



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

Juillet 2022

Évaluation

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

Rapport 2022



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

Rapport 2022

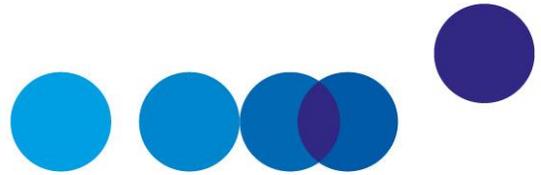
Président

Louis Schweitzer

Rapporteure

Marine de Montaignac





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

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

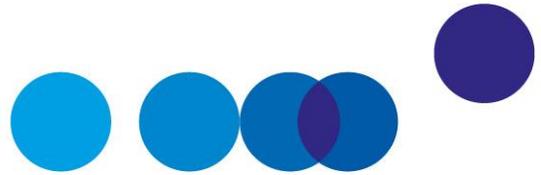
Vincent Donne, chef de projet au département Travail, Emploi, Compétences,

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

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

et

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



SOMMAIRE

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

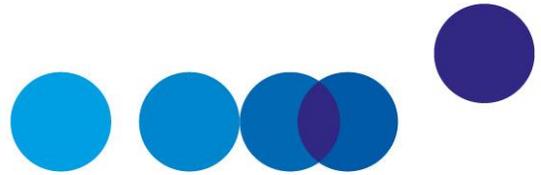
3. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Santé »	72
3.1. État d'avancement et éléments d'évaluation	72
3.2. Évolution de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures	76
3.3. Avis du comité	77
4. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures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

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

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

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

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



SYNTHÈSE

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

Il rend compte des travaux du comité d'évaluation, qui portent sur le déploiement et les effets des 35 mesures, la gouvernance et la mise en œuvre au niveau territorial de la Stratégie ainsi que sur le Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022. Il s'agit d'évaluer les effets – y compris non prévus – de chacune des 35 mesures et d'analyser l'effet global de la Stratégie sur la pauvreté et donc sa pertinence. Ces travaux tiennent compte de l'ensemble des politiques publiques qui visent les mêmes objectifs de lutte contre la pauvreté mais aussi des politiques qui n'ont pas pour objectif la lutte contre la pauvreté et dont les effets peuvent aller à l'encontre ou favoriser l'atteinte des objectifs de la Stratégie.

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

Évaluation de l'atteinte des objectifs globaux de la Stratégie

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

Quelques données sur la situation de la pauvreté en France

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

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

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

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

Des effets globaux difficiles à établir

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

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

Les données disponibles ne permettent pas d'estimer l'effet de la Stratégie sur l'évolution de la pauvreté depuis 2019. On peut en revanche imputer la stabilité du taux de pauvreté monétaire en 2020, malgré la crise du coronavirus, à la mise en place de dispositifs exceptionnels (dont le renforcement du dispositif d'activité partielle et les aides exceptionnelles pour les ménages les plus modestes) pour faire face aux effets économiques et sociaux de la pandémie. Sans ces aides, dont 80 % ont touché les 30 % les plus pauvres (trois premiers déciles de niveau de vie), le taux de pauvreté monétaire aurait sans doute été de 0,5 point supérieur.

Déploiement des mesures de la Stratégie

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

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

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

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

Parmi les 35 mesures :

- quatre ont été intégralement mises en œuvre : la revalorisation de la prime d'activité, la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (CSS), le renouvellement de la CSS pour les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) et le déploiement des 400 Points conseil budget (PCB) ;

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

Des informations budgétaires encore insuffisantes

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

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

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

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

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

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

Évaluation de l'effet des mesures

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

S'il est encore trop tôt pour connaître l'ensemble des effets des mesures de la Stratégie – soit que ces effets ne sont pas encore tangibles, soit qu'ils ne sont pas encore mesurables, soit que les données ne sont pas encore disponibles –, on dispose cependant de premiers éléments d'évaluation sur quelques mesures.

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

Comme évoqué plus haut, il est difficile de lier l'évolution des indicateurs globaux de la pauvreté à la mise en œuvre de la Stratégie. À ce stade, on peut simplement constater qu'il n'y a pas d'amélioration des indicateurs d'inégalités en matière de petite enfance et de réussite éducative. Les indicateurs relatifs au marché du travail ont, eux, connu une amélioration notable sur la période de déploiement de la Stratégie, en particulier pour les jeunes. Il est toutefois impossible de lier ces tendances positives aux seules mesures de la Stratégie. Enfin, on manque de données permettant de connaître l'évolution des indicateurs globaux pour le logement, la santé et les droits sociaux depuis le lancement de la Stratégie.

Appréciation globale à partir de l'évaluation des 35 mesures

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

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

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

Les mesures destinées à identifier les jeunes « invisibles » et à ne pas les laisser « sans solution » semblent avoir permis d'orienter plus de jeunes vers des parcours d'accompagnement vers l'emploi et la formation (dans le cadre notamment de la Garantie jeunes). Le nombre de bénéficiaires de minima sociaux en parcours d'accompagnement a également augmenté (par le biais notamment de la garantie d'activité), bien que les volumes concernés restent faibles. On ne dispose pour le moment que de très peu d'éléments permettant d'évaluer l'impact de ces parcours d'accompagnement sur le retour à l'emploi des bénéficiaires ainsi que sur le niveau d'emploi global. Pour ce qui est de mesures d'insertion pour les plus éloignés de l'emploi, malgré les montants investis dans l'insertion par l'activité économique (IAE) dans le cadre de la Stratégie et du plan « France Relance », elles n'ont pas conduit à une hausse notable du nombre de personnes en IAE en stock, malgré une légère augmentation en flux (nombre de contrats signés).

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

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

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

Évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie

L'organisation prévue pour piloter la Stratégie a bien été mise en place, malgré certains retards. Les moyens financiers annoncés pour la contractualisation ont été confirmés, rendant ainsi crédible l'engagement de l'État notamment vis-à-vis des collectivités. Toutefois, le soutien politique de la Stratégie reste insuffisant pour donner à la DIPLP qui en a la charge les moyens d'une coordination interministérielle et d'un pilotage propres à garantir un niveau de mise en œuvre à la hauteur des ambitions initiales. Le déficit d'outils de suivi obère en outre la capacité à piloter et à évaluer la Stratégie.

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

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

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

Les particularités locales, que ce soit en termes de caractéristiques de la pauvreté ou de gouvernance dans les Outre-mer, appellent une plus grande souplesse d'adaptation des conventions dans ces territoires, un renforcement de la qualification des acteurs et un appui à l'ingénierie locale. Au vu des besoins, il paraît nécessaire de renforcer la Stratégie dans ces territoires où les enjeux de la pauvreté se posent plus intensément qu'en métropole. La situation particulièrement préoccupante de Mayotte pourrait appeler à un traitement spécifique.

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

Le champ de l'innovation sociale réinvesti par la DIPLP via le développement et l'évaluation d'expérimentations et de projets dans les territoires n'a pas permis à l'heure actuelle de développer le centre de preuves souhaité.

Recommandations

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

Ces recommandations intègrent les avis du 5^e collège du CNLE et du panel citoyen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

être publiée et les dispositifs qui fonctionnent pérennisés. Les possibilités ouvertes par l'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 devraient être rapidement mobilisées 18 mois après le vote. La présence physique dans les différents services publics – à laquelle contribuent les maisons France Services – doit être maintenue. Enfin, la lutte contre le non-recours est indissociable d'une évolution du regard de la société sur les personnes en situation de pauvreté. Des comités d'usagers pourraient être créés afin d'identifier des obstacles à l'accès aux droits dans les services publics et dénouer sur le terrain certaines pratiques qui conduisent au non-recours.

Recommandation 8 – La mise en place du revenu universel d'activité (RUA) est une réforme attendue, dont le report a été perçu comme un recul par rapport aux ambitions de la Stratégie. Pour le comité, il importe qu'elle soit conduite à son terme. Pour cela, le rapport remis au gouvernement doit être rapidement publié et la concertation reprise afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type.

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

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

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

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

en place des mesures pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur des plus modestes (diminution des disparités d'investissement entre formations, création de places supplémentaires, accroissement de l'offre de logements conventionnés pour les étudiants les plus modestes, etc.) et renforcer le soutien financier aux étudiants les plus précaires. L'objectif de l'égalité des chances doit aussi être pleinement pris en compte dans les mécanismes d'orientation scolaire.

Recommandation 12 – Dans les 9,3 millions de personnes pauvres (en 2020) se trouvent des groupes spécifiques : les femmes isolées, les femmes victimes de violence, les sortants de prison, les personnes qui résident en hébergement d'urgence, etc., qui appellent des politiques dédiées en complément des politiques universalistes. Ces groupes pourraient dans une prochaine Stratégie de lutte contre la pauvreté faire l'objet de mesures orientées vers les problèmes particuliers qu'ils rencontrent.

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

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

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

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

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

Recommandation 16 – La participation des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales était un enjeu fort de la Stratégie. L'objectif de 50 % de personnes concernées dans les groupes de travail est loin d'être atteint. L'objectif était sans doute trop ambitieux d'une part, et les moyens insuffisants d'autre part. Pour le comité, les personnes concernées doivent continuer à être associées à la mise en œuvre de la Stratégie au niveau local, comme national. Il faut cependant veiller à ce que les conditions matérielles et organisationnelles de la participation soient garanties.

Thème 4 – Se doter des moyens de suivre et d'évaluer

Recommandation 17 – L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté doit permettre de déterminer si les objectifs initialement fixés ont bien été atteints et si les effets produits étaient bien ceux escomptés. Il est donc nécessaire que les objectifs intermédiaires et finaux des politiques évaluées soient, dès la conception de ces dernières, clairement définis et que chacun des objectifs soit assorti d'une cible quantifiée.

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

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

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

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

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

Recommandation 22 – L'évaluation des politiques d'investissement social doit être développée. Il ne s'agit pas de faire de la rentabilité économique le critère de choix des politiques de lutte contre la pauvreté, mais d'apprécier l'efficacité de ces politiques qui reposent sur l'idée que les sommes dépensées aujourd'hui peuvent engendrer des bénéfices monétaires et sociaux. Cela passe par des travaux scientifiques (analyses coûts-bénéfices, revues de littérature, évaluations d'impact, etc.), l'appariement de données administratives et le suivi de bénéficiaires et de non-bénéficiaires des mesures sur longue période. Des moyens doivent être investis pour conduire de tels travaux. Les cohortes comme Elfe et Eurocohort sont essentielles pour la connaissance des trajectoires des enfants et doivent être développées.

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

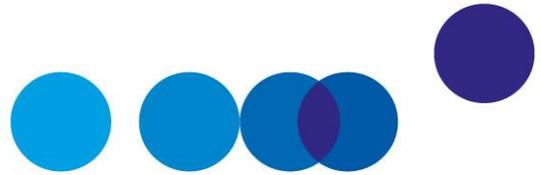
Recommandation 24 – L'effet de l'accompagnement dépend de la nature de l'accompagnement proposé, du public et de son éloignement vis-à-vis de l'emploi. Pour le comité, il est donc essentiel de systématiquement évaluer les programmes d'accompagnement au regard de :

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

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

Une attention particulière doit être portée aux personnes les plus éloignées de l'emploi, qui peuvent être plus difficiles à atteindre et pour qui le renforcement de la logique de droits et devoirs privilégiée dans l'accompagnement (SPIE, CEJ) peut s'avérer la plus contraignante.

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



INTRODUCTION

Rappel du contexte et de la mission du comité

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

France Stratégie a mis en place en septembre 2019 un comité d'évaluation¹ présidé par Louis Schweitzer. Le comité a engagé deux démarches participatives : il a décidé de consulter d'une part le collège des personnes en situation de pauvreté (ancien 8^e collège devenu 5^e 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 méthodologique² au titre de premier rapport annuel, dans laquelle sont précisées la démarche d'évaluation de la Stratégie et les méthodes

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

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, mars.

mobilisées. Le comité a conçu une démarche d'évaluation associant une dimension analytique et une dimension stratégique afin, d'une part, d'évaluer les effets de chacune des mesures¹ pour connaître ses effets sur les objectifs établis et identifier d'éventuels effets non prévus et, d'autre part, d'analyser l'effet global de la Stratégie sur la pauvreté et sa pertinence.

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

Le comité a publié en avril 2021² son deuxième rapport annuel, dans lequel il présentait l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures de la Stratégie et du plan « Logement d'abord » au 31 décembre 2020 et les premiers éléments d'évaluation disponibles. Il revenait également sur la gouvernance et les modalités de mises en œuvre retenues pour la Stratégie. Il portait à l'attention des pouvoirs publics six sujets qui lui semblait mériter l'attention des pouvoirs publics dans leur politique globale de lutte contre la pauvreté et émettait dix recommandations.

Périmètre de l'évaluation

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

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

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

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

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

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

Concernant la crise du coronavirus et ses effets sur la pauvreté, le comité d'évaluation a fait un point d'étape en octobre 2021¹, un an après sa première note d'octobre 2020² sur les effets attendus de la dégradation économique engendrée par la crise pour les plus démunis. Le comité d'évaluation revient brièvement sur les effets de la crise sur la pauvreté dans ce rapport.

L'évaluation de la Stratégie se fait au regard des points de continuité et de discontinuité entre la Stratégie 2018-2022 et le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017 (le « plan pauvreté ») 2013-2017. En effet, certaines mesures de la Stratégie ont été initiées dès le plan pauvreté, d'autres sont nouvelles. La mise en perspective de la Stratégie et du plan pauvreté 2013-2017³ permet de constater que plusieurs d'entre elles sont reproduites à l'identique, à l'image de la Garantie jeunes, des Points conseil budget, de l'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE, de la prévention des expulsions, et des éléments relatifs à la gouvernance et à la participation. La prime d'activité créée dans le plan pauvreté a été revalorisée suite à la crise des Gilets jaunes. D'autres mesures (mesures d'accès à la santé – avec la complémentaire santé solidaire –, d'accès aux droits, et d'accès à la restauration scolaire) s'inscrivent dans des réflexions engagées dans le plan ou poursuivent des orientations très similaires. Les mesures en matière de logement du plan ont en grande partie été poursuivies dans le plan « Logement d'abord » (par exemple la production de logement social et très social).

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

² 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.

³ Voir complément 10 du [rapport 2021](#).

Méthode de travail

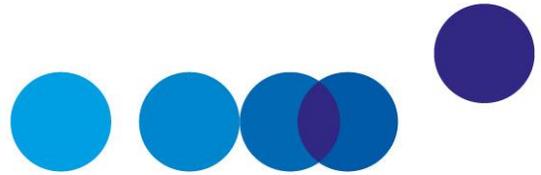
- Le comité d'évaluation s'est réuni à six reprises en session plénière.
- Le comité a auditionné Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et Sylvain Mathieu, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement.
- Le 5^e collège du CNLE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

Contenu de ce rapport

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

Ce rapport comporte quatre parties :

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



PARTIE 1

ÉVALUATION DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS GLOBAUX

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

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

1.1. Selon l'Insee¹, le taux de pauvreté monétaire en France métropolitaine diminue de 0,2 point entre 2018 et 2019 pour s'établir à 14,6 %

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

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

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

50 %, c'est-à-dire avec moins de 918 euros. Le seuil de pauvreté augmente de 28 euros entre 2018 et 2019 du fait de la nette progression du niveau de vie médian¹.

Ce chiffre sous-estime le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire. En effet, les ménages vivant en collectivité, les ménages dont la personne de référence est étudiante, les personnes vivant dans des habitations mobiles ou sans domicile, ainsi que les ménages d'Outre-mer en sont exclus. Or, une estimation de l'Insee² a montré qu'**en prenant en compte ce champ élargi, le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire serait supérieur à celui publié usuellement d'environ 800 000 en 2018**³,

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

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

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

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

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

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

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

La France a un taux de pauvreté monétaire relativement faible dans l'Union européenne. Selon l'enquête SILC 2019 portant sur les revenus 2018¹, il s'élève à 13,8 % (+ 0,2 point par rapport à l'enquête 2018) contre 16,7 % en moyenne en Europe² (- 0,5 point par rapport à 2018).

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

1.2. La pauvreté dans les départements d'Outre-mer est plus élevée qu'en métropole³

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

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

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

² Union européenne à 27, hors Royaume-Uni.

³ 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.

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

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

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

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

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

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

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

L'Insee estime que près de 2 millions de personnes étaient en situation de grande pauvreté en 2018, ce qui représente 2,4 % de la population. Parmi elles, 24 % vivent dans les DOM, dont 10 % à Mayotte et 14 % dans les quatre autres DOM. 7 % sont des personnes sans domicile fixe¹. Plus d'un tiers sont des enfants et 7 % ont 65 ans ou plus.

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

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

¹ Source : Insee, enquête *Sans-domicile*, 2012.

situations. Les personnes sans domicile – qui étaient 143 000 en 2012¹ – sont considérées *a priori* en situation de grande pauvreté du fait de l'absence de logement personnel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ *Ibid.*

« [I]a diminution du taux de pauvreté résulte principalement de la progression plus forte que la médiane du niveau de vie des ménages les plus modestes, en raison de la baisse du chômage. La revalorisation de la prime d'activité bénéficie également aux ménages les plus modestes, mais dans une moindre mesure, 77 % des ménages bénéficiaires de la prime d'activité ayant un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté¹. »

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

Deuxième étape de l'analyse, on peut mesurer l'impact sur la pauvreté des réformes fiscales et sociales intervenues en 2019, en comparant le niveau de vie des ménages en 2019 à ce qu'il aurait été la même année en l'absence de ces réformes, leur situation étant par ailleurs inchangée. Une telle analyse, conduite à partir d'un modèle de microsimulation par l'Insee et la Drees² puis par la Drees et la Cnaf³ (cette dernière étude utilisant en sus des données sur les allocataires effectifs des Caf), permet d'estimer l'effet de la revalorisation de la prime d'activité en 2019 sur le taux de pauvreté : la mesure aurait permis de réduire ce taux de 0,7 point selon l'Insee, 0,6 selon la Drees et la Cnaf.

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

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

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

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

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

Cet effet favorable a cependant été contrebalancé par d'autres mesures sociales et fiscales également intervenues en 2019. En effet, si l'examen de l'impact redistributif des réformes socio-fiscales entrées en vigueur entre 2018 et 2019 ne permet pas de relier les variations du taux de pauvreté entre 2018 et 2019 à d'autres mesures de la Stratégie¹, il fait apparaître que plusieurs mesures « hors Stratégie » ont au contraire conduit à une hausse du taux de pauvreté². D'après l'estimation conduite par l'Insee et la Drees, les autres mesures concernant les prestations et les prélèvements auraient conduit en 2019 à une hausse du taux de pauvreté de 0,5 point, soit qu'elles aient conduit à diminuer le niveau de vie des plus modestes (les gels et sous-indexation des prestations, hors retraite qui n'est pas évaluée, contribuent pour 0,2 point à la hausse du taux de pauvreté), soit qu'elles aient accru le revenu médian et par conséquent le seuil de pauvreté (principalement les exonérations d'heures supplémentaires, la baisse de la CSG des retraités après la hausse de 2018 et la poursuite de la baisse de la taxe d'habitation).

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

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

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

En 2020, d'après la méthode d'estimation avancée de l'Insee fondée sur la microsimulation, le taux de pauvreté monétaire s'établirait à 14,6 %, soit au même niveau qu'en 2019³. Le niveau de vie médian de la population et l'évolution du taux de

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

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

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

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

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

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

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

Selon l'Insee, la mise en place de dispositifs exceptionnels¹ pendant la crise sanitaire permettrait d'expliquer la stabilité du taux de pauvreté monétaire.

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

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

(trois premiers déciles de niveau de vie), elles **permettraient de diminuer le taux de pauvreté monétaire de 0,5 point par rapport à une situation contrefactuelle où elles n'auraient pas été versées en 2020**. Concernant les travailleurs indépendants, les aides exceptionnelles permettraient de limiter leurs pertes de niveau de vie¹.

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

À ce jour, les travaux disponibles portent sur l'effet estimé *ex ante* des aides exceptionnelles aux ménages modestes sur les revenus².

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

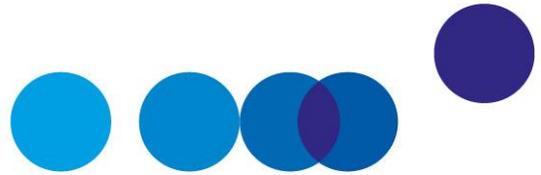
L'Insee a décidé d'avancer la publication de son indicateur définitif du taux de pauvreté monétaire pour l'année n en juin de l'année n + 2 au lieu de mi-septembre habituellement. Le taux avancé de pauvreté monétaire restera publié en novembre de l'année n + 1.

Pour le comité, le suivi de l'évolution de la pauvreté doit être réalisé dans une temporalité plus courte. Les outils de suivi quantitatif et qualitatif mis en place depuis 2020 pour remonter les signaux faibles sur l'évolution de la pauvreté (tableau de bord des bénéficiaires des prestations sociales de la Drees, baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale du comité scientifique du CNLE³, suivi du recours à l'aide alimentaire, etc.) sont à maintenir.

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

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

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



PARTIE 2

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

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

Les fiches mesures¹ publiées dans la note d'étape de mars 2020² puis actualisées pour le rapport 2021 du comité³ ont été mises à jour à partir des informations les plus récentes de suivi et d'évaluation (dont les indicateurs disponibles) collectées auprès de la DIPLP, de la Dihal, des administrations et opérateurs en charge de la mise en œuvre et des administrations statistiques.

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

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

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, mars.

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

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

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

Une présentation par thématique est ensuite proposée.

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

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

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

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

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

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

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

<p>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)</p>	<p>Pas d'objectifs chiffrés</p>	<p>205 PAEJ financés en 2021, dont 9 nouveaux</p> <p>En 2021, 30 structures de prévention spécialisées ont reçu un soutien</p> <p>2 Appels à projets PIC régionaux + 1 national</p>	<p>PAEJ : 2019 : 4 2020 : 4 2021 : 4</p> <p>APS : 2019 : 5 2020 : 5 2021 : 5</p> <p>AP PIC : 2019-2022 : 100</p>	<p>PAEJ : 2019 : 88 % 2020 : 93 % 2021 : 88 %</p> <p>APS : 2019 : 78 % 2020 : 65,7 % 2021 : 82 %</p> <p>AP PIC : 2019-2021 : 100 %</p>
<p>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</p>	<p>ND</p>	<p>(Mesure non mise en place)</p>	<p>2019 : 10 2020 : 10 2021 : 10</p>	<p>--</p>
<p>3.5 Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance</p>	<p>Éviter toute sortie sèche de l'ASE</p>	<p>Sur les jeunes majeurs sortants de l'ASE en 2021 : - 74 % ont été pris en charge dans le cadre du référentiel (données de 72 départements prises en compte) - 58 % ont pu choisir leur référent (68 départements) - 78 % ont eu un logement stable (76 départements) - 56 % ont eu accès à des ressources financières (79 départements) - 74 % sont en parcours pro ou en formation (75 départements)</p>	<p>2019 : 12 2020 : 12 2021 : 12</p> <p>(revu à 10 M€ par an)</p>	<p>2019 : 83,3 % 2020 : 107,4 % 2021 : 128,9 %</p> <p>(calculé sur budget initial)</p>
<p>3.6 Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an</p>	<p>300 000 demandeurs d'emploi accompagnés par an en 2022 (100 000 en Garantie d'activité départementale, 200 000 en accompagnement global)</p>	<p>123 % à fin 2021 avec 369 055 demandeurs d'emploi accompagnés, dont : - 199 968 en GAD (soit 200 % de l'objectif pour 2022) - 169 087 en Acco global (soit 84 % de l'objectif pour 2022)</p>	<p>GAD 2019 : 15 2020 : 45 2021 : 90</p> <p>Acco global : 2019-2022 : 170</p>	<p>GAD : 2019 : 97,3 % 2020 : 83,7 % 2021 : 85,1 %</p> <p>Acco global : ND</p>
<p>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</p>	<p>100 000 salariés supplémentaires dans l'IAE (soit 240 000 personnes)</p>	<p>En stock au 31/12/2021 : 141 858 salariés en IAE (132 532 au 31/12/2018)</p> <p>En flux : 312 000 contrats signés (y compris renouvellement) en 2021, soit 50 000 de plus qu'en 2018 (262 000)</p>	<p>2019 : 130 2020 : 240 2021 : 330</p>	<p>ND</p>

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

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

ND : information non disponible

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

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

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

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

Pour ce qui concerne les mesures contractualisées avec les départements¹, les informations disponibles (« indicateurs de la contractualisation ») ne concernent pas tous les départements. Le nombre de départements concernés est précisé pour chaque indicateur. Les indicateurs pour 2021 sont provisoires mais ne devraient évoluer qu'à la marge. Ils ont été calculés par la DIPLP, qui mène actuellement un travail de consolidation à partir des données remontées par les départements².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deuxièmement, les budgets communiqués par les administrations référentes couvrent parfois un périmètre plus large que celui des mesures de la Stratégie, ne permettant ainsi pas d'isoler les dépenses afférentes à la seule Stratégie – en particulier, comme le soulignent les citoyens dans le contexte de la mise en œuvre des dispositifs exceptionnels liés à la crise sanitaire. Ainsi, dans son bilan d'étape des trois ans de la Stratégie¹, la DIPLP a publié un nouveau budget de la Stratégie 2019-2022 de 13 milliards d'euros, qui inclut des mesures de lutte contre la pauvreté prises depuis le lancement de la Stratégie, par exemple les mesures exceptionnelles de soutien monétaire prises dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, des mesures prises dans le cadre du plan de relance et des mesures du Ségur de la Santé², mais qui ne permettent pas toujours d'identifier les éléments correspondant aux engagements initiaux de la Stratégie. C'est également le cas pour les lignes budgétaires finançant des acteurs (Pôle emploi, les missions locales ou encore certaines associations spécialisées) au sein desquelles n'est pas spécifiée la partie correspondant à la Stratégie.

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

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

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

dotées d'un budget pour suivre les dépenses effectivement réalisées (pour mémoire, sept mesures n'avaient pas de crédits dédiés¹ et deux autres ont été abandonnées²).

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

Le budget total cumulé initialement alloué aux 35 mesures, annoncé lors du lancement de la Stratégie, était de 8,5 milliards d'euros³. Les dépenses prévues pour les 35 mesures de la Stratégie étaient de 1,272 milliard d'euros pour 2019, de 1,920 milliard d'euros pour 2020 et de 2,443 milliards d'euros pour 2021. Pour 2022, les dépenses prévues étaient de 2,871 milliards d'euros.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si on neutralise cette mesure, le montant dépensé sur 2019-2021 pour les quinze autres mesures² pour lesquelles l'information budgétaire est complète n'est plus que de 1,35 milliard pour un montant alloué de 1,64 milliard, soit un ratio montant dépensé/montant alloué de 82 %³.

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

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

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

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

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

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

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

Pour la thématique 2 « Santé », les montants dépensés ne sont disponibles que pour une seule mesure (mesure 2.5 « Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé »), dont le montant alloué ne représente que 42 % du total alloué à la thématique¹.

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

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

Enfin, pour la thématique 5 « Droits sociaux », l'information sur les dépenses n'est complète que pour cinq mesures sur six³. Comme parmi ces cinq mesures figure la revalorisation de la prime d'activité qui représente le plus gros budget alloué à la Stratégie, les cinq mesures représentent 95 % du budget total prévu pour la thématique sur la période 2019-2021. Ce chiffre masque toutefois un ratio montant dépensé/montant alloué faible (36 %) pour la formation des travailleurs sociaux et très élevé (437 %) pour la revalorisation de la prime d'activité.

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

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

² Voir partie 2.5.

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

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

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

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

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

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

À l'heure actuelle, comme le montre le tableau de synthèse sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie (voir le tableau 1 *supra*), parmi les indicateurs d'évaluation précisés dans la note d'étape de mars 2020¹, on dispose d'une partie des indicateurs pour sept des dix mesures en matière de petite enfance et d'éducation et d'aucun indicateur pour trois des dix mesures (dont une est abandonnée). En matière de santé, on ne dispose d'aucun indicateur pour deux mesures sur cinq, et d'une partie des indicateurs prévus pour trois mesures sur cinq. En matière d'accompagnement, de formation et d'emploi, on dispose d'une partie des indicateurs prévus pour six mesures, des indicateurs prévus pour une mesure et d'aucun indicateur pour trois mesures dont une est abandonnée). En matière de logement, on ne dispose que d'une partie des indicateurs prévus pour une mesure et d'aucun indicateur pour deux mesures². En matière de droits sociaux, on

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

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

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

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

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

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

Troisième difficulté, le comité n'a pas pu lancer une partie des travaux d'évaluation souhaités. Les difficultés ne semblent pas financières mais plutôt résulter d'enjeux divers. Par exemple, il n'a pas été possible de profiter du déploiement progressif des mesures pour mettre en place les conditions d'une évaluation scientifique d'impact pour les mesures de formations des professionnels de la petite enfance et des travailleurs sociaux ; les données pour évaluer l'impact des mesures ne seront pas disponibles (par exemple pour les petits déjeuners). Par ailleurs, des appels à projets n'ont pas été pourvus, faute de candidats¹.

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

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

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

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

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

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

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

Une fiche synthèse a été réalisée sur le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) afin de préciser les éléments des travaux d'évaluation disponibles et les programmes d'évaluation pertinents pour l'évaluation de la Stratégie¹.

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

Le comité d'évaluation a fait documenter les effets attendus sur la pauvreté à long terme, des politiques en matière de modes d'accueil, de santé et d'accompagnement à partir de la littérature scientifique française et internationale².

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

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

¹ Elle peut être consultée dans le complément 4.

² Les synthèses de ces travaux sont disponibles dans le complément 13.

