stratégique et analytique et qu'elle serait réalisée à deux niveaux :

Le suivi de la mise en œuvre des mesures de la Stratégie et l'évaluation de leurs effets.

L'évaluation de la stratégie nationale dans son ensemble au regard des grands objectifs visés par la Stratégie, et en intégrant dans le périmètre d'autres politiques qui peuvent avoir un effet sur la pauvreté.

L'évaluation se fait au regard de trois grands objectifs : 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 le comité 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.

Le comité d'évaluation a publié en octobre 2020³ une note sur les effets attendus de la crise du coronavirus sur la pauvreté. Il publiera une nouvelle note à l'automne afin de faire un point d'étape sur ce sujet.

1. BURESI, Gabriel, CORNUET, Flore, En 2019, les inégalités et le taux de pauvreté diminueraient », INSEE Analyses n°60, 18/11/2020

2. 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, avril.

3. 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 2020



ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES 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 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 à mi parcours, ni une vision claire de son déploiement dans les territoires.

Pour les sept mesures contractualisées avec les départements, leur suivi et leur évaluation nécessite la production d'indicateurs fiables et pertinents, ce que les systèmes d'information des départements ne permettent pas à l'heure actuelle.

Parmi les 35 mesures recensées par le comité et au regard des informations disponibles à ce jour, le comité constate que :

- Quatre mesures ont été intégralement mises en œuvre : la revalorisation de la prime d'activité ; la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire ; le renouvellement de la complémentaire santé solidaire pour les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ; le déploiement des 400 points conseils budget.
- Deux ont été abandonnées : 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) et 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.
- Les mesures restantes ont été lancées mais leur état d'avancement est très inégal (par ex., le bonus « mixité » a quasiment atteint en 2019 l'objectif fixé pour 2022 ; en revanche, aucune des formations prévues par la Stratégie n'a encore été mise en place pour les travailleurs sociaux ou les professionnels de la petite enfance).

Si les objectifs de deux mesures ont été revus à la baisse depuis 2018 (recentrage de la formation des travailleurs sociaux sur ceux qui sont en contact avec des publics en situation de précarité – soit 100 000 personnes contre 700 000 annoncées dans la stratégie, diminution de 300 à 260 du nombre de centres sociaux à ouvrir dans les quartiers prioritaires), d'autres mesures ont été amplifiées en réaction à la crise du coronavirus : hausse des objectifs en termes de points conseil budget et de création de places de Lits halte soins santé ; complément de la mesure sur l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans par un dispositif nommé « la promo 16-18 ans » qui vise à accompagner des jeunes ne respectant pas l'obligation de formation ; extension de la Garantie jeunes et allocations Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACÉA) supplémentaires en 2021 ; mesures supplémentaires en faveur de l'insertion par l'activité économique (IAE). Deux des mesures de la stratégie qui avaient peu avancé ont été relancées (automatisation pour les demandes de droits sociaux et mesure sur la prévention des expulsions dans le cadre du Plan Logement d'abord) sans que l'on puisse à ce stade en mesurer les effets sur le terrain pour la seconde.

Les travaux de concertation sur le revenu universel d'activité (RUA), suspendus lors du premier confinement de 2020, n'ont pas repris. À ce stade, seul un rapport sur le sujet est prévu pour l'automne 2021. Le Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), autre mesure phare de la Stratégie, est en cours de déploiement : une concertation s'est achevée en 2020 afin de dessiner ses contours, et deux appels à projet ont été lancés afin d'élargir les expérimentations territoriales en 2021 et 2022.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA STRATÉGIE

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, et pour pouvoir les mesurer. Le comité soulève à ce propos le risque que les données nécessaires aux indicateurs envisagés pour évaluer l'effet des mesures ne soient pas disponibles.

Pour les quelques mesures mises en œuvre intégralement ou presque, on ne dispose pas encore de données, à l'exception de la revalorisation de la Prime d'activité pour laquelle une estimation réalisée par la Drees et l'Insee avec le modèle de micro simulation Ines conclue à un fort impact sur le taux

4. Les mineurs ne sont pour la plupart pas pris en compte, n'étant pas tenus de posséder un titre de séjour.

de pauvreté (- 0,7 point). Toutefois, cette réforme ne concerne que les personnes percevant des revenus d'activité supérieurs à 50 % du Smic mensuel. Cette estimation sera complétée par une évaluation des effets de cette revalorisation sur les comportements d'activité, réalisée par l'Institut des politiques publiques à la demande du comité d'évaluation.