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

L'évaluation doit s'attacher à montrer les effets de la Stratégie sur la pauvreté et les objectifs fixés par la Stratégie. Outre l'analyse de l'évolution de la pauvreté présentée en partie 1, le comité a décidé de suivre l'évolution d'une batterie d'indicateurs¹ sur chacune des grandes thématiques de la Stratégie. Les valeurs disponibles aujourd'hui pour ces indicateurs sur les grandes thématiques de la Stratégie donnent une vision de la situation un ou deux ans après la mise en œuvre de la Stratégie, sauf celles sur l'emploi qui sont très récentes. Parfois, les derniers chiffres disponibles portent sur l'année 2018. Ils caractérisent alors la situation au démarrage de la Stratégie, constituant ainsi le point initial pour une comparaison. Dans d'autres cas, les seuls chiffres disponibles sont antérieurs à 2018. Ils sont néanmoins repris dans ce rapport afin de donner la vision la plus exhaustive sur le périmètre de la Stratégie.

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

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

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

¹ Ils sont précisés en complément 2.

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

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

1.5. Avis du comité

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

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

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

originelle et l'activité du conseil scientifique de la Stratégie s'est arrêtée¹. Les mesures qui avaient des ambitions transformatrices, par exemple la formation des travailleurs sociaux, sont toujours à un stade expérimental, ou tout juste démarrées.

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

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

Les mesures destinées à identifier les « jeunes invisibles »² et à ne pas les laisser « sans solution » semblent avoir permis d'orienter plus de jeunes vers des parcours d'accompagnement vers l'emploi et la formation (dans le cadre notamment de la Garantie jeunes). Le nombre de bénéficiaires de minima sociaux en parcours d'accompagnement a également augmenté (par le biais notamment de la garantie d'activité) bien que les volumes concernés restent faibles. L'objectif d'un SPIE, service public universel pleinement établi, reste cependant lointain, contribuant à maintenir l'accompagnement des bénéficiaires du RSA comme l'un des grands chantiers de la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, on ne dispose pour le moment que de très peu d'éléments permettant d'évaluer l'impact de ces parcours d'accompagnement sur le retour à l'emploi des bénéficiaires ainsi que sur le niveau d'emploi en équilibre général.

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

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

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

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

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

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

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

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

On manque de données permettant de suivre l'évolution des indicateurs macro pour le logement, la santé et les droits sociaux. On ne voit pas d'amélioration des indicateurs d'inégalités en matière de petite enfance et de réussite éducative.

Les indicateurs relatifs au marché du travail ont, eux, connu une amélioration notable sur la période de la Stratégie, en particulier pour les jeunes. Cependant, il convient de la nuancer car cette amélioration est en grande partie imputable à un développement de l'alternance, dont il est difficile d'évaluer la pérennité. Il est par ailleurs impossible de lier ces tendances positives aux seules mesures de la Stratégie.

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

2.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures¹ de cette thématique sont organisées autour de cinq axes : l'accès aux modes d'accueil formels de la petite enfance, la formation des professionnels de la petite enfance, la meilleure alimentation de tous les enfants, l'accès aux soins de santé des enfants et l'éducation au niveau de la classe de maternelle.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Formation des professionnels de la petite enfance (mesure 1.4)

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

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

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

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

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

L'évaluation du programme « Parler Bambin », un programme qui vise à l'acquisition des capacités langagières, peut constituer un apport à l'évaluation sur cet aspect des formations en particulier (**mesure 1.4**). Une évaluation d'impact a été réalisée par l'ANSA, en partenariat avec le J-PAL. Le programme « Parler Bambin » et ses résultats ont été publiés en octobre 2021. Ce programme comprend principalement une formation à destination de l'ensemble du personnel des crèches, dont l'objectif est de renforcer leurs connaissances et leurs pratiques quotidiennes dans le domaine du développement langagier des jeunes enfants. Pour mesurer l'impact du programme, l'Institut des politiques publiques (IPP) a mené pendant trois ans une évaluation randomisée sur un échantillon de 94 crèches de France métropolitaine pour la plupart situées dans des quartiers prioritaires, et a enquêté auprès de 1 100 professionnelles ainsi que 1 234 familles majoritairement en situation de pauvreté. Les résultats définitifs, présentés en juin 2021¹, montrent que selon les professionnelles interrogées, la formation « Parler Bambin » a un impact très fort à court terme sur leurs connaissances du développement langagier des enfants, leurs pratiques et la représentation qu'elles ont de leur rôle auprès d'eux, et la communication avec les parents. Cependant, selon les auteurs de l'évaluation, « Parler Bambin » ne semble pas avoir d'effet sur le développement langagier des enfants, même s'il améliore à court terme leur développement socio-affectif. L'absence de résultats significatifs sur le long terme peut s'expliquer par l'absence de changement soutenu des pratiques des professionnelles ou d'une maîtrise des bonnes pratiques antérieure au programme. La précision des outils

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Évaluation des mesures pour une meilleure alimentation des enfants

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

Accès aux soins de santé des enfants (mesure 1.10)

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

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

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

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

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

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

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

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

Premier objectif

Selon la Cnaf¹, en 2019, 20,2 % des enfants appartenant aux familles dont les ressources sont situées sous le seuil de pauvreté ont fréquenté un équipement d'accueil du jeune enfant (EAJE) relevant de la prestation de service unique, quasi stable par rapport à 2018 (20 %).

Second objectif

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

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

Mais les inégalités de réussite scolaire se sont aggravées au cours des trois dernières années. En 2021², en milieu de CP, 62,3 % des élèves en REP+ comprenaient des phrases à l'oral, soit 23,4 points de moins que les élèves hors REP (85,7 %). Cet écart était de 23 points en 2020 et de 22,1 points en 2019. En mathématiques, en 2021, 39,6 %

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

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

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

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

Si l'on considère l'origine sociale des élèves à partir de l'indicateur que vient de construire la DEPP¹ et les résultats qu'elle a produit pour le comité d'évaluation pour l'année 2021, il apparaît que plus les élèves sont défavorisés, moins ils sont nombreux à maîtriser les connaissances en français et en mathématiques en début de 6^e. Ainsi, 97,5 % des 20 % d'élèves les plus favorisés maîtrisent les connaissances en français, contre seulement 74 % des 20 % d'élèves les moins favorisés.

Il convient de préciser que l'effet propre des mesures de la Stratégie sur ces inégalités scolaires sera difficile à isoler. D'une part, si un accès favorisé à des repas équilibrés à la cantine peut avoir un effet immédiat sur l'attention et la concentration des enfants, l'impact sur la performance scolaire ne pourra pas être isolé. D'autre part, la Stratégie a été lancée alors que se déroulait la généralisation du dédoublement des classes en CP et en CE1 en éducation prioritaire conçue en dehors de la Stratégie².

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

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

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

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

L'indicateur des sortants de formation initiale sans aucun diplôme ou avec uniquement le brevet des collèges permet de quantifier le faible niveau d'études au moment clé où les jeunes terminent leur formation initiale et entrent sur le marché du travail. En 2018, le taux de sortants de formation initiale peu diplômés s'élève à 6,8 % et celui de sortants sans diplôme à 5,2 %. Ces chiffres, qui résultent d'un nouveau mode de calcul de la Depp¹, ne sont pas disponibles pour 2019. Le taux de sortants n'est pas disponible selon l'origine sociale à 18 ans. L'information qui s'en approche le plus est le niveau de diplôme des 25-34 ans selon le milieu social, publié chaque année dans le document « État de l'école » de la DEPP (fiche 28). En 2020, 12 % des adultes de 25-34 ans sont sortis de formation initiale avec le diplôme national du brevet ou aucun diplôme, soit un peu moins qu'en 2019 (13 %). Ce sont 17 % des adultes de 25-34 ans issus d'un milieu ouvrier, soit autant qu'en 2019. En 2020, 49 % des adultes de 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur (+ 4 points par rapport à 2019). Comme en 2019, ce sont 80 % des adultes d'un milieu social favorisé (cadres ou professions intellectuelles supérieures) et seulement 29 % des adultes issus d'un milieu ouvrier.

2.3. Avis du comité

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

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

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

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

pauvreté¹ (elle a stagné entre 2019 et 2020), ou en termes de développement des crèches dans les quartiers les plus défavorisés. L'évolution plus récente de la fréquentation des EAJE par les enfants pauvres sera à suivre avec attention. Par ailleurs, les effets des dispositifs prévus dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en place de territoires démonstrateurs Petite enfance intitulé « Accueil pour tous » (lancé par le secrétariat d'État à l'Enfance et aux Familles et porté par la DIPLP et la Cnaf) seront à surveiller, afin d'identifier ceux qui fonctionnent le mieux. Cet AMI a pour but de faire émerger des projets innovants¹, « en proposant une offre diversifiée et un accueil régulier ou à temps partiel, ou encore ponctuel, des pratiques d'accueil adaptées et une dimension pédagogique spécifique. Il s'agit aussi d'agir sur la "non-demande" d'accueil par les ménages les plus fragiles, en leur proposant une réponse adaptée à leurs besoins² ».

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

- l'état des savoirs sur l'accueil du jeune enfant en situation de pauvreté, réalisé dans le cadre du cycle de séminaire intitulé « Premiers pas » du 1^{er} décembre 2020 à l'été 2021, organisé par la France Stratégie, la Cnaf et le HCFEA afin de réfléchir à une politique de la petite enfance ciblée sur le développement, l'épanouissement et les acquisitions de tous les enfants, pourrait également être mobilisé pour élaborer la suite de la Stratégie³ ;
- les travaux que doit réaliser la Drees à partir des résultats de l'enquête sur les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants (données collectées fin 2021-début 2022) compléteront utilement les études existantes. Sont prévus en 2022 un état des lieux général sur les évolutions en la matière depuis l'enquête 2013 d'une part et un focus sur la situation des familles monoparentales, et en 2023, une fois réalisé l'appariement

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, si on ne peut rien dire à l'heure actuelle des effets du volet pour la petite enfance de la Stratégie, il faut souligner que les alertes sur l'état de la médecine scolaire et de la PMI sont nombreuses¹, et que les mesures universalistes, par exemple le programme « M'T Dents », peuvent ne pas atteindre les plus pauvres car les actions ne sont pas assez ciblées ni les modalités adaptées à ce public. Par ailleurs, le manque de connaissance sur la santé des enfants en dehors de la santé dentaire et de l'obésité chez les jeunes questionne.

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

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

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

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

Un volet pourrait aussi être rajouté sur la culture, les loisirs et les vacances – des dimensions à traiter si on veut parler de la pauvreté sous un angle plus large que celui de la pauvreté uniquement monétaire. Enfin, au vu de l'ampleur des inégalités sociales et territoriales en matière de santé et de leur formation dès le plus jeune âge¹, le volet « Santé » des enfants de la Stratégie paraît à étoffer, via l'ajout d'actions de prévention et l'intégration de la santé mentale² – l'organisation mondiale de la santé (OMS) inclut d'ailleurs la santé physique et mentale dans sa définition de la santé. Les travaux du HCFEA sur la santé mentale des enfants et des adolescents réalisés en 2021 et 2022 pourraient être utiles à ce sujet.

Quelles que soient les orientations retenues pour la suite de la Stratégie, il conviendra de s'inscrire en cohérence avec la Stratégie nationale de protection de l'enfance 2020-2022 et dans la lignée de la Garantie européenne pour l'enfant signée en 2021³ et qui vise à

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

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

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

garantir aux enfants les plus démunis un accès à des services essentiels¹. Par ailleurs, pour que les effets des mesures visant la non-reproduction sociale de la pauvreté puissent être observés à moyen mais surtout à long terme, il faut donc que soit disponible un écosystème de données permettant d'assurer le suivi des résultats des mesures – donc la disponibilité des indicateurs de suivi et de résultats et le maintien des enquêtes qui visent les enfants et les jeunes, et le suivi des parcours des enfants qui en bénéficient – ce qui passe par des panels comme le projet Eurocohort et le suivi des résultats issus de la cohorte Elfe, même si elle a été lancée avant la Stratégie pauvreté.

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

3.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

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

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

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

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

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

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

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

Les effets attendus à moyen et long termes sur la pauvreté des mesures « Santé » de la Stratégie et de trois mesures du Ségur de la santé ainsi que des recommandations pour leur évaluation sont présentés dans la revue de littérature réalisée par l'Irdes à la demande du comité d'évaluation¹. Ce travail concerne l'ensemble des mesures en matière de santé de la Stratégie mais pourra apporter des éléments pertinents pour l'évaluation de chacune d'entre elles. Une synthèse en est présentée dans le complément 13.

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

La Drees a établi une mesure du recours à la CSS. En 2019, le taux de recours à la complémentaire santé solidaire (CSS)² était de 52 %, stable par rapport à 2018 (taux de recours à la CMU-c ou à l'ACS). Le taux de recours à la complémentaire santé par les bénéficiaires du RSA n'est pas connu³.

La Drees précise toutefois que les personnes éligibles à la CSS peuvent également bénéficier par ailleurs d'une couverture complémentaire collective d'entreprise. Ainsi, 67 % des personnes éligibles à la CSS sont couvertes par une complémentaire santé lorsque l'on intègre le recours aux complémentaires collectives d'entreprise⁴.

¹ Voir le complément 7 du [rapport 2021](#) du comité.

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

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

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

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

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

Selon le rapport annuel de la CSS¹, l'année 2020 est marquée par un moindre recours aux soins pour les bénéficiaires de la CSS, dans le contexte de la crise du coronavirus et des différentes mesures de confinement. La sous-consommation de soins a eu lieu en particulier entre mars et mai 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Premier objectif

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

Pour les enfants, les indicateurs les plus récents d'état de santé des élèves, qui sont disponibles selon la catégorie socioprofessionnelle des parents, remontent à 2017¹. Cette année-là, 5 % des élèves en classe de 3^e étaient obèses alors qu'ils n'étaient que 3,8 % en 2009. La santé bucco-dentaire était en revanche en nette amélioration : 32 % des adolescents avaient des dents cariées en 2017, contre 44 % en 2009. Toutefois, ces évolutions sont marquées par de fortes inégalités sociales. Ainsi, 8 % des enfants d'ouvriers étaient obèses en 2017 contre 3 % des enfants de cadres. La proportion de ceux qui avaient au moins une dent cariée s'élevait à 41 % pour les enfants d'ouvriers, contre 23 % pour ceux de cadres.

En 2017, 3,1 % des personnes de 16 ans ou plus vivant en France métropolitaine, soit 1,6 million de personnes, ont renoncé à des soins médicaux². Une fois tenu compte des autres caractéristiques des personnes interrogées, les personnes pauvres en conditions de vie ont trois fois plus de risques de renoncer à des soins que les autres.

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

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

En 2019, le taux de renoncement à un soin ou un examen pour motif financier¹ était de 0,8 % pour l'ensemble de la population et de 2 % pour les 20 % des personnes les plus modestes. Le renoncement aux soins dentaires pour raison financière concerne quant à lui 2,4 % de l'ensemble de la population en 2019 et 5,6 % des 20 % des personnes les plus modestes. Les chiffres ne sont pas disponibles pour 2020 et 2021.

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

Second objectif

Le reste à charge en santé des ménages correspond au montant des dépenses de santé demeurant à la charge des individus après intervention de l'Assurance maladie, de l'État et des organismes complémentaires. Il varie selon le niveau de vie des ménages. Les écarts de reste à charge ont pour résultat un taux d'effort² en santé d'autant plus élevé que les revenus sont bas. En 2017, il était de 2,4 % pour les ménages les plus aisés, de 4,7 % pour les ménages médians et de 7,5 % pour les ménages les plus modestes.

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

3.3. Avis du comité

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

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

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

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

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

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

En complément des études prévues (voir *infra*), le comité souhaite évaluer les impacts de la CSS, dont les effets de son renouvellement automatique pour les bénéficiaires du RSA, pour lequel on ne dispose pas du tout d'informations à l'heure actuelle. Les travaux à conduire devront viser à comprendre l'impact de la création de la CSS sur le taux de recours à une complémentaire santé, sur le recours aux soins, sur l'état de santé et sur les dépenses de santé, avec un ciblage pour les plus précaires. Les premiers éléments de données pour les conduire ne seront pas disponibles avant fin 2023¹.

Ces travaux pourraient répondre à la suggestion faite à la Drees par la Cour des comptes, dans un rapport de juin 2021², d'augmenter la fréquence et d'élargir le champ des études menées portant sur la CSS à la consommation de soins de ses bénéficiaires par rapport à ceux qui n'en disposent pas, en neutralisant les impacts des différences d'âge, de sexe et de prévalence de pathologies.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

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

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

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

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

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

En ce qui concerne l'obligation de formation des 16-18 ans (**mesure 3.1**), on constate une montée en charge progressive du volet « Repérage des décrocheurs », avec 109 044 jeunes recensés en moyenne pour l'année 2021-2022¹, contre 88 647 en moyenne pour l'année 2020-2021, sans que l'on soit capable de savoir si cette hausse est due à une amélioration du repérage ou à une hausse du nombre de décrocheurs. Cependant, pour fonctionner à plein régime, la mesure dépend de la mise en place d'un système d'information permettant un repérage des jeunes « au fil de l'eau » et d'un suivi automatisé des parcours d'insertion des jeunes soumis à l'obligation de formation. Pour le moment, seules les mises en solution (c'est-à-dire les solutions offertes et acceptées par le décrocheur) au sein de l'Éducation nationale sont suivies. On en dénombre 43 160 entre septembre 2021 et mars 2022, contre 36 702 pour l'année scolaire 2020-2021. N'ayant pas les chiffres concernant les solutions hors Éducation nationale, il est très difficile de commenter ces chiffres car il n'est pas possible de savoir combien de jeunes identifiés restent « sans solution ». Cependant, de l'avis de plusieurs acteurs auditionnés par le comité, l'obligation de formation a été l'occasion de renforcer un dialogue parfois compliqué entre les acteurs de l'éducation et de l'insertion professionnelle. La mise en service du système d'information à la rentrée 2022-2023, longtemps retardée, peut être considérée comme l'un des aboutissements de ces nouvelles formes de coopération.

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

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

¹ Chiffre provisoire, comprenant le dernier recensement effectué en avril 2022.

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

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

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

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

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

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

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

Si l'on dispose du taux de jeunes dans un parcours professionnel et/ou scolaire à la sortie de l'Aide sociale à l'enfance (**mesure 3.5**), qui se situait en 2019 à 31 %, l'évaluation des effets de ces dispositifs sur les trajectoires des jeunes à 3, 6, 9 et 12 mois nécessiterait une enquête qui n'a à notre connaissance pas été lancée. De ce point de vue, le lancement d'une nouvelle vague du dispositif ELAP (Étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés) de l'Ined, qui suivait une cohorte de jeunes sortant de l'ASE en 2013-2014 sur une durée de cinq ans, pourrait s'avérer pertinent. Rappelons ici qu'une étude sur les modalités d'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE de 16 à 21 ans¹ réalisée par la DGCS entre janvier 2019 et avril 2020 établissait un état des lieux au moment du déploiement de cette mesure. Elle mettait en évidence la faible prise en charge des jeunes majeurs entre 18 et 21 ans ainsi que la grande hétérogénéité des

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

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

On constate une augmentation des taux de sortie vers l'emploi ou la formation pour les bénéficiaires de la Garantie jeunes et du PACEA (**mesure 3.2**) entre 2020 et 2021 (respectivement de 35,4 à 43,8 %¹ et de 39,8 à 43,9 %). Une évaluation de la Garantie jeunes réalisée par la Dares permettra d'aller plus loin quant à la mesure d'impact de la montée en charge du dispositif et ainsi d'actualiser les travaux publiés en 2018 par le comité scientifique de l'évaluation mis en place lors du lancement du dispositif². Des éléments sur l'élargissement du dispositif seront également rendus disponibles dans le cadre de l'évaluation de « France Relance », à l'automne 2022. Rappelons enfin que le CEJ, instauré en mars 2022 en lieu et place de la Garantie jeunes, fera lui aussi l'objet d'une évaluation réalisée par la Dares.

L'association Break Poverty Foundation, en charge de la mise en œuvre de la dotation d'action territoriale (**mesure 3.10**), publie chaque année un rapport d'évaluation sur la mesure. La première édition a été publiée en avril 2021³, la seconde sera rendue publique en septembre 2022. Les premiers éléments collectés semblent positifs, notamment sur le fait qu'une telle démarche consolide les moyens d'actions des associations et permet de démocratiser le mécénat d'entreprise.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Au 31 décembre 2021, 142 000 salariés sont accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique – IAE (**mesure 3.7**), contre 132 000 en 2018, soit au lancement de la Stratégie. Des chiffres en relative stagnation qui apparaissent forcément décevants au regard de l'objectif annoncé lors du lancement de la Stratégie (et réitéré en 2020) de 240 000 salariés en IAE en 2022. Cette stagnation en stock s'est cependant accompagnée d'une augmentation sensible en flux (entrants et sortants), puisque 50 000 contrats en IAE de plus ont été signés (nouveaux contrats ou renouvellement) en 2021 par rapport à 2018. On compte ainsi plus de 180 000 personnes ayant signé un premier contrat en IAE au cours de l'année 2021. Cela s'explique notamment par une réduction de la durée des contrats en IAE. Il s'agit donc d'un phénomène inverse de celui d'allongement des durées de contrats constaté en 2020 en lien avec le confinement¹. Il est à noter également qu'au cours de la période plusieurs initiatives destinées à consolider les entreprises sociales inclusives et à accompagner la transformation d'un secteur fortement touché par la crise ont été lancées. Cela a débouché sur une création de 450 structures entre janvier 2017 (3 800 SIAE) et décembre 2021 (4 250 SIAE).

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

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

avec une possibilité d'habiliter cinquante nouveaux territoires d'expérimentation lors de la seconde phase. On dénombrait fin 2021 neuf nouveaux territoires habilités (pour un total de 19) tandis que 886 chômeurs de longue durée ont été recrutés en CDI par les entreprises à but d'emploi¹.

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

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

Notons que la Cour des comptes a également publié un rapport sur le RSA² début 2022 et évoque largement le sujet de l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA. Celui-ci ne porte pas à proprement parler sur l'impact de la Stratégie pauvreté, car les données quantitatives les plus récentes utilisées datent de fin 2019. Notons néanmoins que le rapport pointe les faiblesses de l'accompagnement et de la contractualisation pour les bénéficiaires du RSA, qui obèrent les perspectives d'insertion et prennent à défaut la logique des droits et devoirs voulue par le législateur.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Concernant l'expérimentation ZCLD, un rapport du comité scientifique a été publié en avril 2021. Celui-ci complète les travaux déjà réalisés¹. Pour ce qui est de la deuxième phase, il est prévu qu'au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalisera l'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer les suites qu'il convient de lui donner. Cette évaluation s'attachera notamment à identifier le coût du dispositif pour les finances publiques, les externalités positives constatées et ses résultats comparés à ceux des structures d'IAE. Elle déterminera le cas échéant les conditions dans lesquelles l'expérimentation pourra être prolongée, élargie ou pérennisée, en identifiant les caractéristiques des territoires et des publics pour lesquels elle est susceptible de constituer une solution adaptée à la privation durable d'emploi.

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

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

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

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

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

Si l'on se concentre sur le taux de chômage annualisé¹ au sens du Bureau international du travail (BIT) – c'est-à-dire cherchant un emploi et immédiatement disponibles² –, on constate une baisse ininterrompue entre 2016 (10 %) et 2021 (7,9 %). Débutée avant le lancement de la Stratégie, cette baisse continue permet au taux de chômage de retrouver son niveau d'avant la crise financière de 2008, au plus bas depuis quinze ans.

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

Pour ce qui est des indicateurs complémentaires sur la qualité du marché du travail, les conclusions sont moins uniformes. Le taux du halo autour du chômage (c'est-à-dire la part des personnes considérées comme inactives au sens du BIT mais souhaitant avoir un emploi) est resté très stable tout au long de la période (hors chiffre 2020³), s'établissant en 2021 à 4,6 % de la population. Pour ce qui est du sous-emploi (c'est-à-dire les personnes qui travaillent à temps partiel mais souhaiteraient travailler plus), après trois

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

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

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

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

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

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

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

Cette baisse s'accompagne en 2021 d'un redressement tout particulier du taux d'emploi et les embauches chez les jeunes (respectivement + 3,3 points – à 32,2 %, soit son plus haut niveau depuis 1992¹ – et + 19,6 %). Cette amélioration réelle depuis un an s'explique pour partie par un développement de l'apprentissage. En effet, si le taux d'emploi des 15-24 ans s'élève de 4,4 points entre les quatrièmes trimestres de 2020 et 2021, l'alternance y contribue à hauteur de 1,9 point (soit 43 % de la hausse du taux d'emploi) et les formes d'emploi hors alternance pour 2,5 points. Par rapport à la situation d'avant-crise, l'alternance constitue le principal contributeur à la hausse du taux d'emploi : sur les 4,0 points d'augmentation enregistré entre les quatrièmes trimestres de 2019 et de 2021, l'alternance en explique 2,4 points (soit 60 % de la hausse)².

Il existe plusieurs définitions³ 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

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

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

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

considère (comme le fait la Dares¹) la définition d'Eurostat pour les 15-29 ans², on constate une baisse relative entre 2016 et 2021 de 13,8 % à 12,4 %, avec une baisse ayant principalement eu lieu entre 2016 et 2019.

En ce qui concerne la part de ces NEET suivie par le SPE (c'est-à-dire la part des NEET inscrits comme demandeur d'emploi auprès de Pôle emploi, d'un opérateur de placement ou d'une association d'insertion), on constate également une hausse relative entre 2016 (57,7 %) et 2021 (59 %). Cependant, il est difficile d'interpréter cette hausse du fait d'une évolution du mode d'enquête auprès de ces populations³.

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

4.3 Avis du comité

Le sujet du repérage et de l'orientation des « jeunes invisibles » (ou apparentés) était central dans la Stratégie, ce que saluent les membres du panel citoyen et du 5^e collège du CNLE, convaincus de la pertinence de cette priorité. Bien que plusieurs de ces mesures aient mis du temps à se déployer, à l'instar de l'obligation de formation pour les 16-18 ans ou encore de l'accompagnement systématique des jeunes sortants de l'ASE, il semblerait que la capacité à identifier et orienter ces publics vers des structures d'accompagnement se soit améliorée. Un point essentiel car selon une étude publiée en 2022 par la Dares⁴ et portant sur des chiffres 2015-2017, près de 35 % des jeunes n'ayant jamais travaillé et étant pourtant à la recherche d'un emploi ne sont suivis par aucun opérateur de placement (SPE ou associations d'insertion par exemple). Cette amélioration s'est produite par le biais d'un meilleur maillage du territoire ainsi que de

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

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

³ Source : enquête *Emploi en continu* de l'Insee.

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

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

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

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

Cependant, l'augmentation constatée du nombre de jeunes accompagnés n'est pas suffisante pour couvrir l'étendue des besoins et la situation des jeunes, avec une persistance du taux de NEET, reste préoccupante. Le gouvernement a donc décidé de mettre en place le Contrat d'engagement jeune au 1^{er} mars 2022, en lieu et place de la Garantie jeunes. Après avoir évoqué le chiffre de 1 million, l'objectif affiché est aujourd'hui de 500 000 jeunes en CEJ par année en rythme de croisière (300 000 pour la période mars-décembre 2022). Si la plupart des acteurs de l'insertion saluent la volonté de continuer à faire de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi une priorité, plusieurs sont inquiets quant à l'ajout de Pôle emploi parmi les opérateurs du CEJ, au risque de créer une concurrence avec les missions locales dont c'est le cœur de métier. Il sera essentiel d'évaluer le dispositif sur sa capacité à atteindre ses objectifs quantitatifs mais également sur sa capacité à toucher les jeunes les plus vulnérables¹, en capitalisant sur les progrès effectués dans le cadre de la Garantie jeunes depuis son lancement en 2013 – et ce au-delà des 20 000 jeunes ciblés comme des bénéficiaires du « CEJ en rupture », qui bénéficieront eux de parcours adaptés. Certaines associations interrogent également la

¹ Voir *infra* Partie 4 – Recommandation 10.

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

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

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

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

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

5.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

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

Héberger des familles avec enfants (mesures 4.1 et 4.2)

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

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

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

Prévenir les expulsions (mesure 4.3)

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

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

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

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

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

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

Le plan quinquennal fixe trois grands objectifs :

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

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

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

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

Sur la période 2018-2021, selon la Dihal :

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

En cumulé sur quatre ans (2018-2021), la production de logements très sociaux correspond à 77 % de l'objectif. Cependant, le financement de logements sociaux depuis 2018 doit être étudié au regard des chiffres de financement précédant la mise en place du plan « Logement d'abord » : en 2016, 34 351 logements sociaux¹ avaient été financés et 30 458 en 2017. Le plan « Logement d'abord » ne semble pas avoir permis de progression nette en termes de création de logements très sociaux.

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

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

Évaluation

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

¹ Hors Agence nationale pour la rénovation urbaine.

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

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

- En 2020, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de la politique du « logement d'abord » à la suite duquel elle a appelé l'attention du Premier ministre sur un certain nombre d'observations et recommandations par référé du 20 octobre 2020¹. Le Premier ministre y a répondu en décembre 2020.

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

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

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

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

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

- **Dans son rapport annuel 2021, la Fondation Abbé Pierre¹** souligne que les appropriations du plan « Logement d'abord » sont très variables selon les territoires. Pour certains, ce n'est qu'un dispositif supplémentaire s'adressant aux personnes vivant dans la rue alors que pour d'autres il s'agit d'un changement de paradigme. Le fonctionnement du « Logement d'abord » repose avant tout sur l'existence de logements à bas loyer disponibles pour les ménages sans domicile. Or, l'État a fixé des objectifs de production de PLAI et de PLAI adaptés à partir de 2018 mais ils ne sont pas remplis.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En 2013, 8,40 % de la population française vivait dans un logement surpeuplé¹, et 3,4 % de la population était concernée par deux défauts graves ou plus dans leur logement (absence d'eau chaude, de w.-c., d'installation sanitaire, etc.). Ces chiffres anciens sont les plus récents disponibles. En raison de la crise du Covid-19, l'enquête *Logement* dont sont issus ces indicateurs a pris du retard. Les nouveaux chiffres ne seront disponibles qu'à l'automne 2022.

En moyenne, en 2015, les Français consacraient 19,9 % de leurs revenus aux dépenses de logement pour leur résidence principale². Ce chiffre masque toutefois de fortes

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

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

disparités : les 10 % de ménages les plus modestes¹ consacraient 31,3 % de leurs revenus au logement contre seulement 13,1 % pour les 10 % des ménages les plus aisés.

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

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

5.3. Avis du comité

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

Ce volet ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord », qui vise l'accès au logement des personnes sans domicile. Pour le comité, ce plan est fondé sur un principe – le passage de la rue au logement directement sans passer par l'hébergement – qui fonctionne et ne doit pas être remis en question. En revanche, on ne constate pas à l'heure actuelle de baisse du nombre de personnes en hébergement, ce qui témoigne des difficultés de mise en œuvre de ce principe. Dans son rapport 2022³, la Fondation Abbé Pierre donne plusieurs pistes pour améliorer la situation.

Pour le comité, la politique de lutte contre la pauvreté en matière de logement ne doit pas viser que les personnes sans abri. Les associations de lutte contre la pauvreté et les bailleurs sociaux auditionnés ont souligné la multiplicité des enjeux de logement pour les personnes en situation de pauvreté et notamment, alors que la France dispose d'un des parcs de logements sociaux les plus importants d'Europe, la très faible accessibilité des ménages les plus précaires au logement social⁴. Ont été évoqués le déficit de construction

¹ Ils appartiennent au premier quartile de revenu par unité de consommation.

² Ils appartiennent aux trois premiers déciles de revenu par unité de consommation.

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

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

de logements sociaux¹, la pénurie de logements sociaux vacants, la difficulté des bailleurs sociaux à arbitrer entre démolition et réhabilitation et à financer de nouveaux programmes d'investissement pour rénover et entretenir le parc HLM, la tendance à l'augmentation des loyers des logements sociaux neufs – ce qui pose un problème de solvabilité des potentiels locataires –, la difficulté à se loger et la réduction progressive des APL qui augmente le taux d'effort sur les ménages. Par ailleurs, c'est chez les ménages les plus pauvres que le poids des dépenses pré-engagées, en tête desquelles figurent les loyers et les charges, augmente le plus entre 2011 et 2017².

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

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

6.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

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

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

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

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

Revalorisation de la prime d'activité (mesure 5.2)

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

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

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

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

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

La Drees et la Cnaf¹ ont réalisé une évaluation de la revalorisation du bonus individuel de la prime d'activité en 2019 dont les résultats ont été publiés en mars 2022. L'étude décrit dans un premier temps, sur la base des données de la Cnaf, l'évolution du nombre et du profil des bénéficiaires avant et après revalorisation de la prime d'activité. Elle s'appuie ensuite sur le modèle de microsimulation Ines afin d'isoler les effets propres de la revalorisation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le travail de recherche comporte trois volets :

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

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

Le modèle utilisé pour la simulation est le modèle TAXIPP.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La généralisation des accueils sociaux inconditionnels est en cours (**mesure 5.4**). Cependant, les éléments de suivi ne permettent pas de dire si le territoire est couvert à 100 %. D'après la DIPLP, 95 % des collectivités départementales sur un échantillon de 87 bénéficiaient en 2021 d'un accueil inconditionnel accessible à moins de 30 minutes en transport. Fin 2021, on dénombrait 7 474 structures d'accueil inconditionnel à moins de 30 minutes, dont 2 055 structures France Services. Ce critère des 30 minutes pose question, car il s'applique en milieu rural/dans les QPV uniquement, et pour un trajet en voiture de la mairie de la commune à la maison France Services. Une offre en itinérance est également disponible. On ne dispose par ailleurs pas d'informations sur les personnes accueillies dans ces structures ni sur l'impact en matière d'accès à leurs droits. On peut simplement noter le niveau de satisfaction élevé sur le service reçu¹. Pour les membres du 5^e collège du CNLE, un bilan de la mise en place des maisons France Services devrait d'ailleurs être réalisé et la mise en place d'un numéro unique pourrait les compléter.

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

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

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

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

Dans une étude récente², la Drees et la Cnaf ont estimé le taux de non-recours en s'appuyant sur l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee appariée aux données sociales issues de la Cnaf. L'éligibilité au RSA est estimée à partir du modèle de microsimulation Ines. Cette étude constitue un premier point de référence mais ne permet pas d'évaluer les mesures pour l'instant. Il est essentiel que cette étude soit

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

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

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

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

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

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

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

La Drees a aussi mené avec l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) un projet sur le non-recours en comparaison internationale¹.

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

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

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

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

- « élargir le champ d'investigation du non-recours (...) ;
- développer des approches territoriales/locales du non-recours (...) ;
- favoriser la complémentarité des estimations du non-recours issues d'acteurs multiples (...) ;
- développer des approches quantitatives et qualitatives pour étudier le non-recours¹ (...). »

Une étude portant sur le dispositif des « rendez-vous des droits élargis » de la Cnaf a été publiée par la Drees en 2020² (**mesure 5.3**). Cette étude a déjà été documentée dans le rapport 2021. Le dispositif « Les rendez-vous des droits » mis en place par la Cnaf depuis 2014 consiste à proposer aux allocataires les plus démunis un entretien personnalisé pour faire le point sur les droits sociaux, afin de lutter contre le non-recours aux droits. Les conclusions font état d'un dispositif très positif sur l'ouverture de nouveaux droits.

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

Dans un dossier sur le non-recours aux prestations sociales publié en juin 2020³, la Drees évoque les apports potentiels du *datamining* (**mesure 5.3**), méthode de repérage du non-recours au sein de ses allocataires sur laquelle la Caf travaille actuellement⁴.

¹ *Ibid.*, p. 39-40.

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

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

⁴ Voir le [rapport 2021](#) du comité.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lutte contre le surendettement (mesure 5.7)

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

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

Évaluation de la mesure visant à lutter contre le surendettement

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

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

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

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

Premier objectif

Selon la Drees, 4,47 millions de personnes étaient allocataires de l'un des dix minima sociaux fin 2020¹. Cet effectif a sensiblement augmenté en un an (+ 4,4 %) après une hausse modérée en 2019 (+ 1,1 %) et faible en 2018 (+ 0,6 %).

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

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

Second objectif

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

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

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

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

6.3. Avis du comité

La revalorisation de la prime d'activité, qui devait s'étaler sur toute la durée de la Stratégie pauvreté, est entrée en vigueur en une seule fois dès le début 2019, à la suite du mouvement des Gilets jaunes. Elle a conduit à une diminution significative de la pauvreté monétaire : selon les analyses conduites par la Drees, l'Insee et la Cnaf¹, elle aurait conduit à une diminution significative du taux de pauvreté (- 0,7 ou - 0,6 point selon les estimations). Les personnes du deuxième et du troisième décile de revenu représentent 41 % des bénéficiaires de la prime d'activité. Son effet est à mettre au regard du montant qui y a été consacré, qu'on estime à environ 3,9 milliards d'euros par an. L'étude de l'IPP en cours permettra de connaître son effet sur l'emploi.

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

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

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

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

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

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

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

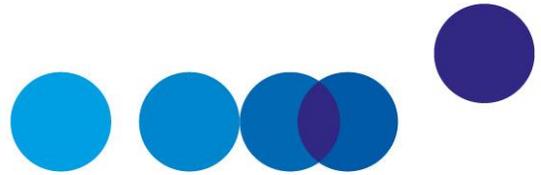
La refonte du travail social, initialement présentée comme devant concerner 700 000 travailleurs sociaux et qui constituait un pilier de la Stratégie, n'a pas eu lieu. L'objectif a été considérablement diminué et le nombre de formations est resté très faible, avec par ailleurs un enjeu dans leur comptabilisation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

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

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

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

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



PARTIE 3

ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE ET DU VOLET TERRITORIAL DE LA STRATÉGIE

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

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

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

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

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

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

De premiers travaux réalisés par France Stratégie¹ ont cherché à apprécier l'effectivité de la mise en œuvre des actions prescrites au titre de la gouvernance de la Stratégie. Ils alimentent cette année encore ce volet de l'évaluation.

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

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

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

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

Le travail de recherche comporte les trois volets suivants :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'élaboration et le pilotage de la Stratégie ont été confiés à un délégué interministériel, placé sous l'autorité du ministre et entouré d'une petite équipe. Olivier Noblecourt a été nommé délégué interministériel en novembre 2017¹. Marine Jeantet, alors commissaire à la lutte contre la pauvreté d'Île-de-France, lui a succédé en mars 2020. L'équipe a depuis été complètement renouvelée. Elle comprend un secrétaire général, six conseillers, dont un actuellement en cours de recrutement, et une assistante de direction.

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

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

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

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

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

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

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

- **Les actions relevant de politiques publiques portées par l'État** sont pilotées par les ministères compétents et déployées dans les territoires par les services de l'État ou les opérateurs. Elles représentent 28 des 35 mesures que compte la Stratégie. L'avancement de leur mise en œuvre est détaillé dans les fiches mesures¹. Le comité avait souligné dans son rapport 2021 les difficultés pour disposer des données de mise en œuvre des mesures et l'absence d'un tableau de bord pour suivre l'ensemble des mesures au niveau national, régional et départemental. Comme mentionné précédemment, le tableau de bord mis en place depuis par la DIPLP améliore le suivi global au niveau national. Le niveau d'information disponible varie cependant selon les mesures. Par ailleurs, un tel outil de pilotage n'est toujours pas disponible pour les niveaux régional et départemental.

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

- **Les actions faisant l'objet d'une convention entre l'État et les départements** recouvrent 7 des 35 mesures de la Stratégie. La négociation des conventions et de leurs avenants est encadrée par des instructions adressées aux préfets. Les conseils départementaux rendent compte de leur mise en œuvre via des rapports d'exécution annuels assortis d'indicateurs – dont le choix n'a pas fait l'objet d'une concertation. Des réserves importantes sur la fiabilité de ces indicateurs ont été portées à la connaissance du comité, en particulier sur la capacité à les suivre avec les systèmes d'information existants, à leur teneur qui résulte davantage d'une logique administrative que du suivi de résultats, et à une compréhension qui peut diverger selon les conseils départementaux. L'avancement de la mise en œuvre de ces mesures « contractualisées » est également précisé dans les fiches mesures¹. Les données agrégées par la DIPLP sont parcellaires car tous les départements ne fournissent pas l'ensemble des indicateurs et elles excluent les données de mauvaise qualité. Aussi, pour le comité, les informations disponibles à l'heure actuelle ne permettent pas de suivre la mise en œuvre des mesures contractualisées de manière satisfaisante.

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

- Enfin, concernant **les actions financées directement par les commissaires**, la DIPLP a fait réaliser un recensement exhaustif en 2021 des 1 041 projets financés en 2019 et 2020. Une cartographie a été publiée sur le site internet de la DIPLP fin 2021², qui comprend aussi des projets financés sur les crédits libres des départements et des métropoles et des régions (voir partie 4.3). Certains des projets financés par les commissaires sont aussi valorisés dans le volet régional du bilan des trois ans de la Stratégie³. Le souhait de documenter davantage la mise en œuvre de la Stratégie se traduit par la publication sur le site de la DIPLP des bilans produits par les commissaires à la lutte contre la pauvreté de douze des treize régions métropolitaines (toutes sauf le Grand-Est) et de quatre des cinq départements d'Outre-mer (Martinique, Réunion, Guyane et Mayotte). Seulement cinq bilans régionaux avaient été produits en 2020. Au moins 609 projets ont été financés par les commissaires en 2021. Ils ne sont pas encore intégrés dans la cartographie.

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

¹ *Ibid.*

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

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

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

Une gouvernance territoriale perfectible

Pour déployer la Stratégie dans les territoires, la déléguée interministérielle s'appuie sur dix-huit commissaires à la lutte contre la pauvreté¹, placés auprès des préfets de région. La nomination des commissaires est intervenue en septembre 2019 et a depuis fait l'objet d'ajustements dans certaines régions. Bien que tardives, ces nominations² ont été présentées³ comme répondant à un objectif de renouvellement de la gouvernance des politiques de solidarité, permettant de mobiliser les acteurs et d'adapter les objectifs de la Stratégie aux territoires⁴. Dans les territoires ultramarins, la fonction est portée par les sous-préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion et par le secrétaire général adjoint de la préfecture à Mayotte. Les commissaires ont été recrutés à un haut niveau de compétence et de motivation. La majorité d'entre eux est en poste depuis 2019. Des changements ont eu lieu depuis 2019 en Île-de-France, dans le Grand Est, en Bretagne, en Occitanie et dans tous les territoires d'Outre-mer. Les commissaires à la lutte contre la pauvreté ont pour missions centrales le pilotage et la mise en œuvre de la Stratégie pauvreté dans les territoires. Positionnés auprès du préfet de région, les commissaires sont membres du comité de l'administration régionale.

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

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

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

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

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

différences de pilotage et d'animation des commissaires au sein de l'État local. Trois registres sont identifiés : le commissaire « facilitateur et animateur » de liens entre les parties prenantes ; le commissaire « expérimentateur et innovateur » faisant circuler les « bonnes pratiques » qu'il capte par une attention à ce qui se passe à « l'étranger » ; et le commissaire « contributeur et développeur » devant par sa mission contribuer à des projets structurants en termes de développement territorial¹.

En lien fonctionnel avec le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté comme avec les préfets de département, leurs priorités sont fixées par une lettre de mission, co-signée par le préfet de région et le délégué interministériel. Les commissaires doivent pouvoir s'appuyer sur les services de l'État relevant de la responsabilité des préfets de région, les agences régionales de santé et les rectorats. Dans les faits, les collaborations sont plus ou moins fluides². Le positionnement des commissaires vis-à-vis de l'échelon départemental et des conseils départementaux est très dépendant de la taille de la région. Pour les très grandes régions, les commissaires remplissent une fonction d'animation régionale plus que de pilotage direct des relations avec les départements.

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

La mise en œuvre de la Stratégie mobilise également les services de l'État, qui ont fait l'objet d'une réorganisation importante en 2021 – un an plus tard que prévu, en raison de la crise sanitaire³. Les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets)⁴ et les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités

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

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

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

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

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

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

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

« il est largement admis que les commissaires ont bien investi et incarné cette fonction et sont devenus des interlocuteurs pertinents, capables à la fois de tenir compte des préoccupations des acteurs de terrain et d'assurer la cohérence des orientations locales avec les priorités nationales. Leur rôle de proximité est particulièrement apprécié par les associations de lutte contre la pauvreté qui n'avaient pas toujours, au sein de l'État, de point de contact bien identifié ou suffisamment disponible. L'outil contractuel, et les discussions relatives à l'attribution des crédits, sont très investis par les commissaires, notamment du fait du manque d'appropriation de cet outil par l'État départemental². »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Source : Arènes.

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

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

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

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

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

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

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

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

Les recommandations d'Arènes

L'équipe de recherche recommande :

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

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

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

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

Le déploiement de la Stratégie repose sur le principe d'une contractualisation entre l'État et les conseils départementaux qui a fait l'objet d'une **instruction aux préfets** de région, co-signée par le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et le directeur général de la cohésion sociale en février 2019¹. Elle précise les objectifs et modalités d'élaboration des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE). Il s'agit de définir des engagements réciproques visant à renforcer les coopérations entre acteurs et de mieux articuler leurs interventions.

Au total tous les départements sauf deux départements d'Île-de-France² ont conclu des conventions avec l'État en 2019. La contractualisation a été élargie en 2020 aux métropoles et aux régions et 21 métropoles et cinq régions se sont engagées. Selon la DIPLP, on dénombre 22 métropoles à l'heure actuelle.

Les conventions avec les départements portent sur **sept mesures « socles »** (voir encadré) auxquelles peuvent s'ajouter des initiatives portées par les départements. Dans ce cadre, les départements sont amenés à mettre en œuvre des actions nouvelles ou à renforcer des actions existantes, avec un soutien financier de l'État.

Les instructions adressées au préfet prévoient un cofinancement des actions *a minima* à hauteur de 50 % par la collectivité, en fonction de clés de répartition entre départements ou de barèmes (premier accueil inconditionnel et référents de parcours).

Il convient toutefois de préciser qu'il ne s'agit pas obligatoirement de dépenses nouvelles pour le département. Un effet d'aubaine pourrait donc conduire les départements à utiliser les crédits de la Stratégie pour des actions déjà programmées, en substitution à leurs propres crédits. L'Igas a investigué ce point (*voir infra*).

Les CALPAE sont conclues pour trois ans et sont actualisées annuellement par voie d'avenant.

¹ [Instruction n° DGCS/SD1/2019/24 du 4 février 2019](#) relative à la mise en œuvre territoriale de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son volet « Contractualisation entre l'État et les départements d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ».

² Les Hauts-de-Seine et les Yvelines.

Encadré 5 – Les sept mesures qui font l'objet d'une contractualisation État-département

Sept mesures « socles »¹ font l'objet d'une contractualisation entre État et département au titre de la mise en œuvre de la Stratégie (la numérotation reprise ci-dessous est celle des 35 mesures de la Stratégie).

- **Mesure 1.4** – L'innovation pour la formation des professionnels de la petite enfance ;
- **Mesure 3.5** – Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance ;
- **Mesure 3.6** – Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an ;
- **Mesure 3.8** – Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout bénéficiaire ;
- **Mesure 4.1** – Des maraudes mixtes États/département spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants ;
- **Mesure 5.4** – Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation « Territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique) ;
- **Mesure 5.5** – Un travail social rénové sur tout le territoire : le développement des référents de parcours ; la mise en place du plan de formation des travailleurs sociaux des conseils départementaux.

La contractualisation avec les métropoles et les régions ayant eu lieu en pleine crise sanitaire, une plus grande souplesse leur a été laissée dans leurs actions. Les métropoles ont développé des actions concernant principalement le logement, l'aide alimentaire, le

¹ L'instruction n° DGCS/SD1/2019/24 du 4 février 2019 relative à la mise en œuvre territoriale de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son volet « Contractualisation entre l'État et les départements d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi » comporte les éléments de cadrage pour les mesures 3.5, 3.6, 3.8, 4.1, 5.4 et 5.5 (volet « Référents de parcours ») et une matrice de contractualisation (convention type). L'instruction n° DGCS/SD1B/DIPLP/DGEFP/SD PAE/2020/28 du 12 février 2020 relative à la poursuite de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, notamment dans son volet « contractualisation d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi », comprend les éléments de cadrage pour la mesure 1.4 et la mesure 5.5 (volet « Formation des travailleurs sociaux »).

soutien à l'insertion ; et les conseils régionaux se sont concentrés, en accord avec leurs compétences, sur le décrochage scolaire (source DIPLP).

Les CALPAE ont été prolongées en 2022. L'instruction du 19 janvier 2022 des ministères du Travail et de la Santé précise le cadre de cette prolongation de la démarche de contractualisation pour les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi départementales, métropolitaines et régionales. Elle est résumée dans l'encadré 6. La mesure relative à la prévention de toute sortie sèche de l'ASE sort du périmètre des CALPAE en 2022.

Encadré 6 – Synthèse du contenu de l'instruction du 19 janvier 2022 pour les CALPAE

CALPAE avec les conseils départementaux

L'insertion est un des enjeux principaux de la contractualisation en 2022 et 10 millions d'euros abonderont le volet « Insertion » en 2022. La collectivité s'engage à respecter les délais d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA fixés par la Stratégie et à renforcer l'accompagnement social et professionnel des allocataires du RSA à travers la garantie d'activité. Par ailleurs, la mesure relative à la prévention de toute sortie sèche de l'ASE sort du périmètre des CALPAE en 2022 et aucun crédit ne sera alloué sur ce volet dans le cadre de la Stratégie. Enfin, les actions contractualisées en 2022 au sein des CALPAE départementales devront s'articuler avec les autres conventions entre l'État et les collectivités. Les commissaires sont en charge de cette cohérence globale.

L'insertion des allocataires du RSA, les mobilités solidaires, l'accès au droit et le travail social sont les priorités des mesures sociales en 2022. La mesure de soutien aux plateformes de mobilité solidaire pourra être déployée dans dix départements supplémentaires en 2022. La mesure de financement de bilans et d'accompagnements à la mobilité bénéficiera de crédits majorés d'un million d'euros. Les conseils départementaux sont incités à consolider les actions mises en place afin de garantir l'accueil social inconditionnel de proximité et développer la coordination avec les différents acteurs concernés, l'aller-vers et l'information des usagers.

La négociation, la coordination et le pilotage des conventions sont assurés par les préfets de département et les commissaires via des comités locaux de suivi et d'évaluation. La prolongation des CALPAE en 2022 devra être précédée d'un dialogue de performance entre les services de l'État et chaque collectivité cocontractante.

Tous les conseils départementaux doivent avoir renseigné l'ensemble des indicateurs de suivi pour l'année 2021, en mars 2022. Une session en juin 2022 concernera les indicateurs du premier semestre 2022. Pour tous les conseils départementaux, le montant des crédits versés en 2022 résultera de l'analyse par les commissaires de l'exécution des avenants 2021 et des résultats obtenus sur les objectifs établis pour chaque mesure (rapports d'exécution départementaux). Pour les mesures socles, les crédits apportés par l'État doivent justifier d'un effet levier.

Dans les Outre-mer, l'État peut conserver une partie des crédits dédiés aux mesures socles pour la réalisation d'actions portant sur les mêmes engagements et/ou pour la réalisation d'actions concourant à la lutte contre la pauvreté.

CALPAE avec les conseils métropolitains et les conseils régionaux

Pour 2022, il s'agira de poursuivre les conventions en cours, et non de conventionner avec de nouveaux conseils régionaux. Les thématiques prioritaires restent inchangées par rapport à 2021. Les commissaires à la lutte contre la pauvreté, en lien avec les DREETS et les DDETS, veilleront à la complémentarité de ces conventions avec les actions contractualisées avec les conseils départementaux dans le cadre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi du territoire concerné.

Le montant définitif des crédits versés par l'État en 2022 résultera d'une analyse de l'exécution physico-financière des avenants 2021.

Dans le bilan d'étape des trois ans de la Stratégie, la DIPLP¹ indique que la contractualisation est dotée d'un budget dédié de plus de 730 millions d'euros sur quatre ans (2019-2022). L'État a engagé les montants suivants :

- pour les conventions avec les départements : 131 millions d'euros en 2019, 159 millions d'euros en 2020, 192 millions d'euros en 2021 et 212 millions d'euros en 2022 ;
- pour les conventions avec les métropoles : 10 millions d'euros annuels de 2020 à 2022 ;
- pour les conventions avec les cinq régions : 2 millions d'euros annuels de 2020 à 2022.

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

Ces montants ont permis d'honorer les engagements pris par l'État à la signature des conventions.

Avec la crise sanitaire, les avenants 2020 aux conventions n'ont été signés qu'en octobre. Leur durée d'exécution pouvait être prolongée de six mois par avenant et la remontée des éléments de suivi être décalée en conséquence. Deux tiers des départements ont utilisé cette possibilité et ont reporté pour l'année 2020 la remontée d'indicateurs à fin mars 2021 et la remise du rapport d'exécution au 30 juin 2021. Par conséquent, pour ces départements, la remontée des indicateurs pour l'année 2021 a eu lieu à fin mars 2022 et la remise du rapport d'exécution est prévue au 30 juin 2022.

Compte tenu de la signature parfois tardive des conventions en 2019 et de l'impact de la crise sanitaire, de nombreuses actions n'ont pu être mises en œuvre par les départements. Par conséquent, plus d'un tiers des départements n'a pas obtenu la totalité des crédits pré-notifiés pour l'année 2020. Il y a eu 16 % de réfaction sur les avenants 2021 entre le montant total pré-notifié et le montant total contractualisé. Les crédits non consommés sont redéployés au niveau régional ou départemental.

Dans son rapport d'étape régional d'octobre 2021, la DIPLP indique un montant des contractualisations pour chaque région, mais sans détailler la ventilation de ces montants par action socle.

Pour les actions d'initiative locale financées par les départements et les métropoles en 2019 et 2020, le budget évoqué par la DIPLP est de :

- pour les départements : 30 millions d'euros (373 projets financés sur la période) pour un budget total des projets de 133,40 millions d'euros ;
- pour les métropoles : 14,50 millions d'euros (178 projets financés sur la période) pour un budget total des projets de 39,20 millions d'euros.

Le comité d'évaluation n'est pas en mesure d'identifier si les actions financées sont des actions nouvelles.

Ainsi, pour les 1 592 projets financés en 2019 et 2020, pour un investissement total de 82,50 millions d'euros, incluant ceux financés par l'enveloppe des commissaires de 38 millions d'euros (1 041 projets financés), le niveau de financement total des projets financés dans le cadre de la Stratégie est de 263 millions d'euros, pour un budget total des projets de 90,80 millions d'euros.

Ces informations sont disponibles pour chaque région.

2.2. Les résultats de l'évaluation de la contractualisation réalisée par l'Igas en 2021

Une évaluation de la contractualisation a été réalisée par l'Igas en 2021 à la demande du ministre des Solidarités et de la Santé¹.

Ce travail a donné lieu à la publication d'un rapport d'évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté en juillet 2021, disponible sur le site de l'Igas².

Périmètre de la mission et méthode

L'objectif de la mission était d'évaluer l'intérêt et les résultats des CALPAE (conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi) en vue de leur éventuelle prolongation après 2022. Le périmètre de la mission est donc centré sur la contractualisation et non sur la gouvernance des politiques sociales ou les dispositifs concourants à l'atteinte des objectifs visés par les conventions.

L'Igas précise ainsi en préambule que ces travaux ne constituent pas une évaluation définitive de l'impact des conventions conclues ou une évaluation globale de la Stratégie de lutte contre la pauvreté, mais contribuent à conforter l'intérêt de l'outil contractuel et à préparer la deuxième génération de contrats (objectifs et contenus, ingénierie administrative et budgétaire, modalités de construction et de suivi). Sont ainsi étudiés les premiers résultats, ainsi que la perception par les acteurs concernés et les modalités opérationnelles retenues.

En termes de méthode, la mission a mené plus de 70 auditions et a rencontré 150 personnes : personnes concernées (dont le 5^e collège du CNLE), associations, collectivités territoriales et services de l'État au niveau central et déconcentré. Elle a échangé avec les acteurs de dix territoires. Elle a analysé les documents contractuels, les synthèses régionales et a effectué des enquêtes auprès des services de l'État départementaux et régionaux, des départements et des métropoles, avec un taux de retour de 25 % pour les services de l'État et de 40 % pour les collectivités. Le faible taux de retour

¹ Marty M. et Paux T. (2021), *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, op. cit. Il était souhaité, selon les termes de la lettre de mission, que l'Igas réalise « une analyse approfondie du processus de contractualisation en termes d'efficacité, d'opérationnalité et d'atteinte des objectifs visés. Il s'agit de valider l'intérêt d'une telle démarche pour les parties signataires, de mesurer son impact sur les politiques sociales et d'améliorer le cas échéant le dispositif mis en œuvre dans une optique de simplification et de maîtrise des engagements ».

² *Ibid.*

des services de l'État s'explique notamment par le contexte de crise sanitaire doublé de la réorganisation de ses services.

La mission disposait d'un faible recul par rapport à la mise en œuvre des conventions. Elle s'est appuyée sur les rapports 2019, les indicateurs 2019-2020 et une vingtaine de rapports 2020. Elle a également eu accès à la base de données des actions constituées par la DIPLP.

L'Igas indique que le bilan des conventions s'appuie sur une méthodologie fragile pour plusieurs raisons :

- en l'absence de point de référence, il est difficile de suivre les progrès réalisés ;
- l'absence initiale des indicateurs et l'impossibilité de réaliser des diagnostics locaux rend difficile l'évaluation d'impact de la contractualisation¹ ;
- les fiches actions ne sont pas suffisamment précises et les budgets ne précisent pas les différents postes de dépenses ;
- les rapports d'exécution sont d'une qualité inégale et « les actions décrites dans ces rapports ne correspondent pas toujours aux actions prévues dans les conventions initiales² » ;
- les tableaux de synthèse budgétaire ne permettent pas d'identifier la part des dépenses nouvelles et des dépenses pérennes (valorisation de crédits).

En outre, la crise sanitaire a eu pour effet de ralentir le déploiement des actions et de masquer les impacts positifs des conventions.

Les constats

La mission constate le fort taux d'adhésion à la démarche contractuelle de la part des départements (99 signatures) et des métropoles (21 signatures). Pour la mission, les acteurs ont largement adhéré aux enjeux de la lutte contre la pauvreté et au principe d'une action coordonnée. Le faible intérêt des régions (cinq signatures) serait lié au montant des crédits qui sont dérisoires en comparaison du le Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Elle souligne que d'une manière générale l'outil est bien perçu par les collectivités. La mission a constaté des effets positifs de la contractualisation : changement de pratiques

¹ *Ibid.*, section 2.3.1, p. 37.

² *Ibid.*, p. 130.

du côté des départements et renforcement des liens entre État et collectivités, qui se sont avérés utiles pendant la crise sanitaire.

La procédure budgétaire est toutefois très critiquée, notamment en raison d'une pluri-annualité en trompe-l'œil. En effet, les conventions sont signées sur plusieurs années, mais les montants alloués sont décidés annuellement et de manière tardive par rapport au calendrier budgétaire des collectivités. Le processus administratif est jugé extrêmement lourd au regard des bénéficiaires de la contractualisation, ce qui conduit certains départements à s'interroger sur l'intérêt de se réengager dans la démarche en 2022.

L'évaluation de l'impact des actions contractualisées est difficile faute de diagnostics de départ et d'indicateurs fiables. Les indicateurs sont jugés trop volatiles, trop nombreux, imprécis et difficiles à renseigner. Malgré la fragilité des indicateurs, des évolutions encourageantes sont toutefois constatées sur les sorties « sèches » de l'ASE, l'accueil social inconditionnel de proximité et l'orientation des bénéficiaires du RSA. L'impact ne pourra être mesuré qu'à travers les indicateurs sociaux (Drees), qui seront marqués par la crise sanitaire.