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 comité souligne un point d'alerte important : 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.

L'une des nouveautés introduites par la stratégie résidait dans la mise en œuvre de certaines des mesures par le biais de contrats entre l'État et les départements. Des auditions de 14 des 18 commissaires à la lutte contre la pauvreté (dont 3 de départements d'Outre-mer), 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. Pour les commissaires, le cadre contractuel assorti d'indicateurs, même s'il est perfectible, engagerait les départements sur la voie de l'évaluation de la performance.

Dans les Outre-mer, le contexte local en matière de pauvreté et les particularités en termes de gouvernance 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 reste, à ce jour, inférieure aux ambitions. Le 5^e collège du CNLE regrette un manque d'intégration aux travaux au niveau local, lié en partie à la crise sanitaire.

Un projet de recherche réalisé par le laboratoire de recherche Arènes à la demande du comité, comme la

mission sur les effets de la contractualisation 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.

POINTS D'ATTENTION SOULEVÉS PAR LE COMITÉ

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. 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.

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, la crise sanitaire du coronavirus a et aura des conséquences économiques et sociales très importantes. Si le gouvernement a mis en place depuis mars 2020 des mesures importantes pour éviter les entrées dans la pauvreté, le risque est grand qu'une part importante de ceux qui en bénéficient actuellement basculent dans la pauvreté lorsque ces mesures prendront fin. Le comité appelle à une vigilance toute particulière pour limiter ce risque et accompagner ceux qui basculeront afin qu'ils sortent rapidement de la pauvreté, sans pour autant négliger les personnes qui étaient déjà – et souvent durablement – en situation de pauvreté avant la crise.

3. 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 : ce « non-recours » massif 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.



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 Neets⁴, 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. 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.

5. 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.

Il est 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.

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 de l'un des parcs de

logements sociaux les plus importants d'Europe, les associations constatent que le logement social est aujourd'hui très peu accessible aux ménages les plus précaires. La mise en œuvre du plan « Logement d'abord » doit changer d'échelle afin que le logement devienne un levier efficace de la politique de lutte contre la pauvreté du gouvernement.



4. Not in Education, Employment or Training (« Ni en étude, ni en emploi, ni en formation »).



RECOMMANDATIONS

Se doter des moyens d'évaluer la Stratégie et assurer une continuité dans la politique de lutte contre la pauvreté

- **Recommandation 1**

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 et qui associe d'autres critères à la pauvreté monétaire.

- **Recommandation 2**

Augmenter les moyens de la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) pour qu'elle puisse assurer le suivi adéquat d'une politique de l'ampleur de celle de la Stratégie.

- **Recommandation 3**

Avoir les moyens d'un suivi systématique des mesures de la Stratégie : d'une part, se doter d'un « tableau de bord » avec données sur l'état d'avancement, données budgétaires et cartographie de mise en œuvre par territoires, y compris dans les Outre-mer deux demandes fortes du 5^e Collège du CNLE et du panel citoyen ; d'autre part, mettre en place un plan national visant l'harmonisation, l'amélioration et l'interopérabilité des systèmes d'information des départements.

- **Recommandation 4**

Assurer une continuité dans la lutte contre la pauvreté et ne remettre en cause des mesures 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**

Poursuivre l'évaluation au-delà de 2022 et combler les manques en matière de données pour disposer des indicateurs d'évaluation, en particulier pour les mesures concernant les enfants et les jeunes.

Renforcer la lutte contre les inégalités territoriales

- **Recommandation 6** : 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. Il faut affirmer clairement leur positionnement interministériel et renforcer leur appui administratif.

- **Recommandation 7**

Les contraintes budgétaires des départements ne devant pas conduire à limiter ou mettre en cause les droits des personnes pouvant prétendre au RSA, il convient d'examiner rapidement l'opportunité d'étendre la prise en charge par l'État du financement du RSA pour les départements faisant face à des difficultés, comme cela déjà été fait à Mayotte, en Guyane, à la Réunion et en Seine Saint-Denis et 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 ».