Dans l'annexe 5 de son rapport, l'Igas dresse un bilan hétérogène des actions socles :

- « – [l]a prévention des sorties sèches de l'ASE, un objectif légitime mais diversement appréhendé par les départements ;
- [l]'accueil social inconditionnel de proximité, un objectif de proximité qui devrait être atteint en 2022 mais un enjeu d'accès au droit à poursuivre ;
- [l]e référent de parcours, un début timide et un référentiel diversement appréhendé ;
- [l]a réduction des délais d'orientation des bénéficiaires du RSA, un objectif légitime et ambitieux mais difficilement atteignable ;
- [l]a garantie d'activité des bénéficiaires du RSA, un bilan freiné par la crise sanitaire. »

L'Igas évoque aussi un risque de marginalisation de la contractualisation par les contrats et appels à projets sectoriels. La multiplication des appels à projets dans le champ social décourage les acteurs, notamment associatifs. Les collectivités sont mieux outillées pour y faire face, voire peuvent y trouver un intérêt (multiplication des sources de financement).

Concernant les actions financées dans le cadre des CALPAE, 48 % des actions mises en œuvre par les départements au titre des mesures socles des conventions sont de nouvelles actions, 36 % sont des actions renforcées, 10 % sont des actions valorisées (6 % sont des actions non catégorisées). 700 actions ont été financées au titre des mesures socles, auxquelles s'ajoutent 375 actions d'initiative départementales et

177 actions métropolitaines. Les DDETS estiment que l'effet d'aubaine est relativement limité (15 à 20 % des actions).

Toutefois, l'effet levier des crédits de la contractualisation n'est pas manifeste. En 2019, la Drees¹ a relevé une augmentation de 0,2 % des dépenses des départements (soit 25 millions d'euros), mais qui reste inférieure aux crédits apportés par l'État au titre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (29 millions d'euros).

Les recommandations de l'Igas

La mission recommande de prolonger et de conforter le dispositif contractuel pour deux raisons :

- les critiques portent principalement sur les modalités administratives et financières de mise en œuvre qui peuvent être améliorées, en recentrant les contenus, en simplifiant le processus administratif et financier et en améliorant l'accompagnement des acteurs et des personnes concernées (voir les recommandations) ;
- la contractualisation est un outil pertinent pour mobiliser toutes les compétences autour de la lutte contre la pauvreté. Cette prolongation permettrait de disposer d'un outil pour accompagner la sortie de crise et du temps nécessaire pour en mesurer les résultats.

Parmi les principales recommandations :

- prolonger par avenant les conventions actuelles jusqu'en décembre 2022 et porter à cinq ans la durée des prochaines conventions (2023-2027) ;
- recentrer les conventions sur l'insertion en intégrant les conventions d'objectifs et de moyens signées entre l'État et les départements (CAOM) et le SPIE ;
- la mission estime que les conditions ne sont pas réunies pour regrouper l'ensemble des dispositifs dans une seule convention sociale. Elle suggère toutefois aux administrations centrales d'harmoniser leurs calendriers et leurs clauses administratives pour permettre « aux collectivités qui le souhaitent d'aller vers un contrat social unique » ;
- maintenir les mesures socles des CALPAE, qui sont « un levier pertinent pour assurer une meilleure égalité de traitement sur le territoire dans le respect du principe de libre administration des collectivités » et étendre ce principe aux métropoles.

¹ Source : Drees, [enquête Aide sociale](#).

2.3. Le regard d'acteurs de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie sur la contractualisation

Dans son rapport 2021, le comité avait souligné la faible adaptation des conventions aux besoins locaux. Les parties prenantes estimaient ainsi que l'adaptation aux besoins des territoires était le point faible de la première génération de conventions. Le manque de temps et d'ingénierie de l'État disponible pour réaliser les diagnostics ainsi que le caractère figé des conventions, formatés au niveau national sans prise en compte des groupes de travail locaux en étaient les principales causes.

Les échanges avec les parties prenantes de la mise en œuvre de la Stratégie début 2022 ont mis en lumière un regard contrasté sur la contractualisation.

Elle est jugée comme un mode de gouvernance intéressant, qui permet d'avoir un effet levier dans la lutte contre la pauvreté, qui marque le retour de l'État dans la lutte contre la pauvreté et qui recrée des liens entre services déconcentrés de l'État et collectivités locales. Cependant, les crédits alloués sont jugés faibles et l'intensité des effets de levier est variable.

Les départements manquent d'outils de suivi et de visibilité sur les conventions. Des marges de manœuvre locales et une déclinaison territoriale des mesures pourraient permettre d'expérimenter des dispositifs. Il paraît nécessaire cependant que l'État fixe un cap commun tout en laissant suffisamment de souplesse d'action aux acteurs locaux en fonction des besoins et des priorités des territoires. La question du caractère contractuel de la contractualisation plutôt que partenarial est également soulevée, dans ce qu'elle représente une démarche strictement descendante. Pour certains, elle devrait mieux favoriser la coopération entre les services de l'État et les collectivités locales.

Par ailleurs, la lourdeur administrative du dispositif est soulignée. La mise en œuvre de la contractualisation a été longue et complexe et elle a peu changé les pratiques dans certains territoires. Un équilibre est à trouver entre les parties prenantes, qui doivent travailler ensemble en tenant compte des plus-values et des contraintes de suivi associées à ce dispositif. La nécessité d'un diagnostic partagé de l'offre et des besoins des territoires est mentionnée.

Les recommandations de l'Igas sur la contractualisation sont bien reçues : la procédure budgétaire actuelle est jugée complexe et trop tardive et un alignement sur le calendrier budgétaire des conseils départementaux est souhaitable. Un diagnostic partagé est nécessaire à la définition de nouvelles conventions sur les territoires. Un allègement de la gestion administrative de la contractualisation est souhaitable via la pluri-annualité, la rationalisation des indicateurs et la simplification du suivi. Il n'y a pas de consensus sur la durée idéale de conventionnement. Un suivi annuel des conventions paraît nécessaire.

Il y a un consensus sur le fait que la multiplicité des conventions et des appels à projets nuit à la cohérence de l'État. Cependant, la mise en place d'une convention chapeau ne

fait pas consensus, notamment parce qu'elle ne serait pas forcément synonyme de simplification du suivi opérationnel. Une clarification du périmètre des conventions et une articulation des conventions entre elles sont jugées nécessaires, notamment pour les CALPAE, qui couvrent des champs d'action et de compétence larges.

3. Une appropriation de la Stratégie par les acteurs et un partage des bonnes pratiques qui restent inférieurs aux ambitions

3.1. Une association ambitieuse des personnes concernées, des associations et des entreprises qui n'atteint pas ses objectifs

La Stratégie pauvreté a été préparée dans le cadre d'une large concertation associant l'ensemble des parties prenantes et les personnes concernées, un choix qui s'inscrit dans l'objectif de renouvellement de la gouvernance des politiques sociales. Cette ambition s'est traduite par l'organisation de six groupes de travail nationaux comptant environ 150 contributeurs, une consultation en ligne ayant recueilli 7 200 contributions – dont environ la moitié provenant de personnes concernées – et neuf rencontres territoriales qui ont réuni environ 2 000 acteurs.

Des conférences régionales d'acteurs se déroulent périodiquement afin de rendre compte des avancées de la Stratégie en région. Plus de 60 ont été organisées depuis 2018¹. Dans chaque région, quinze groupes de travail thématiques² animés par les acteurs eux-mêmes et associant l'ensemble des parties prenantes (institutionnels, associatifs, personnes concernées, etc.) ont produit des feuilles de route sur leur thématique et participent au suivi de leur mise en œuvre. Après un fort ralentissement de l'animation régionale de la Stratégie en 2020 du fait de la crise sanitaire liée au Covid-19, elle a repris en 2021. Le comité ne dispose pas d'informations précises sur l'avancée des travaux à ce jour.

Plus largement, la participation des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales est un enjeu fort de la Stratégie. Le « choc de

¹ Source : Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. La dernière conférence annoncée sur le site internet de la DIPLP a eu lieu en novembre 2021.

² Quinze groupes de travail réunissent, dans chaque région, diverses parties prenantes de la prévention et la lutte contre la pauvreté, autour des thèmes suivants : GT 1 : « Offre d'accueil du jeune enfant » ; GT 2 : « Formation petite enfance » ; GT 3 : « Parentalité et centres sociaux » ; GT 4 : « Hébergement et logement » ; GT 5 : « Alimentation » ; GT 6 : « Santé » ; GT 7 : « Réussite scolaire » ; GT 8 : « Insertion des jeunes » ; GT 9 : « Sortants de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) » ; GT 10 : « Parcours d'insertion » ; GT 11 : « Offre d'accompagnement », GT 12 : « Accès aux droits » ; GT 13 : « Formation travail social » ; GT 14 : « Participation » et GT 15 : « Engagement des entreprises ».

participation » est présenté comme l'un des trois leviers de transformation des politiques sociales. Sa concrétisation passait notamment par la formation des travailleurs sociaux qui n'a presque pas débuté (voir fiche mesure 5.5) et par un accompagnement de qualité.

À cet effet, une charte d'engagement permet à l'État de s'appuyer sur les associations pour organiser la participation des personnes concernées aux instances de la Stratégie, comme l'ont fait plusieurs commissaires (voir *infra*). Un guide sur la participation a été réalisé par l'ANSA, qui a également produit pour le compte de la DIPLP une cartographie des lieux de participation dans laquelle 203 lieux sont référencés¹. Des groupes de travail transversaux sont chargés dans chaque région de développer la participation au sein des groupes thématiques régionaux (groupe de travail 14 animé par l'ANSA). Par ailleurs, 69 projets (dont 40 en cours) touchant à la participation sont recensés dans la plateforme *What Works Center* (voir *infra*).

En pratique, **concernant le choc de participation**, l'objectif d'arriver à la participation de 50 % des personnes concernées dans les groupes de travail n'a pas été atteint. Dans son rapport, Arènes souligne la valeur ajoutée de cette participation et les efforts des commissaires à la lutte contre la pauvreté pour la mettre en place, mais constate un manque de participation de personnes en situation de pauvreté dans les groupes de travail régionaux, à de rares exceptions près. Sont évoquées plusieurs raisons à cette situation :

- un essoufflement national, qui a eu une incidence directe sur le déploiement de cette même participation à l'échelle régionale et dans les territoires ;
- des liens insuffisamment approfondis pour appuyer l'objectif entre la Stratégie, la politique de la ville et les corps intermédiaires, notamment les syndicats ;
- le ralentissement lié à la crise sanitaire et aux confinements qui en ont découlé ;
- un objectif trop ambitieux, dont on peut se demander s'il ne visait à inciter les acteurs à atteindre une dynamique de participation la plus forte possible plutôt qu'à être réellement atteint.

Dans son rapport, l'Igas souligne que « les conditions du “choc de participation” que le gouvernement appelait de ses vœux ne sont pas encore réunies² ». La mission relaie les obstacles à une participation effective tels qu'identifiés par les membres du 5^e collège du CNLE, que la mission a rencontrés à deux reprises, et les acteurs associatifs. Sont ainsi cités :

- des objectifs et des attentes qui manquent de clarté : d'une part, en raison d'une ambiguïté sur l'incarnation de cette représentation (parle-t-on de la participation directe des personnes ou de leurs représentations par des associations ?) ; d'autre

¹ La [cartographie](#) peut être consultée sur le [site internet dédié](#) mis en place par l'ANSA.

² Marty M. et Paux T. (2021), [Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté](#), *op. cit.*, p. 36. Ces éléments sont issus des échanges entre l'Igas et le 5^e collège du CNLE repris en annexe 4 du rapport de l'Igas.

part, sur la fonction de cette participation, qui aux yeux des personnes concernées ne saurait être réduite à une fonction de témoignage ;

- la surreprésentation des institutions dans les instances, au risque que les personnes concernées se sentent isolées ;
- des conditions matérielles d'organisation peu adaptées (avances de frais nécessaires pour l'hébergement, par exemple) ;
- une formation insuffisante aux enjeux de la participation des personnes en situation de pauvreté.

La DIPLP a établi des plans d'action national et territorial, prévoyant par exemple d'intégrer la participation de personnes concernées dans les critères de sélection des appels à projets et des appels à manifestation d'intérêt (critères de sélection des projets et composition du jury) et dans l'élaboration et le suivi des mesures de la Stratégie et du plan de relance, de recueillir l'avis des personnes concernées sur les grands dispositifs de communication, ou encore d'apporter des changements dans la méthode de participation. Le comité d'évaluation n'a pas d'informations sur le bilan des actions menées en 2021. Le comité ne peut donc pas se prononcer sur leur réalisation. La feuille de route de la DIPLP pour 2022 n'est pas connue.

Concernant la participation des associations, conformément à la charte d'engagements réciproques pour la participation des personnes concernées au pilotage régional, des moyens financiers ont été délégués par l'État au niveau régional pour la prise en charge des frais de déplacement, restauration et hébergement des personnes concernées, mobilisables directement ou sous forme de subvention pour soutenir les associations qui portent l'animation du groupe 14 (de 20 000 à 50 000 euros par région). L'État s'était également engagé dans ce cadre à proposer une « formation à la participation » pour les animateurs des groupes de travail. Le comité d'évaluation ne dispose pas d'informations sur la mise en œuvre de ces formations.

En contrepartie, les associations s'engageaient à accompagner le processus participatif par :

- la promotion de la participation aux groupes de travail ;
- l'organisation matérielle de la participation des personnes concernées ;
- la formation des participants au groupe de travail 14 (personnes concernées, professionnels du travail social et élus) ;
- la sensibilisation des animateurs des autres groupes de travail aux enjeux et principes de la participation.

Ce dispositif semble avoir été mobilisé dans la phase de concertation et encore à ce jour par certains commissaires, mais il est difficile de dire dans quelle proportion.

Encadré 7 – Un tissu associatif partie prenante de la Stratégie, mais déjà fragilisé avant la crise du coronavirus¹

La place des acteurs associatifs est prépondérante dans la Stratégie. Les têtes de réseaux nationales comme les structures locales plus modestes ont largement contribué à la phase de concertation. De même, la mise en œuvre de nombreuses mesures de la Stratégie repose sur des opérateurs associatifs. Les effets produits par la Stratégie dépendront donc pour partie de la vitalité et de la professionnalisation du tissu associatif local.

Toutefois, le monde associatif a connu une importante fragilisation au cours des quinze dernières années. Plusieurs évolutions concomitantes y ont contribué, notamment l'apparition des marchés publics dans le champ social et la baisse des financements publics. Les vagues de déconcentration et de décentralisation partielles ont aussi eu de lourdes conséquences. Elles ont abouti à la multiplication des financeurs pour les mêmes actions et donc à une inflation de la charge administrative pour les associations.

« La recherche de financement est le point qui, parmi tous les autres, concentre les difficultés les plus aiguës des associations : complexité et multiplicité des dossiers de subvention, demandes répétées des mêmes documents par les services instructeurs, recours de plus en plus fréquent aux règles de la commande publique, absence de pluri-annualité effective, refus de reconnaissance de la légitimité du bénéfice raisonnable, contrôles redondants et indicateurs superfétatoires, la liste est longue². »

On assiste en outre à la polarisation du monde associatif, avec :

« D'un côté, de très grandes associations de moins en moins nombreuses et de taille de plus en plus importante mettant en place les politiques publiques et aspirant la quasi-totalité des financements publics, et l'essentiel des financements privés. De l'autre, des micro-associations de plus en plus nombreuses animant la vie locale et le quartier, et concentrant une part importante du bénévolat³. »

Dans le cadre de « France Relance », un soutien exceptionnel de 100 millions d'euros sur deux ans est prévu pour les associations de lutte contre la pauvreté. Des appels à projets nationaux et régionaux ont été lancés en novembre 2020. Les crédits ont été alloués pour les deux-tiers à de petites associations régionales et locales.

¹ Sources : complément 9 du [rapport 2021](#) et [note d'étape](#) sur la crise du coronavirus d'octobre 2021.

² Blein Y. (2014), *Cinquante mesures de simplification pour les associations*, rapport parlementaire, octobre, p. 1.

³ Prouteau L. et Tchernonog V. (2019), *Les associations. État des lieux et évolutions, vers quel secteur associatif demain ?*, Association pour le développement des données sur l'économie sociale, Dalloz Juris Associations, mai, p. 15.

Enfin, concernant les ambitions d'engagement des entreprises, elles se sont traduites de manière modeste. Arènes souligne ainsi que la mobilisation des entreprises est restée très en deçà des objectifs initiaux. Pour rappel, la Stratégie promouvait « un nouvel engagement des entreprises dans la lutte contre la pauvreté ». Outre le développement du mécénat, trois modes de mobilisation des entreprises sont envisagés :

- le développement d'actions « ni gain ni pertes », qui abaissent le coût d'accès aux biens et services essentiels pour les populations les plus précaires, en s'appuyant principalement sur un partenariat avec l'association « Action Tank entreprise & pauvreté »¹ ;
- la création de dotations d'action territoriale pour soutenir des programmes portés par les entreprises des territoires, projet porté par l'association Break Poverty Fondation. Des démarches ont été lancées sur la dotation d'action territoriale mais il faudra encore du temps pour qu'elles se déploient (Pour plus de précision sur la création d'une dotation d'action territoriale, voir la partie 2.4 et la fiche 3.10) ;
- le lancement d'assises nationales pauvreté et économie collaborative, initialement envisagé au premier semestre 2019, n'a pas pu être concrétisé à ce jour ;
- des groupes de travail associant les entreprises des territoires ont été organisés pour décliner ces propositions, mais l'absence de suivi formalisé de ces travaux ne nous permet pas d'en mesurer précisément l'avancement.

3.2. Les effets de la Stratégie en termes de configuration d'action : le cas de la santé (Arènes)

Comme le souligne Arènes, le déploiement de la Stratégie vise à co-construire des politiques publiques dites de lutte contre la pauvreté avec un ensemble d'acteurs administratifs, politiques et sociaux : préfectures, commissaires, services déconcentrés de l'État, organismes de l'emploi et de la protection sociale, acteurs du secteur socio-économique et des entreprises, acteurs associatifs, personnes concernées par la pauvreté, etc. Cette co-construction est un véritable défi dans la mesure où elle se met en œuvre à des échelles peu pratiquées par les associations et dans un contexte de restructuration de l'État local. Selon Arènes, les effets sur le développement de la coopération entre les acteurs sont difficiles à évaluer car la gouvernance de la Stratégie pauvreté s'avère fortement composite et les configurations territoriales sont très diverses. La Stratégie semble avoir favorisé le développement de la confiance interpersonnelle mais

¹ L'association est co-présidée par Martin Hirsch, directeur de l'APHP et ancien haut-commissaire aux solidarités actives et Emmanuel Faber, ex-directeur général de Danone.

il est encore trop tôt pour diagnostiquer un renforcement significatif de la confiance inter-organisationnelle.

Un focus a été réalisé par Arènes sur le volet « Santé » de la Stratégie qui permet d'illustrer le développement de la coopération entre les acteurs. Le résumé est présenté dans l'encadré 8¹.

**Encadré 8 – Résumé de l'approfondissement thématique « Santé »
du rapport de recherche *Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale
de prévention et de lutte contre la pauvreté. La perspective de l'investissement
social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française*
(CNRS – Arènes – Sciences Po Rennes – EHESP)**

Une des ambitions de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté consiste à développer une dynamique d'intervention globale et un mode de gouvernance intersectorielle. À ce titre, rapprocher les projets et les acteurs positionnés, respectivement, sur la lutte contre pauvreté et sur la réduction des inégalités sociales de santé représente un enjeu majeur, d'autant que les dynamiques institutionnelles de l'action sociale et de la santé ne sont pas toujours suffisamment intégrées.

Cette configuration de deux domaines d'action partageant une partie de leurs références mais fonctionnant de manière décalée a contribué à ce que, lors du lancement de la Stratégie, bon nombre d'acteurs du domaine de la santé aient eu des difficultés à se considérer comme directement interpellés. À cette difficulté première, sont venus s'ajouter les éléments suivants :

- initialement, en matière de santé, la Stratégie misait essentiellement sur le renforcement de dispositifs institués de longue date en matière d'accès aux droits et aux soins des publics les plus démunis : cette option a certes nécessité l'implication de l'appareil administratif mais n'a pas particulièrement favorisé la mobilisation des acteurs territoriaux ;
- le fait que les promoteurs de la Stratégie établissent des connexions directes avec les acteurs de terrain a pu freiner l'implication des Agences régionales de santé (ARS) ;
- l'examen des mesures sociales et des initiatives départementales contractualisées témoigne d'une faible prise en compte des croisements entre action sociale et santé ;

¹ Le rapport complet est disponible sur le site de France Stratégie.

- si les appels à projets en lien avec la Stratégie sont source de partenariats, leur multiplicité et le soutien précaire qu'ils procurent en font un outil peu apprécié des acteurs de la santé.

Deux éléments assez distincts viennent cependant atténuer ce constat d'une ambition fortement contrariée. L'animation régionale et le travail des commissaires ont favorisé l'interconnaissance des acteurs et, parfois, les coopérations interinstitutionnelles, en particulier en matière de santé des enfants et des jeunes. Surtout, la survenue de la pandémie à l'hiver 2020 a engendré un mouvement assez conséquent de rapprochement.

En effet, la crise sanitaire a mis en lumière la situation des personnes les plus fragiles, du fait de leur travail, de leur âge ou car plus affectées par le confinement du fait de leurs conditions de vie ou de logement. La collaboration du réseau des ARS avec les services ministériels et avec la DIPLP a abouti, lors du Ségur de la santé, à dégager une série de mesures notamment dans une logique « d'aller vers ». En outre, la mesure n° 27 et l'instruction ministérielle du 4 janvier 2021 conduisent dans chaque région à promouvoir et formaliser un processus de gouvernance stratégique orienté vers la réduction des inégalités de santé dans lequel les commissaires sont appelés à s'impliquer fortement.

En somme, la crise sanitaire a constitué une fenêtre d'opportunité permettant d'élargir les dynamiques interinstitutionnelles, dans le sens préconisé par la Stratégie, c'est-à-dire à l'interface des champs du social et de la santé. Plus largement, cette dynamique s'inscrit dans une tendance nationale mais aussi internationale visant à faire évoluer les politiques de santé vers une approche socio-écologique.

3.3. Le partage des bonnes pratiques et l'innovation sociale

Le partage des bonnes pratiques est un outil important d'amélioration de l'efficacité des politiques sociales.

L'espace collaboratif dédié à la Stratégie mis en place pour donner accès aux documents de cadrage et aux productions des groupes de travail et, pour les personnes habilitées, aux documents de suivi des conventions départementales a vu son utilisation décliner en raison de son manque d'ergonomie. Le comité ne dispose pas d'informations pour savoir si un travail a été mené pour rendre l'information disponible plus aisément.

La DIPLP réinvestit le champ de l'innovation sociale sous deux angles :

- d'une part, celui d'appels à manifestation d'intérêt qui visent le développement de démarches expérimentales afin d'identifier des démarches qui fonctionnent, comme l'AMI « Accueil pour tous » qui vise à lutter contre le non-recours aux modes d'accueil du jeune enfant par l'invention de nouveaux modes d'accueil du jeune enfant, ou l'AMI « Grands marginaux » sur l'expérimentation de modes d'accueil et d'hébergement des personnes très marginalisées (un projet porté par la Dihal et la DIPLP). Pour ce dernier par exemple, les porteurs de projets doivent collecter des données de suivi et d'évaluation définies en amont. Certains projets feront l'objet d'une évaluation qualitative et quantitative dans une visée de pérennisation de certains projets. Le comité d'évaluation a ainsi lancé un appel à projets visant à collecter et analyser les données d'évaluation des projets financés dans le cadre de l'AMI « Grands marginaux » ;
- d'autre part, ce volet passe par la capitalisation des actions financées par les crédits d'initiative libre des métropoles et des conseils départementaux et par les projets « innovants sur le terrain ou répondant à un besoin sur le territoire¹ » financés par les commissaires sur leur enveloppe régionale. Comme mentionné précédemment, les crédits qui devaient financer le Fonds d'investissement social (100 millions d'euros) n'ont finalement pas été inscrits en loi de finances. Le budget de certaines mesures ayant été sous-consommé, la DIPLP a réorienté des fonds vers les enveloppes données aux commissaires pour le financement de ces projets sur leur territoire. Selon la DIPLP :
 - 55 millions d'euros leur ont ainsi été confiés de 2019 à 2021 (4 millions d'euros en 2019, 23 millions en 2020 et 28 millions en 2021), auxquels se sont ajoutés des crédits issus de la réfaction des crédits.
 - En 2019 et 2020, 1 592 projets ont été financés, dont 1 041 par les commissaires, pour un investissement total de 82,50 millions d'euros (dont 38 millions pour les commissaires). Cet investissement a fait effet de levier pour un niveau de financement total des projets de 263 millions d'euros. Sur la période, les thématiques les plus représentées dans les actions recensées sont : « Parcours d'insertion » (20 % des projets concernés) ; « Insertion des jeunes » (11 %) et « Accès aux droits » (8 %).
 - En 2021, au moins 609 projets ont été financés par les commissaires à hauteur de 22 millions d'euros. 1 650 projets ont donc été financés entre 2019 et 2021 par les commissaires pour une enveloppe de 60 millions d'euros. L'insertion (17 % des projets concernés) et l'accès aux droits (11,6 %) conservent une place prédominante en 2021.

¹ Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), [Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021](#), op. cit., p. 6.

La capitalisation se fait via le projet inspiré des *What Works Centers* britanniques lancé par la DIPLP en 2020. Ce projet s'inscrit dans une démarche de repérage et d'évaluation des projets financés dans le cadre de la Stratégie pauvreté. Il prévoyait :

- la création d'une cartographie et d'un catalogue thématiques à l'échelle nationale de tous les projets ayant été financés sur des crédits d'initiative libre des métropoles, des conseils départementaux, des conseils régionaux ou par les enveloppes régionales de la Stratégie pauvreté pilotées par les commissaires, avec pour objectif de permettre aux acteurs de terrain de se saisir de ces projets et de les adapter sur leurs territoires ;
- l'évaluation de 26 projets innovants, par exemple : la lutte contre le décrochage scolaire, les nouvelles modalités d'aide alimentaire liées à des chantiers d'insertion, etc. Deux formats d'évaluation étaient prévus :
 - pour 18 projets, une évaluation approfondie basée sur la théorie du changement (analyse documentaire, entretiens et focus groupes, condition d'essaimage, recommandations),
 - pour 8 projets, une évaluation plus succincte (analyse documentaire, quelques entretiens, recommandations).

La DIPLP a publié sur son site une cartographie interactive fin 2021¹ qui comprenait, à la fin mai 2022, 1 736 projets financés en 2019 et 2020, dont 1 057 sur les enveloppes des commissaires, 362 par les crédits libres des départements et 170 par ceux des métropoles. 1 343 projets sont en France métropolitaine et 393 dans les Outre-mer.

Par ailleurs, des évaluations ont été réalisées sur 25 projets innovants ou prometteurs (la DIPLP ne définissant pas dans sa communication ce qu'elle entend par « innovation »). Sept synthèses thématiques de ces évaluations (accès aux droits, insertion, jeunes, logement, etc.) ont été réalisées par la DIPLP. Elles mettent l'accent sur ce qui marche en termes d'organisation, d'ingénierie et de gouvernance, de déploiement et de réponse à un besoin, mais n'ont pas de volet « Évaluation d'impact ». Elles sont notamment utilisées pour le dialogue entre la DIPLP et les commissaires sur les besoins des territoires et les projets qui fonctionnent. Elles vont *in fine* constituer une boîte à outils des bonnes pratiques pour chaque thématique à destination des acteurs de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie.

Si l'initiative de proposer une cartographie des projets et d'évaluer l'impact de certains est intéressante, le projet réalisé à l'heure actuelle paraît davantage de l'ordre de la recension que du *What Works Center*.

¹ Les projets peuvent être sélectionnés selon des critères particuliers (localisation, thématiques, date de lancement, état d'avancement, public visé, etc.). Chaque projet est résumé par une fiche projet exportable en pdf ou csv. Lien : <https://cartographie-projets.lutte-pauvrete.gouv.fr/>

Encadré 9 – La Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans les Outre-mer

Une hétérogénéité statutaire des territoires concernés

La Stratégie est déployée dans six territoires d'Outre-mer :

- la Guadeloupe et La Réunion, qui ont le statut de DROM (département - région d'Outre-mer) ;
- la Martinique, la Guyane et Mayotte, où les compétences départementales et régionales sont exercées par une collectivité unique ;
- la collectivité d'Outre-mer (COM) de Saint-Pierre-et-Miquelon, avec une convention adaptée portant sur quelques actions.

La pauvreté dans les départements d'Outre-mer est plus élevée qu'en métropole¹

Les derniers résultats pour l'ensemble des départements d'Outre-mer (DOM), tirés de l'enquête *Budget de famille* de 2017, mettent en lumière des taux de pauvreté élevés, mais différents selon les territoires. Une personne sur trois vit sous le seuil de pauvreté national en Guadeloupe et en Martinique (respectivement 33 % et 34 %). Le taux de pauvreté monétaire est encore plus élevé à La Réunion (42 %), en Guyane (53 %) ainsi qu'à Mayotte (77 %). On ne dispose pas de chiffres plus récents pour l'ensemble des DOM (voir partie 1.1).

Une organisation spécifique du pilotage par l'État

Le pilotage de la Stratégie est sensiblement différent en Outre-mer qu'en métropole. La mission de lutte contre la pauvreté est portée par les sous-préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion et par le secrétaire général adjoint de la préfecture à Mayotte. Les difficultés de positionnement que connaissent les commissaires en métropole n'existent donc pas dans les territoires ultramarins. Les membres du corps préfectoral en charge de la pauvreté s'appuient sur les équipes de la préfecture et les services de l'État. Ils participent à l'animation nationale du réseau des commissaires et ont leur propre réunion animée par la DIPLP et la DGOM (délégation générale à l'Outre-mer). Trois d'entre eux ont été auditionnés par le comité d'évaluation en 2021 pour la Guadeloupe, la Martinique et Mayotte. Les éléments suivants sur les conventions portent sur ces territoires.

¹ Audoux L., Mallemanche C. et Prévot P. (2020), « Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », *Insee Première*, n° 1804, juillet.

Des conventions identiques dans un contexte parfois très différent de celui de la métropole

Les conventions ont été signées en 2019 pour une durée de trois ans, sur le même modèle que pour les départements métropolitains (à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la convention est particulière).

Les relations entre l'État et les collectivités sont plus complexes qu'en métropole, du fait de l'histoire de ces territoires et de leur organisation administrative particulière. Ici, la contractualisation ne s'est pas traduite par un effort de transparence des départements sur les actions portées au titre de leurs compétences propres.

À Mayotte, département le plus pauvre de France, la situation au regard de la Stratégie n'est pas la même car le droit commun des politiques sociales n'est pas encore complètement déployé. Les acteurs s'inscrivent donc davantage dans une logique de rattrapage, mais les élus peuvent être réticents au déploiement de politiques sociales qui renforceraient l'attractivité d'un territoire qui connaît déjà une immigration massive.

Pour les autres territoires, les représentants de l'État estiment que les axes de la Stratégie, conçue dans un cadre métropolitain, restent globalement pertinents en Outre-mer. Les chiffres de la pauvreté, du chômage et de l'illettrisme sont toutefois massifs et recouvrent des problématiques parfois très spécifiques, comme les phénomènes de prostitution du continent sud-américain, l'accès au droit des populations du fleuve en Guyane, l'immigration massive à Mayotte où le vieillissement de la population en Martinique et Guadeloupe.

A contrario, les leviers d'action sont plus restreints. La présence sur le terrain et la qualification des travailleurs sociaux peuvent notamment être très en deçà des besoins de la population. Le tissu associatif y est dense mais peu d'opérateurs ont la surface et l'ingénierie nécessaire pour émarger sur des financements structurants. Les perspectives d'insertion professionnelle y sont aussi plus rares, ce qui pousse les jeunes à partir, notamment en Guadeloupe et en Martinique.

Il n'est pas assuré par la DIPLP de suivi spécifique de la mise en œuvre de la Stratégie dans les départements d'Outre-mer. L'action menée dans les cinq DOM est présentée dans le bilan d'étape régional de la DIPLP d'octobre 2021¹ et pour

¹ Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021*, op. cit.

quatre départements ultramarins (La Réunion¹, la Martinique², la Guyane³ et Mayotte⁴) de manière plus détaillée dans leur bilan d'étape régional en octobre 2021. Ces bilans reviennent sur les enjeux propres et les priorités retenues dans chaque territoire ultramarin et présentent les actions marquantes financées depuis 2018 dans le cadre de la Stratégie pauvreté : le soutien à la scolarité des élèves via le développement d'internats scolaires en Guyane, l'accompagnement des jeunes décrocheurs ou en difficulté en Martinique ou encore des initiatives de soutien aux compétences parentales à La Réunion et la fédération des crèches de Mayotte pour relever le défi de l'accueil des jeunes enfants par exemple.

Les actions de la Stratégie s'inscrivent dans le spectre plus large des dispositifs mis en place spécifiquement en Outre-mer, dont la Direction générale des Outre-mer (DGOM) assure le pilotage. Ainsi, des mesures contre l'illettrisme, le chômage des jeunes, l'accès au droit ou le logement sont mises en œuvre, avec par exemple le déploiement du service militaire adapté et le Plan « Logement Outre-mer » 2019-2022, qui a conduit à des avancées en matière de construction de logements.

Des besoins importants et qui diffèrent entre les territoires ultramarins

Peu d'associations nationales de lutte contre la pauvreté sont présentes dans les DROM. Les associations auditionnées qui y sont implantées ont souligné les disparités territoriales et les différences de besoins qui existent. La forte hausse du recours à l'aide alimentaire, la dégradation des situations des personnes à la rue et la construction insuffisante de logements ont été mentionnées.

Le HCFEA a publié début 2022 une étude d'envergure sur les territoires ultramarins, avec un rapport sur la santé et la scolarisation des enfants avant 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion⁵, un autre sur les politiques de soutien à

¹ Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Déploiement de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté à La Réunion*, bilan d'étape régional, octobre.

² Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Déploiement de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en Martinique*, bilan d'étape régional, octobre.

³ Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Déploiement de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en Guyane*, bilan d'étape régional, octobre.

⁴ Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Mise en œuvre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté à Mayotte*, bilan d'étape régional, octobre.

⁵ Conseil de l'enfance du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2021), *Santé et scolarisation des enfants avant 6 ans à Mayotte*, rapport, septembre.

l'autonomie dans les DOM¹ et un dernier sur la situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer².

Les études du HCFEA soulignent différentes problématiques spécifiques aux territoires ultramarins :

- les caractéristiques socio-économiques plus défavorables qu'en métropole et l'importante proportion de familles monoparentales sont des points communs aux territoires ultramarins et qui les différencient de la métropole ;
- les territoires ultramarins sont marqués par la grande diversité de leurs situations : alors que la Martinique et la Guadeloupe connaissent une décroissance démographique et un vieillissement de leur population, la Guyane et Mayotte connaissent *a contrario* un dynamisme démographique exceptionnel ;
- les populations ultramarines sont éloignées des services publics. Cela s'explique par l'enclavement d'une partie de la population et des difficultés pour accéder aux prestations sociales ;
- les politiques sociales et familiales en direction des familles sont presque les mêmes dans les territoires ultramarins qu'en métropole, à l'exception de Mayotte où la situation est beaucoup plus défavorable ;
- le HCFEA estime que les politiques familiales ne peuvent à elles seules répondre aux difficultés des populations ultramarines et recommande le lancement d'un plan d'investissement massif dans l'éducation, la formation, le développement économique et le logement ;
- le problème de scolarisation est très prégnant à Mayotte et en Guyane. Les enfants isolés ou dont les parents sont en situation irrégulière ont des difficultés pour être inscrits à l'école. Les infrastructures scolaires sont sous-dimensionnées et le recrutement des professionnels scolaires est confronté à un problème d'attractivité. Pour faire face au manque d'offre scolaire, des stratégies locales ont été mises en place, qui aboutissent à certaines réussites, comme les initiatives passerelles à La Réunion pour faciliter l'entrée à l'école des enfants de 2-3 ans. La déscolarisation des adolescentes est aussi soulignée ;
- l'accès et le suivi de la santé infantile et de la scolarisation sont des enjeux majeurs en Guyane et à Mayotte. Des pathologies de santé et de santé mentale se développent davantage qu'en métropole. Le suivi de la santé des jeunes enfants est altéré, ce qui limite la portée du travail de prévention. Par ailleurs, l'habitat insalubre a des conséquences sanitaires et l'offre de soins

¹ Conseil de l'âge du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2021), *Les politiques de soutien à l'autonomie dans les DOM*, rapport, juin.

² Conseil de la famille du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2022), *La situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) : réalités sociales et politiques menées*, rapport, mars.

est insuffisante et variable selon les territoires. Ces fragilités de la couverture sanitaire mettent en danger la santé, notamment des enfants ;

- le HCFEA recommande des mesures d'appui aux équipes de prévention et de suivi de la santé des enfants et préconise de renforcer le traitement des données de santé et de scolarisation des enfants à Mayotte et en Guyane ;
- la prise en charge de la perte d'autonomie pèse lourdement sur les territoires ultramarins et sera difficilement soutenable compte tenu des évolutions démographiques.

La Cnaf a également fait un travail important sur les familles monoparentales et la précarité en Martinique. Enfin, l'Igas a réalisé une mission conjointe avec l'Éducation nationale, le ministère de la Justice et le Quai d'Orsay sur la situation de la jeunesse à Mayotte. Elle y pointe les insuffisances de l'Aide sociale à l'enfance et de l'Éducation nationale. Le comité ne dispose pas d'informations sur les conclusions et la publication éventuelle de ce rapport.

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

L'organisation prévue pour piloter la Stratégie pauvreté a bien été mise en place, malgré certains retards. Les moyens financiers annoncés pour la contractualisation ont été confirmés, rendant ainsi crédible l'engagement de l'État notamment vis-à-vis des collectivités. Toutefois, le soutien politique de la Stratégie reste insuffisant pour donner à la délégation qui en a la charge les moyens d'une coordination interministérielle et d'un pilotage propre à garantir un niveau de mise en œuvre à la hauteur des ambitions initiales. Le déficit d'outils de suivi obère en outre la capacité à piloter et à évaluer la Stratégie.

Il ressort une appréciation plutôt positive de la contractualisation avec les départements des auditions de commissaires à la lutte contre la pauvreté conduites par le comité en 2021 : elle aurait permis de renouer un dialogue sur les objectifs et moyens de compétences décentralisées depuis de nombreuses années. L'exercice a le mérite de démontrer que cela est possible, là où l'État a plutôt tendance à être en retrait sur les compétences des collectivités. De leur point de vue, le cadre contractuel assorti d'indicateurs, même s'il est perfectible, engagerait les départements sur la voie de l'évaluation de la performance, étape importante pour l'amélioration du service rendu au public.

La recherche évaluative confiée par le comité au laboratoire de recherche Arènes, comme la mission de l'Igas, permettent de compléter cette première appréciation.

La **contractualisation peut apparaître comme une forme de recentralisation**, qui soulève des enjeux de reprise en main par le niveau national sur des sujets de

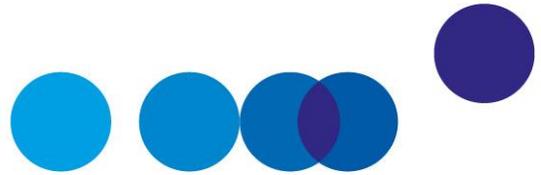
compétences départementales. De l'avis du comité, un équilibre différent pourrait être trouvé entre les mesures sociales obligatoires et les mesures que les départements sont libres de choisir, à l'image de la contractualisation sur la protection de l'enfance, qui concilie des objectifs prioritaires au niveau national et les déclinaisons territoriales laissant plus de places aux mesures d'initiatives départementales. La contractualisation de la Stratégie pourrait s'en inspirer.

Quelle que soit l'orientation retenue, les conditions de bon fonctionnement de la contractualisation devront être respectées : une répartition claire des compétences et un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

Les particularités en termes de gouvernance et de situation locale en matière de pauvreté dans les Outre-mer appellent une plus grande souplesse d'adaptation des conventions dans ces territoires, et un renforcement des actions porteuses de transformation, comme la qualification des acteurs et l'appui à l'ingénierie locale. Au vu des besoins, il paraît nécessaire de renforcer la Stratégie dans ces territoires où les enjeux de la pauvreté se posent plus intensément qu'en métropole. La situation particulièrement préoccupante de Mayotte pourrait appeler à un traitement spécifique pour ce territoire.

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

Le champ de l'innovation sociale réinvesti par la DIPLP via le développement et l'évaluation d'expérimentations et de projets dans les territoires n'a pas permis à l'heure actuelle de développer le centre de preuves souhaité. Si l'initiative de proposer une cartographie des projets et d'évaluer l'impact de certains est intéressante, le projet réalisé à l'heure actuelle paraît davantage de l'ordre de la recension que du *What Works Center*.



PARTIE 4

RECOMMANDATIONS

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

Ces recommandations intègrent les avis du 5^e collège du CNLE et du panel citoyen.

Thème 1 – Inscrire la lutte contre la pauvreté dans une approche ambitieuse et globale

Assurer la continuité dans une politique de lutte contre la pauvreté

Recommandation 1 – Le comité tient tout d'abord à souligner que la continuité est un élément important de l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Il convient en effet de poursuivre les mesures, voire d'amplifier celles dont l'efficacité est avérée. Mais il est tout aussi nécessaire d'abandonner ou de reconfigurer les dispositifs qui n'ont pas produit les effets escomptés, et de compléter la Stratégie dans les domaines qui se sont avérés insuffisamment couverts. Le comité a donné des indications dans la seconde partie du rapport sur les 35 mesures, qu'il faut compléter d'un examen approfondi pour chacune d'entre elles.

Consolider une Stratégie spécifique en matière de pauvreté, en renforçant son caractère systémique et en assurant la cohérence avec les autres politiques

Recommandation 2 – Pour le comité, la Stratégie n'a pas atteint la « taille critique » pour atteindre son ambition de lutte contre la pauvreté. Certaines actions structurantes ont été lancées. Elles coexistent avec des mesures plus ponctuelles, pas toujours coordonnées, dans des champs où par ailleurs des actions d'ambition beaucoup plus importante peuvent exister en dehors de la Stratégie. Pour accroître la capacité des mesures à faire système,

c'est-à-dire à être plus efficaces ensemble qu'isolément, la dimension interministérielle et collaborative de la Stratégie doit être renforcée.

Il faut également veiller à la bonne articulation de la Stratégie pauvreté avec l'ensemble des politiques qui visent les mêmes publics. Par exemple, si la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022¹ et la Stratégie, qui s'achèvent toutes deux en 2022, continuent à coexister, il faudrait s'assurer de leur cohérence et de leur complémentarité de manière plus claire. Quelle que soit l'orientation retenue, il conviendra de s'assurer de la bonne compréhension par les acteurs de terrain de la complémentarité des politiques mises en œuvre. Actuellement, des chevauchements existent entre les deux Stratégies (concernant par exemple les objectifs d'empêcher les sorties « sèches » de l'ASE ou de soutien à la parentalité) et peuvent nuire à cette lisibilité.

Enfin, il sera nécessaire de s'assurer que les évolutions annoncées dans le domaine de la santé et de l'éducation intègrent bien l'objectif de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Tenir compte des effets des politiques et des crises sur les plus pauvres

Recommandation 3 – Il faudra également veiller à la cohérence d'une future Stratégie avec d'autres politiques qui peuvent avoir un effet sur la pauvreté. Cela suppose notamment de bien mesurer les effets attendus pour les plus pauvres des options retenues pour la future réforme des retraites et d'évaluer l'effet de la récente réforme du chômage.

Une attention particulière doit également être portée aux impacts des crises géopolitique et écologique actuelles sur les ménages les plus pauvres et les personnes âgées les plus précaires (en matière de logement et de mobilité en particulier), sur lesquels l'inflation et les coûts de la transition écologique pèsent plus fortement, et ce afin de garantir des politiques publiques équitables.

De ce point de vue, il apparaît nécessaire de garantir *a minima* l'indexation sur l'inflation des prestations de soutien aux ménages modestes (minima sociaux, aides au logement, prestations familiales sous conditions de ressources), à un rythme infra-annuel lorsque l'inflation dépasse un certain seuil (à l'image du mécanisme d'indexation prévu pour le Smic).

Au-delà de ce mécanisme de garantie du pouvoir d'achat des plus modestes, il importe de conjuguer maintien des objectifs de moyen et long terme qui caractérisent une approche stratégique, et souplesse permettant d'adapter à court terme les instruments de lutte contre la pauvreté aux chocs externes, comme les pouvoirs publics ont su le faire durant la période de crise sanitaire.

¹ Elle « vise à réformer les politiques de protection de l'enfance, et à garantir les droits des enfants : à la santé, à l'éducation, à la sécurité affective, à l'autonomie après 18 ans ». Elle est mise en place par le biais d'une contractualisation pluriannuelle avec les départements.

Mettre la prévention et l'enfance au cœur d'une stratégie de non-reproduction de la pauvreté

Recommandation 4 – Le taux de pauvreté des enfants est supérieur au taux de pauvreté de l'ensemble de la population (20,2 % vs. 14,6 % en 2019). Même si rien n'est totalement irréversible, toutes les études montrent combien les premières années sont décisives dans les destinées. Pour le comité d'évaluation, les enfants et les jeunes sont un enjeu majeur des politiques de lutte contre la pauvreté. Le comité recommande que cet axe soit renforcé et intègre – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – des actions pour les jeunes de 11 à 15 ans¹, mais aussi pour l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, qui est un enjeu majeur de lutte contre la reproduction de la pauvreté. Le modèle de protection social français se caractérise par des politiques de « réparation » relativement développées (assurances sociales, soins médicaux, etc.) et des politiques de prévention plus en retrait que dans les pays les plus avancés en la matière (politiques d'éducation et de formation continue, politiques de santé préventive, prévention primaire orientée vers les publics fragiles...).

L'intention initiale de la Stratégie était de renforcer cette dimension préventive dans une logique d'investissement social à deux composantes principales : la prévention précoce dans le champ de la petite enfance et l'investissement dans les compétences professionnelles des individus. Cette intention incomplètement réalisée doit être réaffirmée.

Intégrer pleinement la lutte contre la grande pauvreté dans les objectifs de la Stratégie

Recommandation 5 – Il faut se donner les moyens de supprimer la grande pauvreté² dans notre pays. La France doit assurer des conditions de vie décentes à toutes les personnes qui y résident en métropole comme dans les Outre-mer, sans conditions.

Une future Stratégie de lutte contre la pauvreté devrait, aux yeux du comité, intégrer pleinement cet objectif au côté de celui de non-reproduction de la pauvreté. Pour apprécier l'atteinte de cet objectif, il faut pouvoir suivre régulièrement le nombre et les caractéristiques des personnes concernées, à partir de la définition récemment retenue par l'Insee³. Une nouvelle édition de l'enquête *Sans-domicile* de l'Insee est prévue

¹ De la même manière, les connaissances relatives aux jeunes adolescents devraient être développées afin de mieux identifier les enjeux spécifiques à cette tranche d'âge en matière de pauvreté.

² D'après le rapport présenté au Conseil économique et social français en 1987, on parle de grande pauvreté « quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances [...] de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible », cité dans *Revenus et patrimoines des ménages. Édition 2021*, coll. « Insee Références », 2021, p. 55.

³ Blasco J. et Picard S. (2021), « Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018 », in Bodier M., Labarthe J. et Sicsic M. (2021), *Revenus et patrimoine des ménages*, coll. « Insee Références », mai.

en 2025, la première depuis 2012. Le comité souligne son importance et recommande que cette enquête soit réalisée plus régulièrement.

Le comité considère qu'il est nécessaire d'approfondir la connaissance sur la grande pauvreté, les besoins des personnes qu'elle concerne et les moyens d'y répondre. En particulier, des travaux ont été engagés suite à la déclaration de Lisbonne sur la plateforme européenne de lutte de contre le sans-abrisme de juin 2021 afin d'améliorer la collecte de données et le suivi des personnes sans abri. Les institutions européennes, les gouvernements nationaux et la société civile reconnaissent ainsi l'importance de renforcer la connaissance de ce public et de pouvoir évaluer les effets des politiques publiques de lutte contre le sans-abrisme à l'échelle européenne. Ces travaux doivent être suivis.

Tenir compte des dimensions non monétaires de la pauvreté dans les politiques

Recommandation 6 – La dégradation des conditions de vie a des dimensions diverses et des répercussions sur l'estime de soi, l'isolement et la perte de confiance. Les dimensions non monétaires de la pauvreté (accès à la socialisation, à la culture, etc.) doivent être prises en compte dans les politiques de lutte contre la pauvreté, et les politiques de santé ne doivent pas se restreindre à la santé physique mais intégrer la santé mentale. L'Insee doit continuer à réaliser des travaux sur la pauvreté intégrant des critères autres qu'économiques. Les outils tels que le portail de données et le tableau de bord sur le bien-être des enfants établis par l'OCDE pour documenter, d'un point de vue comparatif, la dimension non monétaire qu'est le bien-être des enfants, doivent être exploités.

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

Intensifier la lutte contre le non-recours, condition d'efficacité de la Stratégie

Recommandation 7 – Dans un contexte post-Covid marqué par l'éloignement des services publics de la population et à l'heure où le tout-numérique apparaît comme un frein à l'accès aux droits pour les plus démunis, la lutte contre le non-recours doit être une priorité du gouvernement. Plusieurs conditions pour tendre vers le zéro non-recours sont connues et sous-tendent des mesures de la Stratégie, par exemple la lisibilité, les démarches d'aller-vers, l'automatisme des ouvertures de droits, le repérage des bénéficiaires potentiels (*datamining*) et l'offre de plusieurs services en un lieu unique (comme dans les maisons France Services).

L'expérimentation « Territoires zéro non-recours » a été inscrite début 2022 dans le texte de la loi relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Cette loi prévoit une expérimentation pour trois ans, dans dix territoires au maximum, afin de lutter contre le non-recours aux droits. Une évaluation par un comité scientifique est prévue au bout de deux ans. Elle aura pour but d'en analyser les effets quant au recours réel aux droits sociaux et l'intérêt ou non de sa poursuite, voire de son extension. Pour le comité, il faut s'assurer que cette évaluation ait bien lieu et que ses résultats soient publiés. Les dispositifs qui fonctionnent devront être pérennisés.

Les possibilités d'échange et de traitement des données et informations utiles à l'identification des situations de non-recours, ouvertes par l'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, devraient également être rapidement et largement mobilisées.

Il est nécessaire d'avoir une présence physique dans les différents services publics. Les maisons France Services y contribuent.

Enfin, la lutte contre le non-recours est indissociable d'une évolution du regard de la société sur les personnes pauvres qui doit se départir des discours stigmatisants et d'une approche fondée sur le soupçon de fraude. Des comités d'usagers pourraient être créés afin d'identifier des obstacles à l'accès aux droits (à la Caf, à Pôle emploi, à la CPAM, etc.) et de permettre de dénouer sur le terrain certaines pratiques qui conduisent au non-recours.

Refonder le soutien monétaire dans le cadre de la création du revenu universel d'activité

Recommandation 8 – La mise en place du revenu universel d'activité (RUA) est une réforme attendue, dont le report a été perçu comme un recul par rapport aux ambitions de la Stratégie. Pour le comité, il importe qu'elle soit conduite à son terme. Pour cela, le rapport remis au gouvernement doit être rapidement publié et la concertation reprise afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type.

Compléter les actions en matière de logement des plus modestes

Recommandation 9 – Le logement est un thème essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Le volet « Logement » de la Stratégie, qui ne comportait que quelques mesures, ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord ». Pour le comité, ce plan est fondé sur un principe – le passage de la rue au logement directement, sans passer par l'hébergement – qui fonctionne et ne doit pas être remis en question. En revanche, on ne constate pas à l'heure actuelle de baisse du nombre de personnes en hébergement, ce qui témoigne des difficultés de mise en œuvre de ce principe.

Pour le comité d'évaluation, il faut étoffer la dimension structurelle du volet « Logement » de la Stratégie, en mobilisant l'ensemble des leviers permettant d'augmenter le volume de logements disponibles pour les publics précaires et modestes. Outre le renforcement des moyens dédiés à la production de logements très sociaux, notamment le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), il s'agit aussi de rendre plus disponibles les logements existants pour les plus modestes. Enfin, les politiques mise en œuvre doivent être renforcées dans les domaines de la lutte contre les expulsions et le mal-logement.

Poursuivre l'accompagnement vers l'emploi des jeunes précaires

Recommandation 10 – Le comité a salué la montée en charge de la Garantie jeunes qui a vu son nombre de bénéficiaires annuels plus que doubler sur la durée de la Stratégie, tout en soulignant que ce dispositif seul ne pouvait répondre à la totalité des besoins en matière de prise en charge des jeunes précaires et des NEET en particulier. Le gouvernement, dressant un constat similaire, a décidé de lancer en mars 2022 le Contrat d'engagement jeune (CEJ).

Le comité souligne les avancées portées par ce nouveau dispositif : augmentation du nombre de bénéficiaires via un assouplissement des critères d'entrées, uniformisation des niveaux d'allocation et volonté de mieux articuler le CEJ avec les actions portées par d'autres organismes à visée d'insertion ou de formation (Evide, E2C, service militaire adapté, prépa apprentissage, etc.). Il salue également la création d'un dispositif « CEJ en rupture » ciblant 20 000 bénéficiaires jugés « en rupture » sociale et professionnelle, qui s'inspire de recommandations de la DIPLP et des associations d'insertion et de lutte contre la pauvreté.

Pour autant, le comité tient à alerter sur quelques points spécifiques qui devront faire l'objet d'une attention accrue dans le cadre de l'évaluation du dispositif actuellement en train de se mettre en place (voir recommandation 24), en particulier liés au risque de rupture en sortie d'un dispositif à durée limitée (18 à 24 mois). Le comité souligne la nécessité de surveiller l'effet potentiel de la logique renforcée de contractualisation sur le non-recours parmi les jeunes les plus éloignés de l'emploi. En effet, le bénéfice du CEJ est conditionné au respect d'exigences d'engagement, d'assiduité, et de motivation, avec l'obligation de réaliser 15 à 20 heures d'activités hebdomadaires, sous peine de sanction. Or, pour une certaine partie du public éligible au CEJ, qui ne se limite pas aux 20 000 jeunes ciblés par le CEJ « en rupture », cette disponibilité n'est pas acquise, pour des raisons qui peuvent être diverses : difficulté de logement, de santé, de mobilité, mais aussi isolement et distance aux institutions.

Lutter contre les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur

Recommandation 11 – Un autre point d'alerte du comité est l'absence de réponse du CEJ aux besoins de ressources des étudiants les plus précaires. Le diplôme du supérieur continue d'être un rempart important face au chômage. Or, les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur en fonction du niveau social des jeunes restent encore très

marquées en France¹ malgré l'augmentation sensible du nombre d'apprentis consécutive à la réforme de 2018 et au plan « #1 jeune, 1 solution ». Pour le comité, il faut mettre en place des mesures pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur des plus modestes (diminution des disparités d'investissement entre formations, création de places supplémentaires, accroissement de l'offre de logements conventionnés pour les étudiants les plus modestes, etc.). De plus, le soutien financier aux étudiants les plus précaires est à renforcer. Enfin, l'objectif de l'égalité des chances doit être pleinement pris en compte dans les mécanismes d'orientation scolaire.

Prendre en compte les enjeux des publics spécifiques

Recommandation 12 – Dans les 9,3 millions de personnes pauvres (en 2020) se trouvent des groupes spécifiques : les femmes isolées, les femmes victimes de violence, les sortants de prison, les personnes qui résident en hébergement d'urgence, etc., qui appellent des politiques dédiées en complément des politiques universalistes. Ils pourraient dans une prochaine Stratégie de lutte contre la pauvreté faire l'objet de mesures orientées vers les problèmes particuliers qu'ils rencontrent.

Déployer pleinement la Stratégie dans les Outre-mer

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

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

Améliorer la gouvernance territoriale de la Stratégie

Recommandation 14 – S'il est reconnu que les commissaires ont un apport non négligeable, l'Igas souligne dans son rapport d'évaluation de la contractualisation que la gouvernance territoriale de la Stratégie est perfectible. Les principales réserves émises à l'égard du réseau des commissaires tiennent à un positionnement encore incertain.

¹ Fack G. et Huillery É. (2021), « Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 68, décembre.

Est évoqué un risque de double administration du fait de la coexistence de deux réseaux, avec, chacun, leur logique et leur temporalité propres. Se trouvent ainsi d'un côté le réseau de la DIPLP et des commissaires au niveau régional (et non départemental), et de l'autre celui des administrations centrales (DGCS, DGEFP), des préfets, et des services déconcentrés d'autre part. Pour le comité, ce risque de double administration ne peut être ignoré et appelle à une clarification des rôles.

Le positionnement des commissaires au niveau régional plutôt que départemental est aussi à questionner, en particulier dans les grandes régions. Leurs liens avec les agences régionales de santé, la Cnaf, Pôle emploi, l'Éducation nationale doivent être renforcés afin d'améliorer la mise en œuvre de la Stratégie et de favoriser l'accès aux services publics, la lutte contre le non-recours et l'aller-vers dans tous les territoires.

Aller vers une contractualisation plus souple et plus responsabilisante

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

Un nouvel équilibre pourrait cependant être trouvé entre les mesures socles obligatoires et les mesures que les départements sont libres de choisir, à l'image de la contractualisation sur la protection de l'enfance, qui concilie des objectifs prioritaires au niveau national et les déclinaisons territoriales laissant plus de places aux mesures d'initiatives départementales¹. La contractualisation de la Stratégie pourrait s'en inspirer. Les initiatives financées par les départements pourraient être rendues plus visibles par l'État et leurs effets évalués.

Pour que la contractualisation fonctionne, il faudra veiller à une répartition claire des compétences et à la disponibilité d'un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

Encourager davantage la participation des personnes concernées

Recommandation 16 – La participation des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales était un enjeu fort de la Stratégie. L'objectif de 50 % de personnes concernées dans les groupes de travail est loin d'être atteint. La crise sanitaire et l'arrêt des consultations qui en a résulté expliquent seulement en partie cette situation. L'objectif était sans doute trop ambitieux d'une part, et les moyens insuffisants

¹ Les mesures départementales représentent ainsi environ 50 % des mesures « Protection de l'enfance », contre 10 à 15 % seulement pour les conventions en matière de pauvreté.

d'autre part. Pour le comité, les personnes concernées doivent continuer à être associées à la mise en œuvre de la Stratégie au niveau local, comme national. Il faut cependant veiller à ce que les conditions matérielles et organisationnelles de la participation soient garanties.

Thème 4 – Se doter des moyens de suivre et d'évaluer

Assurer le suivi de la mise en œuvre

Recommandation 17 – Il faut clarifier et quantifier les objectifs. Le comité d'évaluation a fait face à des difficultés importantes dans l'exercice de sa mission du fait de l'absence d'objectifs globaux de la Stratégie et d'objectifs clairement définis et quantifiés pour plusieurs des 35 mesures.

Pour le comité d'évaluation, l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté doit permettre de déterminer si les objectifs initialement fixés ont bien été atteints et si les effets produits étaient bien ceux escomptés. Pour qu'un tel travail puisse être réalisé, il est nécessaire que les objectifs des politiques évaluées soient, dès la conception de ces dernières, clairement définis et que chacun des objectifs soit assorti d'une cible quantifiée. Cette définition précise des objectifs visés ne doit pas concerner que les objectifs intermédiaires (les actions à mettre en œuvre), mais également les objectifs finaux (les impacts de la mise en œuvre de ces actions) des mesures.

Recommandation 18 – Il est nécessaire de construire et d'alimenter un document de suivi budgétaire et de mise en œuvre de la Stratégie. La mise en place d'un tableau de bord national et territorial dès le début de la mise en œuvre de la suite de la Stratégie et un suivi régulier et précis de l'état d'avancement de la mise en œuvre, à partir des éléments budgétaires qui auront été définis pour chaque mesure, sont également indispensables pour disposer d'une vision claire et précise du déploiement de la Stratégie.