Renforcer la lutte contre le non-recours

- **Recommandation 8**

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. Il faut poursuivre la lutte contre le non-recours en évaluant systématiquement l'efficacité des politiques d'accès aux droits, en élargissant rapidement les dispositifs dont l'efficacité a été démontrée (c'est le cas par exemple pour le « rendez-vous des droits élargis » expérimenté par la Cnaf en 2017), et en mobilisant rapidement et largement les possibilités ouvertes par l'article 82 de la LFSS pour 2021 (qui 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).

- **Recommandation 9** : Reprendre la concertation sur le revenu universel d'activité afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type.

Expérimenter un revenu de base pour les 18-24 ans les plus démunis

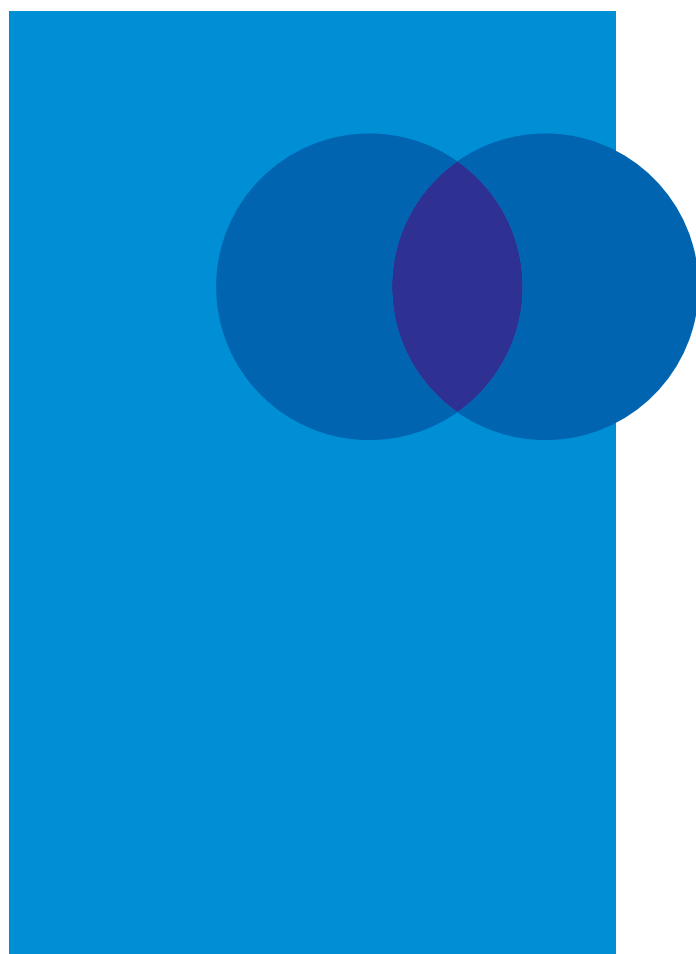
- **Recommandation 10**

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. Il recommande d'expérimenter sans délai la mise en place d'une prestation monétaire pour les jeunes en étude, en emploi peu rémunéré, ou en recherche d'emploi de 18 à 24 ans les plus démunis, afin d'observer les effets réels

d'une telle politique et d'éclairer la décision publique sur son éventuelle pertinence.

Ce revenu de base **serait sous conditions de ressources et en prenant en compte la solidarité familiale sous réserve que le jeune puisse en bénéficier**, et de montant similaire et soumis aux mêmes conditions quel que soit le statut des jeunes vis-à-vis des études ou de l'emploi. Il est important d'offrir un **accompagnement de qualité aux jeunes le recevant. Ce revenu de base devrait être 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.**

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.



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



www.strategie.gouv.fr



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



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



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



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



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

Contacts presse :

Matthias Le Fur,

Directeur du service édition, communication, événements

matthias.lefur@strategie.gouv.fr

01 42 75 61 37

Charlotte Cougny, chargée des relations presse

charlotte.cougny@francestrategie.eu

01 42 75 60 39 - 06 72 31 33 14



FRANCE STRATÉGIE

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue, par ses analyses et ses propositions, à l'action publique et éclaire le débat. Elle réalise des études originales sur les grandes évolutions économiques et sociales, et les enjeux de soutenabilité. Elle produit également des évaluations de politiques publiques. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics et aux citoyens.