Le comité a rencontré des difficultés importantes pour assurer un suivi de l'exécution budgétaire de la Stratégie, en raison du grand nombre de programmes budgétaires qu'elle mobilise, de la multiplicité des porteurs des mesures couvertes par la Stratégie et de l'absence d'un suivi normé national. Le budget alloué et dépensé pour chaque mesure devrait pouvoir être suivi précisément et annuellement. Le comité recommande donc de prévoir un document de suivi budgétaire et de mise en œuvre unique et normé (jaune ou rapport annuel au Parlement).

Recommandation 19 – Il convient de définir dès le départ les conditions d'une évaluation efficace. L'évaluation doit ainsi être anticipée. Le comité d'évaluation n'a été mis en place qu'en 2019, un an après le lancement de la Stratégie. De plus, nombre de données nécessaires pour évaluer les effets des mesures de la Stratégie ne sont pas disponibles car non collectées. L'évaluation doit être prévue dès la conception de la future Stratégie et le

système d'information permettant de recueillir au fil de l'eau les données doit être mis en place dès son lancement.

Le comité recommande également la mise en place sans attendre d'un groupe de travail avec les producteurs de données pour assurer la production des données et des indicateurs nécessaires à l'évaluation de la Stratégie. Doivent être envisagés une évolution des systèmes d'information, la conception de nouvelles enquêtes ou l'ajout de modules dans les enquêtes existantes et l'appariement de données (notamment administratives).

Recommandation 20 – Les systèmes d'information départementaux sont confrontés à trois grands problèmes :

- un manque d'efficacité lié à des systèmes mal adaptés aux usages des travailleurs sociaux (il s'agit majoritairement de logiciels de suivi administratif plutôt que de suivi de parcours des usagers) ;
- une gestion de la relation usager globalement peu performante (télé-services peu développés, chaînes de dématérialisation incomplètes, récupération des données sociales ou fiscales limitée, etc.) ;
- une problème global d'administration des données lié à un manque d'homogénéité et d'interopérabilité des systèmes d'information.

Le comité estime qu'une amélioration des systèmes d'information des départements est souhaitable dans ces trois domaines afin de renforcer l'efficacité de l'action sociale, faciliter la vie des usagers et disposer des données nécessaires à l'évaluation des politiques publiques.

Le comité encourage un dialogue stratégique entre l'État et les départements sur le développement, le financement et les objectifs des systèmes d'information tenant compte de l'ensemble des problèmes précédemment mentionnés. Comme il l'avait indiqué dans son précédent rapport, le comité recommande, pour le suivi et l'évaluation des mesures, que soit rapidement mis en place un plan national visant l'harmonisation, l'amélioration et l'interopérabilité des systèmes d'information des départements en matière d'insertion, à l'image des évolutions en cours dans le domaine de l'autonomie, avec pour objectif principal la remontée de données.

Garantir les conditions de l'évaluation

Recommandation 21 – Il faut dédier spécifiquement des moyens à l'évaluation et prévoir un budget pour l'évaluation. Il permettra de financer à la fois des études scientifiques et l'évolution des systèmes d'information des producteurs de données mentionnés *supra* pour que soient recueillies et produites les données et les indicateurs nécessaires à l'évaluation. Comme l'a déjà proposé le comité, l'évaluation pourrait être financée en réservant dans le financement de chaque mesure qui peut faire l'objet d'une évaluation, 1 % ou 0,5 % du montant qui lui est alloué pour son évaluation. Ce budget devrait être affiché clairement, comme cela a été le cas

pour l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Par ailleurs, le comité recommande que pour toutes les évaluations d'impact de politiques sociales, un effort soit fait pour connaître les effets sur les plus précaires.

Recommandation 22 – Les outils d'évaluation des politiques d'« investissement social » doivent être développés. La Stratégie s'inscrivait dans une logique d'« investissement social », qui repose sur l'idée que les sommes dépensées aujourd'hui peuvent engendrer des bénéfices monétaires et sociaux, parfois à court terme mais aussi (et surtout) dans un futur plus lointain.

Le comité d'évaluation souligne l'importance d'apprécier l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Cela implique de mettre en œuvre des évaluations qui mesurent l'ensemble des bénéfices (directs et indirects, à court terme et à long terme, pour les bénéficiaires directs et indirects) des politiques mises en place et qui les mettent en regard de leurs coûts. En effet, la crédibilité de ce concept et la possibilité de le traduire opérationnellement dépendent fortement de l'existence de travaux académiques mesurant de façon rigoureuse les rendements de l'investissement social. Ceci suppose plusieurs types de travaux : l'attribution de valeurs monétaires aux différents effets des politiques (coûts et bénéfices, dépenses induites et évitées) ; la diffusion des méthodes d'analyse coûts-bénéfices dans le domaine des politiques sociales et éducatives ; le développement des revues de littérature systématique et des méta-analyses ; l'encouragement des évaluations d'impact de politiques relevant de cette logique d'investissement social, sur la base de l'appariement de données administratives ; et le suivi de bénéficiaires et de non-bénéficiaires des mesures sur longue période. Des moyens doivent être investis pour conduire de tels travaux.

L'OCDE travaille actuellement à partir de données européennes à l'estimation des coûts sociaux évités grâce aux politiques de lutte contre la pauvreté des enfants. Les résultats seront disponibles en septembre 2022. Ces travaux doivent être pris en compte pour la suite de la Stratégie. Les cohortes comme Elfe et Eurocohort sont également essentielles pour la connaissance des trajectoires et doivent être développées.

Recommandation 23 – Il faut promouvoir l'évaluation contrefactuelle. Le comité d'évaluation n'a pas pu mettre en place l'évaluation contrefactuelle souhaitée initialement. L'enjeu ne paraît pas être le manque de moyens mais plutôt la difficulté à assumer la mise en œuvre différenciée de politiques sociales sur des territoires ou pour des groupes de personnes, même de manière temporaire. S'y ajoute le manque d'appétence des responsables politiques, qui souhaitent des résultats rapides pour guider leur action, quand ces évaluations s'inscrivent nécessairement dans le temps long.

Pour qu'une évaluation contrefactuelle rigoureuse puisse être menée, il est nécessaire d'associer une ou des équipes de recherche en amont de la mise en œuvre d'un dispositif, de manière à mettre en place les conditions qui permettront de recueillir des données fiables à la fois sur les bénéficiaires du dispositif et ceux qui n'en bénéficient pas. Le Fonds

d'expérimentation pour la jeunesse est un exemple inspirant en la matière. Son fonctionnement est le suivant : il suscite les initiatives innovantes des acteurs de terrain afin qu'ils les expérimentent sur un temps et une échelle limités, concomitamment à la mise en place d'une évaluation externe du projet et répondant à des exigences scientifiques élevées. L'objectif est d'apporter la preuve de la réussite d'un nouveau programme avant un éventuel essaimage ou une généralisation. L'intérêt de cette démarche est aussi de mettre en place des politiques publiques fondées sur la preuve.

Recommandation 24 – L'efficacité de l'accompagnement doit être évaluée. La Stratégie consacrait l'accompagnement (des jeunes ainsi que celui des bénéficiaires des minima sociaux) comme l'instrument principal de l'insertion professionnelle et par extension de la sortie de la pauvreté. S'il peut être globalement considéré que l'effet de l'accompagnement sur les parcours individuels vers l'emploi est positif¹, le comité tient à rappeler que cet effet dépend de la nature de l'accompagnement proposé, du public et de son éloignement vis-à-vis de l'emploi.

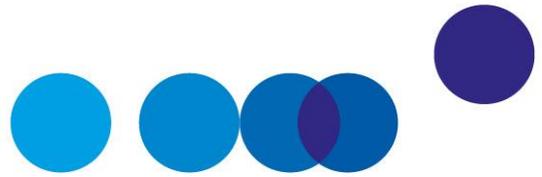
Ces constats conduisent le comité à rappeler qu'il est essentiel de systématiquement évaluer les programmes d'accompagnement au regard de :

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

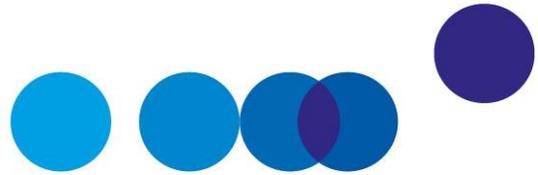
Le tout en portant une attention particulière aux personnes les plus éloignées de l'emploi, qui peuvent être plus difficiles à atteindre et pour qui le renforcement de la logique de droits et devoirs privilégiée dans l'accompagnement (SPIE, CEJ) peut s'avérer le plus contraignant.

La mise en place du Contrat d'engagement jeune le 1^{er} mars 2022 constitue une occasion pour mettre en pratique cette recommandation. Si les conditions de sa mise en œuvre sur tout le territoire ne permettent pas de mener une évaluation quantitative optimale que garantit le recours aux expérimentations (voir recommandation 23), le comité appelle de ses vœux une évaluation scientifique intégrant l'évaluation de l'effet du dispositif sur les plus éloignés de l'emploi et la dimension qualitative de l'accompagnement. Par ailleurs, considérant qu'il s'agit d'une garantie de qualité, le comité propose que des acteurs autonomes de l'administration puissent y être associés. La commission insertion du Conseil d'orientation de la jeunesse (COJ), qui s'est vu confier une mission de suivi de la mise en œuvre du dispositif et qui réunit de nombreux acteurs du champ et des personnes concernées, pourrait par exemple en être partie prenante.

¹ Une note rédigée par la Dares présentant cette « chaîne de causalité » était intégrée en complément 8 du [rapport 2021](#) du comité. Un résumé en est proposé dans le complément 13.



ANNEXES



ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

France Stratégie
Courrier arrivé le : 25/10/18
N° : 210



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Le Ministre

Paris, le 15.10.2018

Monsieur le Commissaire général, *cher Gilles,*

Le Président de la République a annoncé, le 17 octobre 2017, une grande concertation pour élaborer une nouvelle stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté à destination des enfants et des jeunes. Parce que la lutte contre la pauvreté doit s'inscrire dans une logique d'investissement social et d'égalité des chances, mais aussi parce que la pauvreté touche particulièrement ces publics, cette approche prendra comme point d'entrée la situation des enfants et des jeunes. Mais elle s'inscrira dans une approche plus globale, visant à prévenir les fragilités susceptibles de toucher toutes les personnes et à engager la réduction de la pauvreté et le renforcement de l'inclusion sociale sur toute la durée du quinquennat.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté introduira ainsi une double inflexion. En premier lieu, elle repose sur un changement de paradigme, en ciblant les personnes les plus touchées et en faisant des enfants et des jeunes une priorité, afin d'éviter que les enfants pauvres d'aujourd'hui deviennent les adultes pauvres de demain. En second lieu, elle veut mobiliser une logique de prévention et d'investissement social en modifiant les modalités d'intervention publique, davantage tournées vers l'amont et fondées sur l'accompagnement des personnes tout au long de leurs parcours. Cela suppose d'intervenir dès la petite enfance, en assurant un continuum d'accompagnement éducatif et social de l'enfance jusqu'au jeune adulte autonome par le travail, puisque le risque de pauvreté est largement fonction, en France, de l'âge et du niveau de formation.

Durant la phase de concertation, nous avons installé un Conseil scientifique. Celui-ci aura trois missions, au cours des années à venir, pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté et veiller à son efficacité :

- la première consiste en un rôle d'appui et d'expertise quant aux politiques de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes tout au long du mandat ;
- la seconde mission a trait au suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Elle s'appuiera sur un pilotage renouvelé et une méthode ouverte de coordination adossée à des indicateurs visant à mesurer l'atteinte de chaque objectif. Le conseil a d'ores et déjà défini un tableau de bord des indicateurs de la pauvreté. En opportunité, il pourra initier des évaluations d'impact sur des mesures ciblées de la stratégie ;
- la troisième mission est un soutien au pilotage du « fonds d'investissement social » qui aura vocation à financer des appels à projets, selon la méthode des investissements d'avenir.

Monsieur Gilles de MARGERIE
Commissaire général
France Stratégie
20 avenue de Ségur
TSA 90725
75334 PARIS CEDEX 07

2

Parallèlement, je souhaite confier l'évaluation ex post de la stratégie à France Stratégie. La diversité des mesures qui seront élaborées et mises en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale appelle à assurer une évaluation de ses effets, de façon large et transversale, à partir d'une délimitation de quelques grands axes structurants (petite enfance, jeunesse, accompagnement, réforme des prestations sociales, travail social, contractualisation territoriale). L'évaluation s'appuiera sur les méthodes scientifiques les plus pertinentes. Elle pourra également s'appuyer sur les résultats issus du tableau de bord de suivi de la stratégie.

France Stratégie mettra en place un comité d'évaluation composé d'une dizaine de personnalités reconnues issues du monde académique et de la société civile.

Le premier travail consistera à établir les méthodes permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ce travail donnera lieu à un rapport exposant les grands axes de la démarche et présentant les grandes phases du calendrier des travaux à mener. Je souhaite qu'il me soit remis au cours du deuxième semestre 2019.

Dans une seconde étape, qui pourra se prolonger au-delà de l'échéance finale de la stratégie prévue en 2022, la mise en œuvre de l'évaluation proprement dite mobilisera des équipes scientifiques reconnues sur le plan académique et combinera une approche quantitative de la mesure de l'impact de la stratégie nationale avec une approche plus qualitative, visant notamment à comprendre et analyser les modalités d'appropriation et de mise en œuvre de la Stratégie par les principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, y compris les personnes accompagnées ou accueillies. Elle fera l'objet de restitutions intermédiaires tout au long de la mise en œuvre de la stratégie.

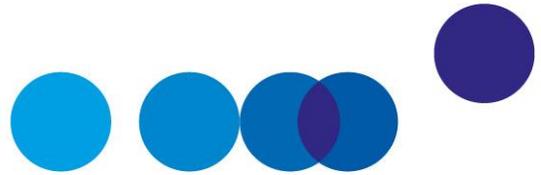
L'évaluation conduite par France Stratégie conduira ainsi à quantifier, à comprendre et à valoriser les impacts des politiques publiques de prévention et de lutte contre la pauvreté en établissant mieux la nature des retours attendus en termes de bénéfices pour les personnes et pour la société dans son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

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire général, en l'assurance de ma sincère considération.

Bien amicalement



Agnès BUZYN



ANNEXE 2

COMPOSITION DU COMITÉ D'ÉVALUATION

Président

Louis Schweitzer

Rapporteure

Marine de Montaignac, cheffe de projet, France Stratégie

Responsables associatifs

Patrick Doutreligne, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)

Véronique Fayet, présidente du Secours catholique-Caritas France

Marie-Aleth Grard, présidente d'ATD Quart-Monde

Personnalités qualifiées

Carine Chevrier, conseillère d'État

Emmanuel Gagneux, directeur général adjoint délégué aux politiques sociales de l'Oise

Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de la Gironde

Chercheurs / universitaires

Membres du conseil scientifique de la Stratégie pauvreté

Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis

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

Chercheurs hors conseil scientifique

Bea Cantillon, professeure de politique sociale à l'université d'Anvers

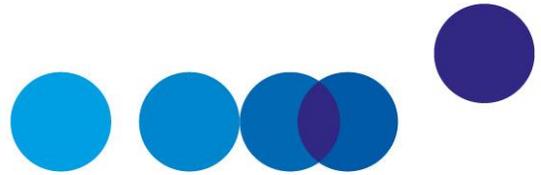
Agnès Florin, professeur émérite de psychologie de l'enfant et de l'éducation à l'université de Nantes

Anne Fretel, maître de conférences en économie à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Olivier Thévenon, chef de l'unité sur le bien-être des enfants au Centre de l'OCDE pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances (WISE)

Sont associés au comité les principaux services statistiques concernés par la Stratégie :

- Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)
- ministère du Travail
- ministère de l'Éducation nationale
- ministère des Solidarités et de la Santé
- Institut national d'études démographiques (Ined)
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)
- Institut national de la jeunesse et de l'éducation (INJEP)
- Pôle emploi
- Commissariat général au développement durable (CGDD)



ANNEXE 3

PERSONNES AUDITIONNÉES

Présidents et dirigeants des grandes associations de lutte contre la pauvreté

- **Manuel Domergue**, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, le 16 mars 2022
- **Pascal Brice**, président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), le 18 mars 2022
- **Patrice Douret**, président des Restos du Cœur et **Louis Cantuel**, responsable du pôle institutionnel et stratégique des Restos du Cœur, le 18 mars 2022
- **Henriette Steinberg**, secrétaire générale du Secours populaire français, le 22 mars 2022
- **Yann Lasnier**, délégué général des Petits Frères des pauvres, le 23 mars 2022
- **Marie-Aleth Gard**, présidente d'ATD Quart Monde et **Dominique Vienne**, membre du pôle politique d'ATD Quart Monde, le 24 mars 2022
- **Thierry Couvert-Leroy**, délégué national Enfants & Famille et Lutte contre les exclusions de la Croix-Rouge et **Gaëlle Nerbard**, directrice nationale Outre-mer de la Croix-Rouge, le 6 avril 2022
- **Jean-François Maruszczyk**, directeur général d'Emmaüs France, le 6 avril 2022
- **Anne Duthilleul**, vice-présidente du Secours catholique-Caritas France et **Delphine Bonjour**, responsable du département Relations institutionnelles et Accès aux droits du Secours catholique-Caritas France, le 26 avril 2022
- **Henry Masson**, président de la Cimade, le 27 avril 2022

Volet « Gouvernance » (rencontres en bilatérale avec le président du comité d'évaluation)

- **Marion Marty** et **Thierry Paux**, inspecteurs des affaires sociales, le 24 septembre 2021
- **Stéphane Troussel**, président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis, le 2 février 2022
- **Jean-Yves Douchez**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Centre-Val-de-Loire, le 7 février 2022
- **Jean-François Dutertre**, directeur régional de l'économie, du travail, de l'emploi, et des solidarités du Grand Est et **Véronique Fages**, directrice régionale adjointe en charge de la solidarité du Grand Est, le 7 février 2022
- **Vincent Leprevost**, directeur départemental du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations d'Eure-et-Loir, le 14 février 2022
- **Sophie Dumesnil**, directrice régionale déléguée de la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de Normandie et **Cyrille Tellart**, directeur régional adjoint, pôle Entreprises, Emploi, Solidarités de Normandie, le 18 février 2022
- **Joëlle Chenet**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 2 mars 2022
- **Cécilie Cristia-Leroy**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Auvergne-Rhône-Alpes, le 2 mars 2022
- **Étienne Stoskopf**, préfet des Pyrénées-Orientales, le 2 mars 2022
- **Didier Martin**, préfet des Pays de la Loire et **Anne Postic**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Pays de la Loire, le 7 mars 2022
- **Céline Gisbert**, responsable du département Politiques transversales de la Direction départementale du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations de Haute-Savoie et **Béatrice Laur**, chargée de mission Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté de la Direction départementale du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations de Haute-Savoie, le 9 mars 2022
- **Virginie Darpheuille**, préfète de la Creuse, le 15 mars 2022
- **Jennifer Salles-Barbosa**, présidente de la commission Lutte contre les inégalités, Solidarités, Défense des droits des femmes du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 11 avril 2022

Sur les différentes thématiques

Thématique « Petite enfance et éducation »

- **Michel Villac**, président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, et président du Conseil de la famille et **Sylviane Giampino**, vice-présidente du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge et présidente du Conseil de l'enfance et de l'adolescence, le 29 mars 2022

Thématique « Santé »

- **Pierre Lombrail**, professeur des universités, praticien hospitalier et président de la commission spécialisée prévention de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie d'Île-de-France, le 2 mai 2022

Thématique « Accompagnement, formation et emploi »

- **Jean-Benoît Dujol**, directeur de projet à l'administration centrale des ministères sociaux en charge du CEJ, le 15 février 2022
- **Pascale d'Artois**, présidente de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes, le 17 février 2022
- **Jean-Claude Barbier**, président du groupe de travail « Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle » du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE), le 3 mars 2022
- **Laurent Grandguillaume**, président de l'association Territoires zéro chômeur de longue durée, le 8 avril 2022

Représentants de syndicats

- **Serge Legagnoa**, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO), le 1^{er} février 2022
- **Marylise Léon**, secrétaire générale adjointe de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et **Chantal Richard**, secrétaire confédérale, le 1^{er} février 2022
- **Cyril Chabanier**, président confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), le 15 février 2022
- **Fabrice Angei**, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail (CGT) et **Déborah Blicq**, animatrice de l'espace revendicatif de la CGT, le 16 février 2022
- **Maya Atig**, directrice générale de la Fédération bancaire française et présidente du comité inclusion par l'emploi du Mouvement des entreprises de France (Medef), le 16 février 2022
- **Dominique du Paty**, présidente de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) en charge de l'inclusion et **Gwendoline Delamare-Deboutteville**, responsable des affaires sociales de la CPME, le 18 février 2022

- **Pierre Burban**, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P) et **Christian Pineau**, chef du service Protection sociale et Relations du travail de l'U2P, le 24 février 2022

Thématique « Logement »

- **Emmanuelle Cosse**, présidente de l'Union sociale pour l'habitat, le 7 février 2022
- **Jean-Louis Ervoes**, directeur général de 13 Habitat, le 7 mars 2022

Thématique « Droits sociaux »

- **Guillaume Clédière**, directeur du programme « France Services » à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, le 21 mars 2022
- **Claire Hédon**, Défenseure des droits, le 24 mars 2022
- **Anne Troadec**, présidente de l'Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé (Andass) et **Catherine Paul-Hardouin**, secrétaire générale de l'Andass, le 25 mars 2022
- **Mathieu Klein**, président du Haut Conseil du travail social, le 13 avril 2022

Rencontres bilatérales réalisées

Délégations interministérielles

Délégation à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

- **Marine Jeantet**, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, le 18 janvier 2022

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

- **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, le 15 mars 2022

Directeurs d'administrations centrales

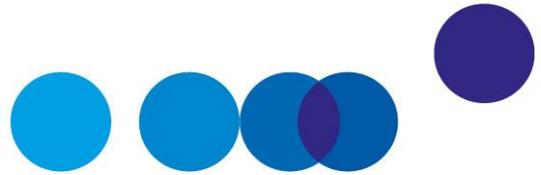
- **François Adam**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le 11 avril 2022
- **Virginie Lasserre**, directrice générale de la cohésion sociale (DGCS), le 20 avril 2022
- **Bruno Lucas**, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le 20 avril 2022
- **Étienne Champion**, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, le 22 avril 2022
- **Édouard Geffray**, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), le 25 avril 2022
- **Sophie Brocas**, directrice générale des Outre-mer (DGOM), le 28 avril 2022

Directeurs des administrations statistiques

- **Fabienne Rosenwald**, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, le 1^{er} février 2022
- **Fabrice Lenglard**, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) au ministère des Solidarités et de la Santé, le 2 février 2022
- **Magda Tomasini**, directrice de l'Institut national d'études démographiques (Ined), le 3 février 2022
- **Michel Houdebine**, directeur de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) au ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, le 7 février 2022
- **Nicolas Grivel**, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), le 9 février 2022
- **Béatrice Sédillot**, cheffe du service des données et études statistiques au Commissariat général au développement durable (CDGG) du ministère de la Transition écologique, le 9 février 2022
- **Cyril Nouveau**, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi, le 16 février 2022
- **Augustin Vicard**, directeur de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, le 16 février 2022

Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

- **Fiona Lazaar**, présidente du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE), le 19 janvier 2022



ANNEXE 4

LES 35 MESURES DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté compte 35 mesures réunies en cinq grandes thématiques.

Le suivi et l'évaluation de ces mesures font l'objet d'un volume distinct du rapport, également disponible sur le site de France Stratégie : voir [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#).

1. Thématique « Petite enfance et éducation »

- 1.1. Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles avec la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes.
- 1.2. Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant (bonus « Mixité »).
- 1.3. Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches.
- 1.4. Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle.
- 1.5. 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020.
- 1.6. Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant).
- 1.7. Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles.
- 1.8. Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles.
- 1.9. Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »).

1.10. Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans.

2. Thématique « Santé »

2.1. Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé.

2.2. Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA.

2.3. Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV.

2.4. Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire.

2.5. Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'Ondam spécifique.

3. Thématique « Accompagnement, formation et emploi »

3.1. Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales).

3.2. Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022).

3.3. Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées.

3.4. Des expérimentations dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes.

3.5. Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance.

3.6. Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an.

3.7. 100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles.

3.8. Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée

avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire.

3.9. Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi).

3.10. Mobiliser les entreprises contre la pauvreté.

4. Thématique « Logement »

4.1. Des maraudes mixtes État/département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants.

4.2. Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants.

4.3. Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'abord ».

5. Thématique « Droits sociaux »

5.1. Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations.

5.2. Revaloriser la prime d'activité.

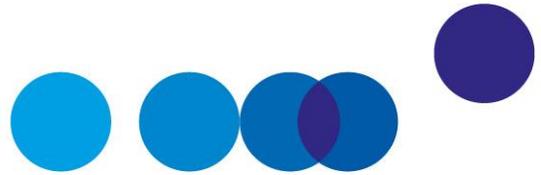
5.3. Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le *datamining* pour le repérage des bénéficiaires potentiels.

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

5.5. Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours.

5.6. Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires.

5.7. Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 « Points conseil budget » sur l'ensemble du territoire et introduction d'un plafonnement des frais bancaires.



ANNEXE 5

LISTE DES COMPLÉMENTS AU RAPPORT

Le *Rapport 2022* du comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté comprend – outre le rapport lui-même et un volume consacré au suivi détaillé des mesures (voir annexe 4) – un volume rassemblant un certain nombre de compléments dont on trouvera la liste ci-dessous. Le volume *Compléments au rapport 2022* est également disponible sur le site de France Stratégie.

Complément 1 – Budget de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Complément 2 – Suivi des indicateurs sur les grandes thématiques de la Stratégie

Complément 3 – Le plan « Logement d'abord » 2018-2022 : éléments de suivi et d'évaluation

Complément 4 – Le Plan d'investissement dans les compétences : contenu et programme d'évaluation en lien avec la Stratégie

Complément 5 – Modalités de consultation du 5^e collège du CNLE et du panel citoyen

Complément 6 – Avis du 5^e collège du CNLE

Complément 7 – Avis du panel citoyen

Complément 8 – Les données mobilisables pour l'évaluation de la Stratégie

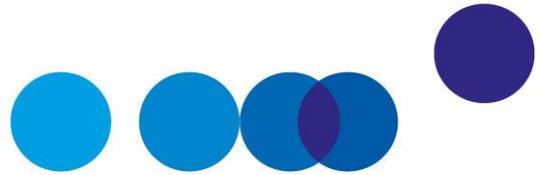
Complément 9 – Note sur la situation des jeunes sur le marché du travail pendant la crise sanitaire (Dares)

Complément 10 – Note sur la pauvreté en France (Insee)

Complément 11 – Projet d'évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur l'emploi et la pauvreté : présentation (IPP)

Complément 12 – Évaluation du volet « Gouvernance » de la Stratégie : contribution de la recherche à la démarche évaluative (Arènes)

Complément 13 – Synthèse des travaux sur les effets attendus des mesures « Accueil de la petite enfance », « Accompagnement » et « Santé » de la Stratégie sur la pauvreté



ANNEXE 6

SIGLES ET ACRONYMES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AAP	Appel à projets
ACS	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
ACT	Appartement de coordination thérapeutique
AFPA	Agence nationale pour la formation professionnelle
AME	Aide médicale de l'État
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
Anah	Agence nationale de l'habitat
ANSA	Agence nouvelle des solidarités actives
APL	Aide personnalisée au logement
APS	Association de prévention spécialisée
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASP	Agence de services et de paiement
ASS	Allocation de solidarité spécifique
AVIP	Crèche à vocation d'insertion professionnelle
BIT	Bureau international du travail
Caf	Caisse d'allocations familiales
CALPAE	Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi
CAOM	Convention annuelle d'objectifs et de moyens
CDD	Contrat à durée déterminée

CDD-I	Contrat à durée déterminée d'insertion
CEJ	Contrat d'engagement jeune
CER	Contrat d'engagement réciproque
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CMU-c	Couverture maladie universelle complémentaire
Cnaf	Caisse nationale des allocations familiales
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COM	Collectivité d'Outre-mer
COJ	Conseil d'orientation des politiques de jeunesse
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
Crédoc	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSS	Complémentaire santé solidarité
DALO	Droit au logement opposable
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DAT	Dotation d'action territoriale
DEETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGOM	Direction générale des Outre-mer
Dihal	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DIPLP	Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DOM	Département d'Outre-mer
DSER	Direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche
DSS	Direction de la sécurité sociale

E2C	École de la deuxième chance
EAJE	Établissement d'accueil du jeune enfant
ECAIL	Étude clinique sur l'alimentation infantile
EHESP	École des hautes études en santé publique
ELAP	Étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés
Elfe	Étude longitudinale française depuis l'enfance
EMILE	Engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi
Epide	Établissement pour l'insertion dans l'emploi
ERFS	Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux
ETCLD	Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée
ETP	Équivalent temps plein
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
FNAS	Fonds national d'action sociale
GAD	Garantie d'activité départementale
GJ	Garantie jeunes
HCFEA	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
HLM	Habitation à loyer modéré
LHSS	Lits halte soins santé
IAE	Insertion par l'activité économique
Igas	Inspection générale des affaires sociales
Ined	Institut national d'études démographiques
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IPP	Institut des politiques publiques
Irdes	Institut de recherche et documentation en économie de la santé
J-PAL	Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab
LAM	Lit d'accueil médicalisé
MSA	Mutualité sociale agricole
NEET	<i>Not in education, employment or training</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Odenore	Observatoire des non-recours aux droits et services

ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
PACEA	Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie
PAEJ	Point accueil et écoute jeunes
PCB	Points conseil budget
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
PMI	Protection maternelle et infantile
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PSE	Paris School of Economics
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
QV	Quartiers de veille
REP	Réseau d'éducation prioritaire
RSA	Revenu de solidarité active
RUA	Revenu universel d'activité
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SIEI	Système interministériel d'échange d'informations
SILC	<i>Statistics on income and living conditions</i> (enquête)
Smic	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNDS	Système national des données de santé
SPE	Service public de l'emploi
SPIE	Service public de l'insertion et de l'emploi
TAPAJ	Travail alternatif payé à la journée



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaire de rédaction

Gladys Caré

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



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.



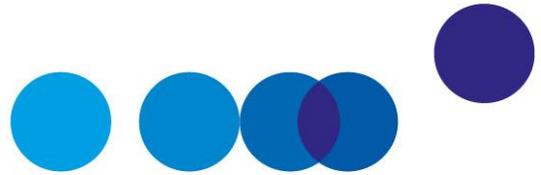
Comité d'évaluation de la stratégie nationale
de prévention et de lutte contre la pauvreté

Juillet 2022

Évaluation

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

Les 35 mesures
Suivi et évaluation 2022



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

Les 35 mesures
Suivi et évaluation 2022

Président

Louis Schweitzer

Rapporteure

Marine de Montaignac



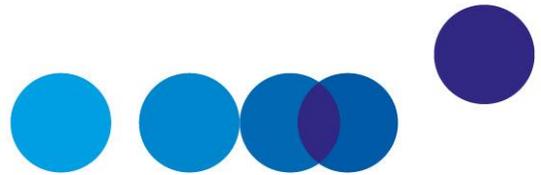
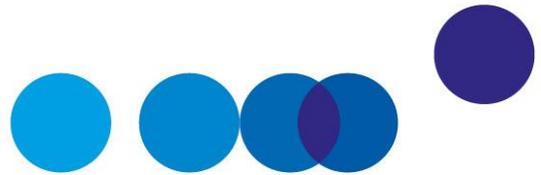


TABLE DES MATIÈRES

Présentation	7
THÉMATIQUE 1 – PETITE ENFANCE ET ÉDUCATION	9
Mesure 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.....	11
Mesure 1.2 – Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant (bonus « Mixité »).....	15
Mesure 1.3 – Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places en crèche.....	19
Mesure 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'école maternelle.....	23
Mesure 1.5 – 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020.....	29
Mesure 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).....	33
Mesure 1.7 – Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles.....	35
Mesure 1.8 – Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles.....	41
Mesure 1.9 – Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »).....	45
Mesure 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.....	49

THÉMATIQUE 2 – SANTÉ	57
Mesure 2.1 – Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé.....	59
Mesure 2.2 – Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA.....	69
Mesure 2.3 – Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV.....	73
Mesure 2.4 – Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire.....	77
Mesure 2.5 – Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique.....	81
THÉMATIQUE 3 – ACCOMPAGNEMENT, FORMATION ET EMPLOI ...	87
Mesure 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)	89
Mesure 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).....	97
Mesure 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.....	103
Mesure 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.....	109
Mesure 3.5 – Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance.....	111
Mesure 3.6 – Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an.....	119
Mesure 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.....	127
Mesure 3.8 – Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire.....	135

Mesure 3.9 – Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d’euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l’emploi).....	143
Mesure 3.10 – Mobiliser les entreprises contre la pauvreté.....	155
THÉMATIQUE 4 – LOGEMENT	165
Mesure 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.....	167
Mesure 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.....	175
Mesure 4.3 – Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d’abord »	181
THÉMATIQUE 5 – DROITS SOCIAUX	185
Mesure 5.1 – Aller vers un revenu universel d’activité qui se substitue au maquis des prestations.....	187
Mesure 5.2 – Revaloriser la prime d’activité.....	191
Mesure 5.3 – Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d’informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le <i>datamining</i> pour le repérage des bénéficiaires potentiels.....	195
Mesure 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.....	203
Mesure 5.5 – Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours.....	213
Mesure 5.6 – Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires.....	223
Mesure 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.....	227



PRÉSENTATION

Dans la première phase de ses travaux, le comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a recensé avec la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) 35 mesures concrètes, qu'il a décidé de regrouper selon cinq grandes thématiques de politiques publiques : petite enfance et éducation ; santé ; accompagnement, formation et emploi ; logement ; droits sociaux.

Chaque mesure a fait l'objet d'une fiche publiée en annexe de la note d'étape du comité de mars 2020¹. Ces fiches ont été actualisées une première fois pour le rapport 2021² du comité et une deuxième fois pour le rapport 2022³.

Chaque fiche comporte deux parties : les informations communiquées par la DIPLP en 2020 et les travaux de suivi et d'évaluation du comité d'évaluation.

- **Les informations officielles communiquées au comité d'évaluation par la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté**

Cette partie de la fiche, dans un encadré, donne des éléments de cadrage gouvernementaux sur le contenu de la mesure en l'absence d'un cadre législatif précis. Les informations suivantes sont ainsi présentées :

- les éléments qui ont mené à la mise en place de la mesure (le « contexte »), une description de la mesure et de son périmètre d'application (le « contour »), tels que mentionnés dans le document de la Stratégie d'octobre 2018 ;

¹ 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.

² Le Rapport 2021 du comité d'évaluation se compose de trois volumes, tous disponibles sur le site de France Stratégie : le [Rapport 2021](#) proprement dit, le volume [Les 35 mesures](#) présentant le suivi de la mise en œuvre effective et les premiers éléments d'évaluation pour les 35 mesures recensées avec la DIPLP, et enfin un volume de [Compléments](#) rassemblant diverses études et contributions.

³ Le Rapport 2022 du comité d'évaluation se compose de trois volumes, tous disponibles sur le site de France Stratégie : le [Rapport 2022](#) proprement dit, le volume [Les 35 mesures](#) présentant le suivi de la mise en œuvre effective et les premiers éléments d'évaluation pour les 35 mesures recensées avec la DIPLP, et enfin un volume de [Compléments](#) rassemblant diverses études et contributions.

- les éléments relatifs aux objectifs poursuivis (les « finalités ») et à la mise en œuvre de la mesure : le budget alloué (montants issus du budget de la Stratégie sur quatre ans), le calendrier prévu de mise en œuvre et les modalités d'application prévues (cadre réglementaire, texte de loi, etc.), l'administration référente de la mesure (c'est-à-dire l'administration en charge de son application). L'ensemble de ces informations a été communiqué par la DIPLP à la demande du comité d'évaluation.

Ces éléments sont identiques à ceux présentés dans la note d'étape du comité de mars 2020 et dans le rapport 2021.

- **Les travaux de suivi et d'évaluation du comité d'évaluation**

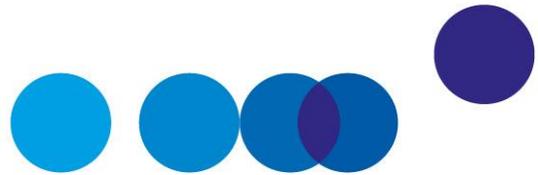
Cette partie de la fiche précise les objectifs poursuivis par la mesure selon le comité d'évaluation et présente les résultats en matière de suivi et d'évaluation. Elle s'appuie sur les informations fournies par les principaux services statistiques concernés par la Stratégie, par les administrations référentes de chaque mesure, par la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. Cette partie n'est pas figée et évolue au gré des travaux du comité d'évaluation. Elle comprend :

- une synthèse des principaux éléments de suivi et de l'évaluation de la mesure au 31 décembre 2021 ;
- les informations relatives au suivi de la mesure, à savoir les possibles évolutions de la mesure, la disponibilité et les résultats des indicateurs de suivi retenus par le comité et le budget effectivement alloué ou dépensé pour la mesure ;
- les éléments d'évaluation de la mesure avec les résultats d'indicateurs retenus par le comité ou leur disponibilité à venir, ainsi que les sources de données, études et évaluations utiles pour l'évaluation.



THÉMATIQUE 1

PETITE ENFANCE ET ÉDUCATION



MESURE 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

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le développement de l'accueil du jeune enfant n'a pas été à la mesure des objectifs fixés dans le cadre de la précédente COG État-Cnaf 2013-2017. Au total, entre 2013 et 2016, les solutions d'accueil ont augmenté de 36 400 places (pour un objectif intermédiaire de 220 000), ce qui constitue un taux de réalisation de seulement 17 % de l'objectif. Ce taux de réalisation est de 66 % pour l'accueil collectif, de 9 % pour la scolarisation dès 2 ans et il est négatif pour l'accueil individuel, le nombre d'enfants accueillis ayant chuté de 21 900 quand 80 000 places supplémentaires étaient attendues. Au-delà des difficultés rencontrées par les communes pour financer la création de nouvelles places d'accueil collectif et pour maintenir les places existantes, les points de vue de l'ensemble des acteurs de la politique publique d'accueil du jeune enfant (État, branche « Famille », collectivités, associations) convergent sur la nécessité de renforcer la gouvernance de cette politique afin de rendre les objectifs nationaux effectifs sur les territoires et de les mettre en cohérence avec ceux tenant à la politique de soutien à la parentalité, dans une logique globale de services offerts aux familles.

La quasi-totalité des départements sont désormais dotés d'un schéma de services aux familles. Ce résultat est encourageant, s'agissant d'un dispositif qui a été déployé sur la base du volontariat et à droit constant par une circulaire de la DGCS. Mais tant le volontariat que le cadre très souple qui avaient été proposés ont rendu variable le degré d'investissement des acteurs.

Par ailleurs, la participation des communes à l'animation des schémas est demeurée inégale : elles déplorent souvent une association tardive à l'élaboration des schémas et une prise en compte insuffisante des réalités communales ou

intercommunales. Il apparaît donc nécessaire de proposer un cadre plus resserré permettant de garantir la bonne association de l'ensemble des parties prenantes, notamment les communes.

Contours de la mesure

Si la réalisation des schémas doit être rendue obligatoire, ils ne doivent néanmoins pas avoir de valeur prescriptive, ni opposable aux collectivités, qui reviendrait à faire de la petite enfance une compétence obligatoire. Des incitations financières seront prévues dans le cadre de la COG État-Cnaf afin de conditionner une partie du co-financement public d'un mode d'accueil à son implantation en zone prioritaire et de réduire le reste à charge pour les communes les plus pauvres. Ainsi, la mise en place du bonus « Territoires CTG » sera modulée en fonction des caractéristiques du territoire, par exemple le potentiel financier par habitant et la médiane du niveau de vie.

Finalités

Objectif quantitatif : créer 30 000 places d'ici 2022.

Objectif final de la mesure : créer plus de places d'accueil pour l'ensemble des enfants, notamment dans les QPV.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 565 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 90 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 113 millions d'euros en 2020, de 138 millions en 2021 et de 225 millions en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Le bonus « Territoires CTG » s'applique dès 2019 pour la création des places en QPV. Il est étendu à l'ensemble des places créées à compter du 1^{er} janvier 2020, au fil du renouvellement des contrats enfance et jeunesse (Cej). La mesure est inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf.

Administration référente

Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à créer 30 000 places d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Entre début 2018 et juillet 2021, 8 927 places d'EAJE nettes ont été créées, ce qui représente 29,7 % de l'objectif final de la mesure.

Le bonus « Territoires » s'appliquait dès 2019 pour la création des places en QPV. Il a ensuite été étendu à l'ensemble des places cofinancées par les collectivités territoriales signataires d'une convention territoriale globale (CTG) à compter du 1^{er} janvier 2020, au fil du renouvellement des contrats enfance et jeunesse (Cej).

Fin 2020, 68 997 places d'accueil en EAJE Psu bénéficient du bonus « Territoire CTG », soit un taux de couverture de 16,5 % des 418 144 places dénombrées fin 2020. Le nombre de places en EAJE localisées en QPV est en baisse de 130 places par rapport à 2018. Fin 2021, 130 085 places d'EAJE sont co-financées par une collectivité territoriale et couvertes par un bonus « Territoire CTG », soit 30,9 %.

Dans le cadre du Plan rebond, 300 millions d'euros d'aides supplémentaires sont dédiés aux accueils de la petite enfance en 2021.

Le budget sur les quatre ans est de 565 millions d'euros. Le montant payé par la Cnaf pour le bonus « Territoires » s'élevait à 1 million d'euros en 2019, 108 millions en 2020 et 272 millions en 2021.

La part d'enfants pauvres accueillis en EAJE a augmenté légèrement entre 2018 et 2019 pour s'établir à 20,2 % (+0,2 %).

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre d'établissements concernés par le bonus « Territoires » (source : Cnaf) :
 - en 2019 et 2020 : non disponible ;
 - au 31 décembre 2021 : 4 316 établissements.
- Nombre de places concernées par le bonus « Territoires » (source : Cnaf) :
 - en 2020 : 68 997 places d'accueil en EAJE Psu bénéficient fin 2020 du bonus « Territoire CTG », soit un taux de couverture de 16,5 % des 418 144 places dénombrées fin 2020. Le taux de couverture dans les QPV et ZRR s'élève à 12,3 % (données par médiane de niveau de vie disponibles) ;
 - au 31 décembre 2021 : 130 085 places d'EAJE sont co-financées par une collectivité territoriale et couvertes par un bonus « Territoire CTG » soit 30,9 % (données par groupe pas encore disponibles).
- Nombre de communes ayant une crèche bénéficiant du bonus « Territoires » (CAS/Cnaf) :
 - en 2018, 2019 et 2020 : non disponible ;
 - au 31 décembre 2021 : 1 891 crèches bénéficient du bonus « Territoires ».
- Nombre de places nettes créées en EAJE :
 - en 2018 : 2 678 places (source : DIPLP) ;

- en 2019 : 2 950 places (source : Cnaf/DSER) ;
 - en 2020 : 3 100 places (source : Cnaf/DSER) ;
 - au 31 juillet 2021 : 8 927 places (source : DIPLP).
- Nombre de places créées en EAJE dans les QPV :
- en 2018 et 2019 : 140 places (source Cnaf/DSER) ;
 - en 2020 : -270 places (source Cnaf/DSER) ;
 - en 2021 : non disponible.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget alloué à cette mesure était de 565 millions d'euros : 90 millions d'euros en 2019, 113 en 2020, 138 en 2021 et 225 en 2022.

Le montant payé par la Cnaf pour le bonus « Territoires » s'élevait à 1 million en 2019, 108 millions d'euros en 2020 et 272 millions d'euros en 2021 (source : Cnaf).

Dans le cadre du Plan rebond, 300 millions d'euros d'aides supplémentaires sont dédiés aux accueils de la petite enfance en 2021. Les enjeux de ce plan se déclinent en cinq mesures : soutenir les crèches fragilisées par la crise sanitaire, encourager l'investissement pour la création de nouvelles places, alléger les charges des collectivités pour les places de crèches, créer un centre national d'appui Petite enfance pour accompagner les nouveaux projets et encourager le développement des maisons d'assistants maternels. La création du Plan rebond montre une prise en compte de cet enjeu mais n'est pas concentré sur les QPV.

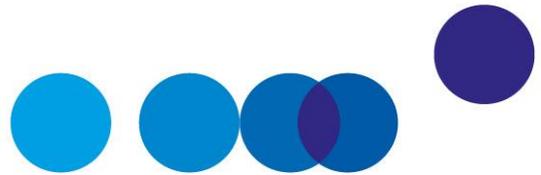
ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'augmentation du nombre de places d'accueil pour l'ensemble des enfants, notamment dans les QPV. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

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 », ne sont pas disponibles.

- Part d'enfants pauvres accueillis en EAJE (*Lettre* de l'Onape) :
- en 2018, 20,0 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres ;
 - en 2019, 20,2 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres ;
 - en 2020 : non disponible ;
 - en 2021 : non disponible.



MESURE 1.2

Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant (bonus « Mixité »)

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Hors projet spécifique, le taux d'enfants issus de familles en situation précaire accueillis dans les Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) est très faible alors que ces enfants, tout particulièrement, doivent pouvoir avoir accès aux modes d'accueil de droit commun.

Contours de la mesure

Cette mesure prendra la forme d'une incitation financière : le bonus « Mixité sociale ». Une enveloppe de 76 millions d'euros, calibrée pour 90 000 places, est prévue à cet effet au sein du FNAS en 2019. En fonction de la participation moyenne des familles, le montant du bonus par place pourra être de 2 100 euros, 800 euros ou 300 euros par place.

Les structures qui ne respectent pas la réglementation seront alertées et accompagnées pour améliorer la mixité sociale dans leur établissement en s'appuyant sur les nouvelles incitations financières. À terme, des pénalités pourront être envisagées en cas de non-respect de la réglementation.

Finalités

Objectif quantitatif : 90 000 places bénéficiant du bonus « Mixité ».

Objectif final de la mesure : améliorer la proportion d'enfants pauvres accueillis dans les crèches.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 351 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 76 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 83, 91, 101 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Les règles seront applicables dès 2019 pour des financements versés en 2020 (N+1).

La mesure est inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf (circulaire Cnaf n° 2018-002 du 21 novembre 2018).

Administration référente

Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

L'objectif de la mesure est de permettre à 90 000 places en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) de bénéficier d'un bonus « Mixité » d'ici 2022. En 2021, environ 84 000 places ont bénéficié de ce bonus, ce qui représente 93 % de l'objectif final atteint. Cependant, le nombre de places qui bénéficient du bonus « Mixité » fin 2021 est presque le même que fin 2019 (-182 places en deux ans).

L'année 2020 a été marquée par une baisse du nombre de places, d'établissements et de budget engagé pour la mesure, qui s'inscrit dans une baisse généralisée de la fréquentation des EAJE constatée par la Cnaf en 2020. En 2021, ils avaient tous trois quasiment retrouvé leur niveau de 2019.

Le budget prévisionnel pour cette mesure s'élève à 351 millions, dont 287 millions pour l'accueil collectif et 64 millions pour l'accueil individuel. Entre 2019 et 2021, 165 millions ont été engagés par la Cnaf au titre du bonus « Mixité » pour l'accueil collectif : 55,6 millions en 2019, 53,5 millions en 2020 et 55,7 millions en 2021. Les dépenses engagées pour l'accueil individuel ne sont pas connues.

La part d'enfants pauvres accueillis en EAJE a augmenté très légèrement entre 2018 et 2019 pour s'établir à 20,2 % (+0,2 %). Cet indicateur pour la frange des EAJE créés depuis la mise en place du bonus « Mixité » n'est pas disponible.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Les seuils d'éligibilité aux différentes tranches ont évolué pour tenir compte de la hausse des participations familiales. Le bonus est calculé en fonction des participations familiales moyennes perçues par la structure. Le montant du bonus par place et par an s'élève à 300 euros, 800 euros ou 2 100 euros au maximum.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre d'établissements concernés par le bonus (source : Cnaf) :
 - en 2019 : 3 040 établissements concernés, soit 24 % des EAJE actifs bénéficiaires du bonus « Mixité sociale ». Plus exactement 13 % ont bénéficié d'un bonus de 300 euros, 7 % d'un bonus de 800 euros et 4 % d'un bonus de 2 100 euros ;
 - en 2020 : 2 612 établissements concernés ;
 - en 2021 : 2 909 établissements concernés, soit 22,5 % du parc d'EAJE.

Les données disponibles pour 2019 montrent qu'à partir du seuil de 40 % d'enfants en situation de pauvreté, la très grande majorité des structures ont bénéficié du bonus « mixité » calculé sur la base des participations familiales. En outre, certains EAJE accueillant moins de 20 % d'enfants en situation de pauvreté ont bénéficié du bonus dont le montant varie selon les structures.

- Nombre de places concernées par le bonus (source : Cnaf) :
 - en 2019 : 83 967 places ;
 - en 2020 : 73 116 places ;
 - en 2021 : 83 785 places.
- Nombre de communes qui y recourent (source : Cnaf) :
 - en 2018, 2019 et 2020 : non disponible ;
 - en 2021 : 1 371 communes.

Budget effectivement alloué / dépensé

Budget dépensé pour l'accueil collectif :

- en 2019 : 55,6 millions d'euros ont été versés au titre du bonus « Mixité » avec un montant moyen de 660 euros par place et de 18 485 euros par EAJE (source : Cnaf) ;
- en 2020 : 53,5 millions d'euros ont été versés en 2020 au titre du bonus « Mixité » (source : Cnaf) soit environ 731 euros par place et 20 482 euros par EAJE ;
- en 2021 : 55,7 millions d'euros ont été versés en 2021 au titre du bonus « Mixité » (source : Cnaf) soit environ 664 euros par place et 19 147 euros par EAJE.

Les dépenses concernant l'accueil individuel ne sont pas connues.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'augmentation de la part d'enfants pauvres dans les modes d'accueil de la petite enfance. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'indicateur retenu par le comité, à savoir la part d'enfants pauvres accueillis dans les EAJE créés depuis la création du bonus « Mixité », est disponible depuis 2020. Il le sera ensuite chaque année.

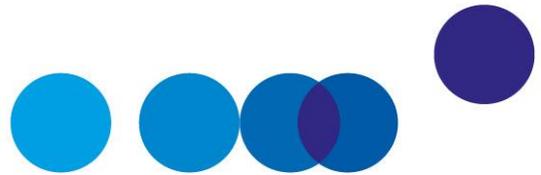
Indicateur d'évaluation :

L'indicateur « Part des enfants pauvres de moins de 3 ans dont les parents déclarent une déduction fiscale relative au mode de garde » (indicateur de suivi de la DIPLP issu de l'Insee et de la Cnaf) ne sera pas suivi. Il est remplacé par l'indicateur suivant, nouvellement créé :

- Part d'enfants pauvres accueillis en EAJE (*Lettre* de l'Onape)
 - en 2018, 20,0 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres ;
 - en 2019, 20,2 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres ;
 - en 2020 : non disponible ;
 - en 2021 : non disponible.
- Part d'enfants « pauvres » accueillis dans les EAJE créés depuis la création du bonus « Mixité » (Filoué)

Cet indicateur n'est pas disponible car la donnée sur la part d'enfants pauvres accueillis en EAJE ne fait pas le lien avec la création du bonus « Mixité ».

La Direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche (DSER) de la Cnaf a réalisé une étude sur la mise en place du bonus « Mixité » et l'atteinte du public cible sur l'année 2018 (étude documentée dans le rapport 2021). Une nouvelle étude, actualisée avec les données de 2019, est parue en mars 2022. Ces résultats confirment que si ce bonus a réussi à toucher près d'un quart des EAJE (24 % en 2019), il apparaissait perfectible au regard du public cible. L'étude souligne aussi que près de la moitié (46 % en 2019) des EAJE accueillant entre 30 et 40 % d'enfants en situation de pauvreté ne bénéficient pas du bonus, alors qu'à l'inverse 8 % de ceux accueillant entre 10 et 20 % d'enfants en situation de pauvreté en bénéficient. Le comité n'a pas d'informations complémentaires à ce sujet. Enfin, pour des établissements accueillant la même part d'enfants pauvres, le bonus peut varier de 300 euros par place et par an à 2 100 euros par place et par an.



MESURE 1.3

Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places en crèche

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Les crèches ne sont, à l'heure actuelle, pas tenues de rendre publiques les modalités d'attribution des places d'accueil qu'elles proposent, et sont libres des critères de priorisation des publics qu'elles accueillent, à deux exceptions près, dont la portée doit toutefois être nuancée.

Les études disponibles indiquent qu'environ la moitié des établissements ne formulent pas de critères dans leur règlement intérieur et, lorsque c'est le cas, la formalisation des critères d'attribution est faible.

Afin de traduire l'engagement présidentiel visant à « obliger les communes à publier en ligne leurs critères d'attribution des places » et à « orienter progressivement les critères d'attribution vers des règles plus équitables », un travail approfondi doit être mené avec les communes. Ces travaux peuvent notamment s'appuyer sur les bonnes pratiques s'agissant de la création d'une commission d'attribution, de la mise en place d'un barème de points et de l'accompagnement des familles dans leur parcours pour l'accueil de leur jeune enfant (information aux familles en amont, dossier de demande, orientation en cas de refus...).

Contours de la mesure

Une lettre de mission adressée à Élisabeth Laithier, en tant que présidente de la commission Petite enfance de l'association des maires de France, et signée des ministres Agnès Buzyn et Marlène Schiappa a mis en place en juin 2018 un groupe de travail associant l'ensemble des acteurs de l'accueil des jeunes enfants.

Son objectif est d'édifier un barème national de référence qui orientera les pratiques d'attribution des places de crèches vers plus d'objectivité.

Ce référentiel visera à encourager l'établissement d'un socle commun de critères d'attribution, respectueux des obligations réglementaires et de nos objectifs politiques, qui seront ensuite à ajuster par les élus en fonction des besoins de leurs territoires.

Une évaluation nationale concernant la mise en œuvre de ce barème pourrait être proposée à terme afin d'en mesurer l'impact réel.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : améliorer la transparence de critères d'attribution des places de crèche pour faciliter le débat public et l'ajustement des critères (meilleure inclusion de tous les publics, mixité sociale, etc.).

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La remise du rapport Laithier s'est faite à l'automne 2018 et la diffusion du barème national au premier semestre 2019.

La mesure repose sur une proposition de barème national de mise en œuvre, non contraignante.

Budget du déploiement de la mesure

Il n'existe pas de crédits dédiés. Il s'agit d'une démarche d'incitation.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure n'a ni objectifs quantitatifs identifiés, ni crédits alloués dans la Stratégie. Le barème national de référence a été réalisé en 2019. Le suivi de la mise en œuvre se fait au travers de l'indicateur de la part d'enfants pauvres accueillis en EAJE, qui a augmenté légèrement entre 2018 et 2019 pour s'établir à 20,2 % (+0,2 %).

Aucune information n'est collectée afin de connaître l'application effective du barème, l'évaluation de la mesure n'est donc pas possible.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Il n'existe finalement pas d'objectifs quantitatifs pour cette mesure.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre d'EAJE qui appliquent le barème

Cet indicateur de suivi n'est pas disponible car il n'est pas suivi.

Budget effectivement alloué / dépensé

Il n'existe pas de crédits dédiés pour cette mesure.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'augmentation de la part d'enfants pauvres dans les modes d'accueil de la petite enfance. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

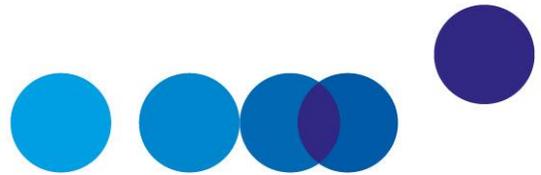
Les éléments d'évaluation ne sont pas disponibles car aucune information n'est collectée afin de connaître l'application effective du barème.

Indicateur d'évaluation :

L'indicateur « Part des enfants pauvres de moins de 3 ans dont les parents déclarent une déduction fiscale relative au mode de garde » (indicateur de suivi de la DIPLP issu de l'Insee et de la Cnaf) ne sera pas suivi mais il est remplacé par l'indicateur suivant, nouvellement créé :

- Part d'enfants pauvres accueillis en EAJE (*Lettre* de l'Onape)
 - en 2018, 20,0 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres, soit 184 080 enfants ;
 - en 2019, 20,2 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres, soit 182 000 enfants ;
 - en 2020 : non disponible ;
 - en 2021 : non disponible.
- Nombre/part d'EAJE s'appuyant sur ce barème d'attribution des places en crèche : part des enfants pauvres (et si possible la part d'enfants de familles bénéficiaires de minima sociaux et d'enfants de familles monoparentales en recherche active d'insertion professionnelle) dans les EAJE s'appuyant sur ce barème, en comparaison avec les autres EAJE.

Cet indicateur initialement envisagé par le comité d'évaluation n'est pas disponible.



MESURE 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'école maternelle

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Pour aider les professionnels de l'accueil du jeune enfant à progresser dans l'accompagnement de leur développement global (bien-être affectif, éveil social, culturel, artistique, cognitif, sensoriel), il est nécessaire de mettre en place un « socle commun » des pratiques des professionnels.

Contours de la mesure

Mise en place de formations communes à l'ensemble des professionnels de la petite enfance :

- s'agissant de la formation initiale, la refonte engagée des diplômes de référence du secteur permettra de prendre en compte le référentiel de la qualité d'accueil ;
- s'agissant des formations continues, il est proposé que des accords-cadres soient conclus par l'État avec les employeurs publics comme privés du secteur de pour que ce socle commun soit partagé par tous les professionnels.

Ces formations devront notamment veiller à renforcer les compétences linguistiques des adultes qui entourent les jeunes enfants en s'assurant du niveau de maîtrise des savoirs de base des assistants maternels afin d'améliorer le repérage des parents en difficulté avec la communication orale et écrite en langue française et ainsi contribuer à la lutte contre l'illettrisme.

Finalités

Objectif quantitatif : 600 000 professionnels formés sur trois ans.

Objectif final de la mesure : améliorer la qualité de l'accueil de tous les enfants et contribuer à l'intégration d'enfants pauvres dans les différents modes d'accueil.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 48 millions d'euros.

Aucun crédit en 2019. Il est prévu que les crédits soient de 16 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

2018 : réalisation du référentiel qualité de l'accueil jeune enfant par le HCFEA et ingénierie des formations.

2019 : élaboration des priorités de formation et des circuits de financement selon les cibles concernées.

2020 : mise en place des premières sessions de formation.

2022 : toutes les formations auront été effectuées.

Le cadre de la mesure est contractuel. Il s'agit de conventions effectuées avec les OPCO, le CNFPT, la branche « Famille », les communes, les conseils départementaux volontaires et les DRAC.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure poursuit l'objectif de former 600 000 professionnels sur trois ans, avec de premières sessions de formation en 2020.

La mesure a pris du retard par rapport à son calendrier initial. L'objectif a été revu à la baisse suite à la crise sanitaire : 200 000 formations sur trois ans, dont 60 000 sur le volet territorial et 140 000 sur le volet national. En 2020, 20 000 départs en formation ont été recensés sur le volet territorial et aucun sur le volet national. En 2021, 53 378 départs en formation ont été recensés, dont 20 000 sur le volet territorial et 33 378 sur le volet national. Le nombre de personnes formées correspondant à ces départs en formation n'est pas connu. Au total, si chaque personne formée n'avait reçu qu'une formation, les départs en

formation de 2020 et 2021 cumulés représenteraient 12 % de l'objectif initial fixé pour fin 2022 et 37 % de l'objectif révisé. L'objectif initial paraît donc difficilement atteignable.

Le budget prévu initialement était de 49 millions d'euros. Il a été revu et s'élève désormais à 36,1 millions, dont 27,1 millions sur le volet national de dépenses pour le financement de formation et 9 millions sur le volet territorial. En 2020, 2,5 millions d'euros ont été dépensés et 7,8 millions en 2021.

Du fait du retard de la mise en œuvre, les premiers éléments d'évaluation ne sont pas disponibles. Un questionnaire de satisfaction a été envoyé en avril 2022 aux OPCO et devrait être diffusé aux participants à ces formations. Il n'est pas certain que des informations sur l'appropriation de la formation par les professionnels de la petite enfance soient disponibles. Par ailleurs, il ne sera pas possible de disposer de l'indicateur sur le développement des enfants qui ont bénéficié de l'encadrement de professionnels formés.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Suspendue par la crise sanitaire, la mise en œuvre du plan de formation des professionnels de la petite enfance, Ambition Enfance Égalité, a été relancée en septembre 2020. Un parcours national de formation comprenant sept thématiques de formation a été élaboré et le conventionnement avec les OPCO (opérateurs de compétences) concernés a été conclu entre décembre 2020 et novembre 2021. 180 modules de formation ont été identifiés en 2021 comme correspondant aux sept thématiques du parcours national de formation.

Parallèlement, des appels à projet dédiés ont été lancés dans chaque région par les commissaires à la lutte contre la pauvreté au 4^e trimestre 2020 et en 2021. Ces appels à projets ont été lancés en lien étroit avec la démarche des « 1 000 premiers jours » avec des mutualisations de projets dès 2021 et le lancement d'appels à projets communs en 2022. Au total, 21 projets ont été retenus dans 15 territoires marqués par des critères de fragilité sociale et de faiblesse de l'offre d'accueil de la petite enfance : l'Aisne, l'Aube, l'Aude, l'Ariège, la Corse du sud, la Creuse, le Nord, le Pas-de-Calais, la Seine-Saint-Denis, le Tarn-et-Garonne, le Val d'Oise, le Vaucluse, la Guyane et Mayotte.

Le budget, initialement prévu à 49 millions d'euros sur quatre ans, a été revu à 45,5 millions puis à 36,1 millions. Il est prévu 27,1 millions d'euros de 2021 à 2022 sur le volet national (contractualisation avec les OPCO et communication) et 9 millions sur le volet territorial.

La révision à la baisse du budget s'explique en grande partie par le décalage à 2021 du lancement du volet national en raison de la crise sanitaire (la programmation initiale de 2020 était de 16 millions d'euros). Compte tenu de ce contexte, une partie des crédits

dégagés ont été redéployés vers la mise en place de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) Accueil pour tous budgété à hauteur de 5,9 millions d'euros.

L'objectif initial de formation des 600 000 travailleurs sociaux de la petite enfance sur trois ans (2020-2022) a été revu à la baisse. Un nouvel objectif et a été fixé à 207 000 formations sur la même période, dont 60 000 sur le volet territorial et 147 000 sur le volet national.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Nombre total de formation sur le volet territorial et national

- Nombre de départs en formation financés sur le volet territorial (source : DGCS) :
 - en 2019 : 0 départ en formation ;
 - en 2020 : 20 000 départs en formation ;
 - en 2021 : 18 413 départs en formation.

Le nombre de personnes formées, correspondant à ces formations sur le volet territorial, n'est pas disponible. Le nombre de formations effectuées au titre du volet national n'est pas disponible.

- Nombre de départs en formation financés sur le volet national (source : DGCS) :
 - en 2019, 2020 : 0 départ en formation ;
 - en 2021 : 34 965 départs en formation.

Au titre du volet national, le nombre de formations effectuées correspond au nombre de départs en formation financés. Le nombre de personnes formées correspondant n'est pas disponible.

- Nombre total de départs en formation financés (source : DGCS) :
 - en 2019 : 0 départ en formation ;
 - en 2020 : 20 000 départs en formation ;
 - en 2021 : 53 378 départs en formation.

Détail des formations

- Répartition des bénéficiaires des formations au titre du volet national en 2021 :
 - 19 639 assistants maternels du particulier employeur et salariés du particulier employeur, soit 56,2 % des personnes formées au titre du volet national en 2021 ;
 - 332 salariés de la branche Services à personne, soit 0,9 % des personnes formées au titre du volet national en 2021 ;
 - 3 958 salariés des branches professionnelles de l'OPCO, soit 11,3 % des personnes formées au titre du volet national en 2021 ;

- 11 037 agents de la fonction publique territoriale, soit 31,6 % des personnes formées au titre du volet national en 2021.
- Thèmes abordés lors des formations 2021 au titre du volet national :
 - langage : 11 633 personnes formées soit 37 % des personnes formées en 2021 au titre du volet national ;
 - art et culture : 5 321 personnes formées soit 17 % des personnes formées en 2021 au titre du volet national ;
 - prévention des stéréotypes : 3 916 personnes formées soit 12 % des personnes formées en 2021 au titre du volet national ;
 - alimentation et nature : 4 049 personnes formées soit 13 % des personnes formées en 2021 au titre du volet national.

Ces chiffres ne prennent pas en compte les départs en formation financés par les branches professionnelles adhérentes à l'OPCO Uniformation, soit 3 620 formations en 2021. Le total considéré pour les formations 2021 au titre du volet national est ici de 31 435.

Budget effectivement alloué / dépensé

Les montants dépensés en 2018 et 2019 ne sont pas connus. Selon la DGCS, en 2020, 2 535 000 euros ont été dépensés en 2020 et 7 797 260 euros en 2021.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration du développement des enfants des milieux défavorisés. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

- Appropriation de la formation par les professionnels de la petite enfance

Un questionnaire de satisfaction préparé par la DGCS a été envoyé en avril 2022 aux OPCO. Il devrait être diffusé aux participants à ces formations. Il n'est pas certain que des informations sur l'appropriation de la formation par les professionnels de la petite enfance soient disponibles.

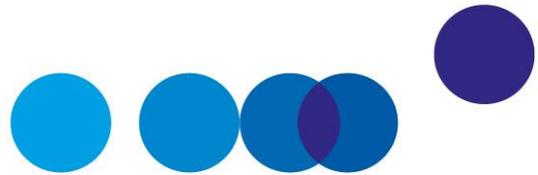
- Développement des enfants qui ont bénéficié de l'encadrement de professionnels formés (en relation avec les thèmes abordés dans la formation)

Cet indicateur ne peut pas être suivi.

L'évaluation du programme « Parler Bambin », un programme qui vise à l'acquisition des capacités langagières, peut constituer un apport à l'évaluation sur cet aspect des formations en particulier. Une évaluation d'impact a été réalisée par l'ANSA, en partenariat avec le J-

PAL programme « Parler Bambin » et ses résultats ont été publiés en octobre 2021. Le programme « Parler Bambin » comprend principalement une formation à destination de l'ensemble du personnel des crèches dont l'objectif est de renforcer leurs connaissances et leurs pratiques quotidiennes dans le domaine du développement langagier des jeunes enfants. Pour mesurer l'impact du programme, l'Institut des politiques publiques (IPP) a mené pendant trois ans une évaluation randomisée sur un échantillon de 94 crèches de France métropolitaine pour la plupart situées dans des quartiers prioritaires, et enquêté auprès de 1 100 professionnelles ainsi que 1 234 familles majoritairement en situation de pauvreté. Les résultats définitifs, présentés en juin 2021¹, montrent que selon les professionnelles interrogées, la formation « Parler Bambin » a un impact très fort à court terme sur leurs connaissances du développement langagier des enfants, leurs pratiques et la représentation qu'elles ont de leur rôle auprès d'eux, et la communication avec les parents. Cependant, selon les auteurs de l'évaluation, Parler Bambin ne semble pas avoir d'effet sur le développement langagier des enfants, même s'il améliore à court terme leur développement socio-affectif. L'absence de résultats significatifs sur le long terme peut s'expliquer par l'absence de changement soutenu des pratiques des professionnelles ou d'une maîtrise des bonnes pratiques antérieure au programme. La précision des outils utilisés pour mesurer le développement langagier des enfants peut également ne pas être suffisante pour repérer certains changements chez les enfants.

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



MESURE 1.5

300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La difficulté d'accès aux solutions d'accueil des jeunes enfants, en particulier pour les cheffes de familles monoparentales, constitue un frein majeur de retour à l'emploi.

Contours de la mesure

Les crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) permettent aux parents demandeurs d'emploi d'avoir une place en crèche pour leur enfant et de bénéficier d'un accompagnement social et professionnel intensif en vue de leur intégration durable sur le marché du travail.

Finalités

Objectif quantitatif : 300 crèches labellisées à l'horizon 2020 soit 1 300 places en 2020.

Objectif final de la mesure : lever un frein à la reprise d'un emploi des personnes éloignées de l'emploi, notamment les mères isolées tout en augmentant le nombre d'enfants dans un mode d'accueil collectif.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits (partenariat Cnaf-Pôle emploi non chiffré).

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mise en place devrait commencer en 2019 et se terminer en 2020.

Administrations référentes

Cnaf et Pôle emploi

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

L'objectif de la mesure – atteindre 300 crèches labellisées, soit 1 300 places, d'ici 2020 – n'a pas été atteint. En 2020, 144 crèches avaient été labellisées AVIP, soit 48 % de l'objectif. En juin 2021, 259 crèches réparties sur 32 départements avaient été labellisées. Le nombre de places concernées n'était pas disponible.

En 2021, le montant des aides de la Caf s'élève à 3 millions d'euros dont 2,7 millions financés par le fonds « Publics et Territoires ». Cependant, le soutien financier aux crèches AVIP ne fait pas toujours l'objet d'un financement spécifique par la Caf. Le montant total alloué à cette mesure n'est donc pas connu.

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

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de crèches AVIP labellisées (source : Cnaf) :
 - en 2018 (janvier) : 43 crèches sur 16 départements ;
 - en 2019 (mai) : 104 crèches sur 24 départements ;
 - en 2020 : 144 crèches ;
 - en 2021 (juin) : 259 crèches AVIP sur 32 départements ;
 - 2022 (prévisionnel) : 717 crèches labellisées sur 75 départements.
- Nombre de places concernées (Cnaf)

Le nombre de places « AVIP » au sein d'un établissement labellisé n'est pas recensé. Seul le nombre de places total au sein des EAJE labellisés pourrait être valorisé mais n'est pas disponible à date.

Budget effectivement alloué / dépensé

Il n'existe pas de crédits dédiés dans la Stratégie pour cette mesure.

- En 2018, 2019, 2020 : non disponible.
- En 2021 : le montant des aides de la Caf s'élève à 3 millions d'euros dont 2,7 millions financés par le fonds « Publics et Territoires ». Le montant moyen de la subvention par structure est de 11 141 euros. Cependant, les crèches AVIP ne font pas toujours l'objet d'un financement spécifique par la Caf.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de lever un frein à la reprise d'un emploi en particulier des chefs de familles monoparentales tout en augmentant le nombre d'enfants pauvres dans un mode d'accueil collectif. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté et de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

- Taux d'accueil du public visé dans les crèches AVIP
- Taux de retour à l'emploi des parents ayant un enfant pris en charge dans une crèche AVIP
- Type de contrat des parents ayant retrouvé un emploi

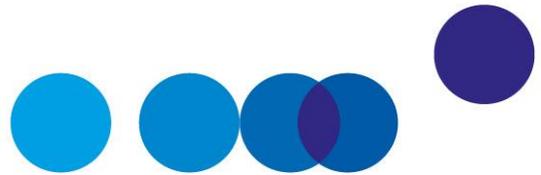
Ces indicateurs ne sont pas disponibles à l'échelle nationale mais une enquête a été réalisée par le cabinet Asdo à la demande de la Cnaf. Ce cabinet a mené une enquête par questionnaire téléphonique auprès des parents bénéficiaires de ce dispositif sur la période 2019-début 2021. Parmi 700 personnes contactées, 391 ont répondu à l'enquête. Au total, on peut estimer que l'enquête a permis d'interroger environ 20 % des parents bénéficiaires sur la même période. Les parents ont été interrogés à deux reprises, à six mois d'intervalle, afin d'étudier l'évolution de leur trajectoire. Enfin, des entretiens individuels approfondis ont été menés auprès de vingt parents bénéficiaires. Ceux-ci ont permis de creuser plus finement les réponses à l'enquête téléphonique concernant leur vécu du dispositif et leur situation actuelle.

Les éléments de profils des bénéficiaires d'AVIP montrent que le dispositif a bénéficié à des familles particulièrement précaires. Tout d'abord, ces parents sont plus fragiles que les demandeurs d'emplois en moyenne : ils sont ainsi à la fois moins diplômés et ont connu une plus grande durée d'inactivité. 48 % sont allocataires du RSA et 54 % déclarent au moins une difficulté d'ordre social (hors mode de garde). De plus, les familles monoparentales sont surreprésentées (45 % des familles interrogées) ainsi que les

familles nombreuses (35 %). Leur niveau de revenus est également faible (45 % des personnes ayant un niveau de revenu inférieur à 10 000 euros par an). Le dispositif permet ainsi un véritable effet levier pour faire accéder ces familles aux crèches, qui n'y sont par ailleurs que très peu représentées (Source : Cnaf).

L'étude met également en évidence des résultats positifs en termes d'insertion sur le marché de l'emploi. Cependant, il reste difficile d'interpréter ces résultats en l'absence de contrefactuel. Ainsi, parmi les répondants à l'enquête (source : Asdo pour la Cnaf) :

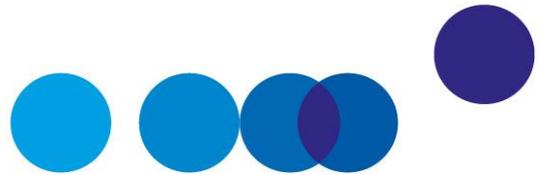
- 60 % ont retrouvé un emploi en moins de trois mois, dont 41 % en moins d'un mois ;
- les emplois trouvés restent en large proportion précaires : 41 % en CDD, 42 % en temps partiel, 32 % en horaire atypique ;
- la continuité de la place en crèche après entrée dans le dispositif est quasiment toujours assurée ;
- 81 % des parents estiment que l'accueil en crèche a eu un impact positif sur l'éveil de l'enfant (découverte de jeu ou d'activité qu'il ne faisait pas avant), 83 % sur sa sociabilité (interaction avec d'autres enfants/ adultes) ;
- 87 % des parents déclarent avoir appris des choses utiles en matière d'éducation de leur enfant, 64 % sur la découverte de nouveaux lieux sur lesquels se rendre avec son enfant, 74 % estiment avoir pris en confiance en eux dans les façons de faire avec leur enfant ;
- 86 % des parents ont le sentiment de pouvoir concilier un travail et une vie de famille, 86 % ont un sentiment de bien-être grâce à du temps pour soi, 78 % ont pris confiance en eux sur le plan professionnel.



MESURE 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)

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



MESURE 1.7

Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le repas à la cantine constitue un point d'appui central pour les politiques de santé publique et les politiques de lutte contre la pauvreté en permettant de bénéficier d'au moins un repas complet et équilibré par jour, en favorisant le bon déroulement des apprentissages, en participant à l'apprentissage du vivre ensemble et en garantissant l'absence de discrimination, dans une société où la cantine est devenue une « norme sociale ».

Or l'accès à la cantine reste encore entravé par des obstacles économiques. Selon une enquête de l'Unaf menée en 2014 auprès de 1 700 communes ou structures intercommunales, parmi celles offrant un service de restauration scolaire, seules 31 % prenaient en compte la composition ou les revenus de la famille. Cette part varie fortement selon la taille de la commune, avec un décrochage très fort entre les communes de 10 000 à 100 000 habitants, qui pratiquent la tarification sociale à 81 %, et les communes de 1 000 à 10 000 habitants, dont seul un tiers pratique une tarification modulée. Dans les Outre-mer, plus encore, l'accès à un service de restauration scolaire est aléatoire, de nombreuses communes n'ayant pas pu en financer l'équipement.

Au collège en 2016, les élèves issus de familles défavorisées sont deux fois plus nombreux (40 %) à ne pas manger à la cantine que les élèves issus de familles favorisées (22 %) et très favorisées (17 %).

Contours de la mesure

Un dispositif incitatif sera mis en place en fonction du nombre d'élèves scolarisés au profit des communes aujourd'hui bénéficiaires de la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale « cible » (10 000 communes les plus fragiles).

Ce mécanisme permettra ainsi de soutenir ces communes lorsqu'elles proposeront la mise en place de tarifs sociaux dans leur tarification.

Finalités

Objectif quantitatif : 90 000 bénéficiaires d'ici 2022.

Objectif final de la mesure : améliorer l'accès à au moins un repas équilibré par jour, contribuer à une meilleure santé et à une meilleure réussite scolaire.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 50 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 5 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 10, 15, 20 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure concerne les repas délivrés à compter du 1^{er} avril 2019. La participation de l'État est de 2 euros par repas servi.

Elle devrait être intégralement appliquée en 2022.

Des crédits sont transférés à l'Agence de services de paiement (ASP) qui a signé une convention de mandat avec le ministère des Solidarités et de la Santé le 26 août 2019.

Administration référente

MSS - DGCS (en charge de l'application de la mesure)

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif de rendre les tarifs de cantines plus accessibles pour 90 000 enfants à l'horizon 2022.

Sur l'année scolaire 2019-2020, 15 531 élèves avaient bénéficié du tarif, soit 17,3 % de l'objectif.

Sur l'année scolaire 2020-2021, 24 851 élèves bénéficiaient du tarif, soit 27,6 % de l'objectif final. Depuis janvier 2021, la subvention par repas avait été relevée de 2 à 3 euros. Par ailleurs, en avril 2021, le nombre de communes éligibles avait été multiplié par trois suite à une redéfinition du critère d'éligibilité. L'objectif était d'élargir l'application aux communes rurales de plus grande taille, afin de permettre à davantage d'enfants de bénéficier du dispositif. La cible de 5 millions de repas distribués a été fixée pour 2022.

Il n'est pas clair si ce reparamétrage a permis de mieux toucher les personnes visées par ce dispositif. Sur l'année scolaire 2021-2022 nous disposons des chiffres du premier trimestre pendant lequel 69 346 élèves ont bénéficié du dispositif, soit 77 % de l'objectif final. 1 185 communes sont désormais inscrites, soit 10 % des communes éligibles environ.

En termes de budget, sur les 5 millions d'euros prévus pour l'année 2019, l'ASP a effectué des remboursements à hauteur de 0,2 million. En 2020, le budget prévisionnel s'élevait à 10 millions et 1,5 million ont été dépensés par l'ASP. En 2021, le budget prévisionnel s'élevait à 15 millions et 5,2 millions ont été dépensés par l'ASP. En 2022, le budget prévisionnel s'élève à 20 millions et 5,1 millions ont été dépensés entre janvier et mars de cette année.

L'indicateur d'évaluation retenu par le comité qui est l'évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés ayant bénéficié de la tarification sociale à la cantine n'est pas suivi car les données ne sont pas disponibles.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Le dispositif a évolué à compter du 1^{er} janvier 2021. Le forfait par jour et par repas servi est passé de 2 à 3 euros. Ce nouveau forfait s'applique aux demandes de remboursement pour les repas servis à compter du 1^{er} janvier 2021.

En 2020, alors que la montée en puissance de la mesure restait limitée (conventionnement de communes avec l'ASP), un croisement avec des bases Insee a permis de mettre en avant que 6 000 des 10 000 communes éligibles à la DSR (critère utilisé) n'avaient pas d'écoles et donc pas de cantines.

Un nouveau critère DSR péréquation permet de cibler 12 000 communes avec la compétence cantine, soit une multiplication par 3 du nombre de communes éligibles.

L'objectif était d'élargir l'application aux communes rurales de plus grande taille, afin de permettre à davantage d'enfants d'en bénéficier.

La cible de 5 millions de repas distribués a été fixée pour 2022.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

– Données mensuelles issues des demandes de remboursement transmises chaque trimestre par les collectivités (communes ou EPCI) à l'ASP (source : ASP) :

La différence entre les chiffres de l'ASP et les chiffres retenus par le comité sont expliqués ci-dessous.

- Nombre d'élèves scolarisés :
 - 2019-2020 : 210 798 élèves scolarisés ;

- 2020-2021 : 296 723 élèves scolarisés ;
- T1 2021-2022 : 309 078 élèves scolarisés.
- Nombre d'élèves ayant déjeuné à la cantine :
 - 2019-2020 : 171 968 élèves ayant déjeuné à la cantine ;
 - 2020-2021 : 263 826 élèves ayant déjeuné à la cantine ;
 - T1 2021-2022 : 196 250 élèves ayant déjeuné à la cantine.
- Nombre d'élèves bénéficiaires du tarif plancher dans l'année ou sur le trimestre :
 - 2019-2020 : 36 720 élèves bénéficiaires ;
 - 2020-2021 : 69 346 élèves bénéficiaires ;
 - T1 2021-2022 : 64 104 élèves bénéficiaires.
- Nombre de repas servis dans l'année ou sur le trimestre :
 - 2019-2020 : 788 670 repas servis ;
 - 2020-2021 : 2 108 475 repas servis ;
 - T1 2021-2022 : 2 008 920 repas servis.

Les chiffres annuels ci-dessus sont la somme des chiffres trimestriels. Un élève ayant déjeuné à la cantine à chaque trimestre est donc comptabilisé trois fois. En raison de la méthodologie retenue par l'ASP, les chiffres annuels du nombre d'élèves bénéficiaires que le comité retient sont différents de ceux présentés ici. En effet, nous avons considéré que le nombre d'élèves bénéficiaires sur une année était le nombre maximum de bénéficiaires sur les trois trimestres. Par exemple, sur l'année scolaire 2019-2020, 12 040 élèves ont bénéficié du tarif social au premier trimestre, 15 531 au deuxième et 9 149 au troisième. Le comité retient donc le chiffre de 15 531 bénéficiaires sur l'année scolaire 2019-2020.

Selon la même méthode, 24 851 élèves ont été bénéficiaires du dispositif sur l'année scolaire 2020-2021 et 64 104 élèves ont été bénéficiaires du dispositif sur l'année 2021-2022 (données provisoires).

Budget effectivement alloué / dépensé

- En 2019 (source : ASP) :
 - montants frais de gestion : 152 479,40 euros ;
 - crédits d'intervention reçus : 4 756 391,50 euros ;
 - crédits d'intervention dépensés pour les cantines : 9 870 euros.
- En 2020 (source : ASP) :
 - montants frais de gestion : 45 453,89 euros ;
 - solde de trésorerie reporté en 2020 : 3 293 369,50 euros ;
 - crédits d'intervention dépensés pour les cantines : 1 455 184 euros.

- En 2021 (source : ASP) :
 - crédits d'intervention reçus : 18 000 000 euros ;
 - crédits d'intervention dépensés pour les cantines : 5 140 535 euros ;
 - montants frais de gestion : 105 905,25 euros.
- En 2022 (de janvier à mars) (source : DGCS) :
 - crédits d'intervention dépensés pour les cantines : 5 586 249 euros.

La somme des montants à rembourser sur une période et les crédits d'intervention dépensés pour les cantines sur cette même période ne sont pas comparables. En effet le premier montant des crédits d'intervention correspond aux montants des paiements effectifs sur l'année civile ce qui est différent des montants à rembourser au titre d'une période donnée qui ne seront pas forcément payés dans cette même période. Cela explique en partie pourquoi en 2021 seulement 5 millions d'euros ont été dépensés (pour un budget prévisionnel de 15 millions) alors que l'objectif d'enfants bénéficiaires a été rempli à 70 %.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de la santé et de la réussite scolaire des enfants issus de milieux défavorisés. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

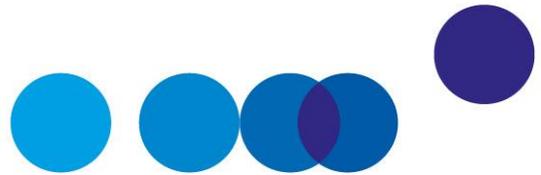
Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'évaluation souhaitée par le comité ne sera pas possible. L'indicateur d'évaluation retenu – l'évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés ayant bénéficié de tarification sociale à la cantine – n'est pas disponible car il n'est pas suivi.

Indicateur d'évaluation :

- Évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés dans les établissements bénéficiant de tarification sociale à la cantine.

Cet indicateur n'est pas suivi car les données ne sont pas disponibles.



MESURE 1.8

Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le repas à la cantine constitue un point d'appui central pour les politiques de santé publique et les politiques de lutte contre la pauvreté en permettant de bénéficier d'au moins un repas complet et équilibré par jour, en favorisant le bon déroulement des apprentissages, en participant à l'apprentissage du vivre ensemble et en garantissant l'absence de discrimination, dans une société où la cantine est devenue une « norme sociale ».

Et au-delà de l'accès à un déjeuner dans le cadre scolaire, selon le rapport de Jean-Paul Delahaye « Grande pauvreté et réussite scolaire », 13 % d'enfants en REP et REP+ ne prennent pas de petit déjeuner avant de partir à l'école.

Contours de la mesure

Dans certaines écoles installées dans des territoires prioritaires des dispositifs de petits déjeuners pour tous seront encouragés et soutenus par une dotation d'État dédiée, avec pour visée de réduire fortement les inégalités alimentaires pour le premier repas de la journée.

La dotation sera attribuée après estimation du besoin, sur la base de diagnostics territoriaux réalisés en lien avec les communes, associant les parents et la communauté éducative.

Finalités

Objectif quantitatif : 200 000 bénéficiaires dès 2020.

Objectif final de la mesure : améliorer l'accès à au moins un repas équilibré par jour, contribuer à une meilleure santé et à une meilleure réussite scolaire.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 48 millions d'euros.

Les crédits s'élèvent à 12 millions d'euros chaque année de 2019 à 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure doit être mise en place dès 2019. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité est prévue pour 2022.

Des crédits sont transférés au ministère de l'Éducation nationale.

Administration référente

DGESCO

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure visait l'objectif de proposer dès 2020 des petits déjeuners à l'école pour 200 000 enfants des classes de maternelle et de CP-CE1 chaque année dans les territoires prioritaires.

Sur l'année scolaire 2019-2020, 153 000 enfants ont bénéficié de petits déjeuners à l'école, ce qui représentait 76,5 % de l'objectif annuel de 200 000 enfants dès 2020, et ce malgré le premier confinement qui a stoppé la mise en œuvre. Cependant, en raison des difficultés pour établir un suivi nominatif des élèves, les chiffres d'enfants bénéficiaires résultent d'estimations en faisant le produit du nombre d'écoles projetées par la moyenne départementale constatée de bénéficiaires par école.

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

La relance du dispositif à la rentrée 2021 s'est appuyée sur une extension du périmètre du public cible au-delà du seul réseau des écoles REP, notamment aux zones rurales et péri-urbaines. L'objectif annuel initial a évolué, passant de 200 000 élèves à 300 000 élèves d'ici fin 2022. Lors du premier trimestre 2021-2022, le nombre d'élèves bénéficiaires a atteint 230 000. Sur la base de 36 semaines hors vacances chaque année, et d'un coût moyen estimé à 1,50 euro par petit déjeuner, le montant dépensé au premier semestre 2021-2022 permettrait de financer environ un petit déjeuner par mois par élève bénéficiaire. Selon ces mêmes hypothèses, le budget alloué initialement sur cette même période aurait

permis de financer environ trois petits déjeuners par mois par élève bénéficiaire. Le nombre de petits déjeuners correspondant par enfant et par mois dans les QPV n'est pas connu.

Le budget prévisionnel de la mesure est de 48 millions d'euros, soit 12 millions d'euros chaque année entre 2019 et 2022. Le budget dépensé s'élevait à 2,3 millions d'euros en 2019, à 2,3 millions en 2020 et à 7,8 millions d'euros en 2021.

L'indicateur d'évaluation sur l'évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés ayant bénéficié de petits déjeuners n'est pas suivi car les données ne sont pas disponibles. Le comité n'a pas pu lancer une évaluation d'impact sur cette mesure, l'information sur les écoles dans lesquelles ces petits déjeuners sont distribués n'étant pas disponible.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Le dispositif a été mis en œuvre depuis le mois de mars 2019 à titre expérimental sur 26 départements et a été généralisé à la rentrée 2019. Les subventions pour les petits déjeuners à l'école ont été revalorisées le 1^{er} septembre 2020 passant de 1 euro par petit déjeuner à 1,30 euro en métropole et 2 euros en Outre-mer.

La relance du dispositif à la rentrée 2021 s'est appuyée sur une extension du périmètre du public cible au-delà du seul réseau des écoles REP, notamment aux zones rurales et péri-urbaines. L'objectif initial a évolué passant à 300 000 élèves d'ici fin 2022.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de communes concernées (source : DGESCO) :
 - 2019-2020 : 399 communes concernées sur 96 départements répondants ;
 - 2020-2021 : 307 communes concernées sur 81 départements répondants ;
 - 2021-2022 (T1) : 624 communes concernées sur 89 départements répondants.
- Nombre d'écoles concernées (source : DGESCO) :
 - 2019-2020 : 1 392 écoles concernées sur 96 départements répondants ;
 - 2020-2021 : 981 écoles concernées sur 81 départements répondants ;
 - 2021-2022 (T1) : 2 092 écoles concernées sur 89 départements répondants.
- Nombre d'élèves concernés (source : DGESCO) :
 - 2019-2020 : 153 000 élèves concernés sur 82 départements répondants ;
 - 2020-2021 : 96 602 élèves concernés sur 80 départements répondants ;
 - 2021-2022 (T1) : 230 000 élèves concernés sur 89 départements répondants.

Le nombre de petits déjeuners correspondant par enfant et par mois dans les QPV n'est pas connu.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget alloué s'élève à 12 millions chaque année de 2019 à 2022. Le budget dépensé était de 2,29 millions d'euros en 2019, 2,32 en 2020 et 7,77 en 2021.

Sur la base de 36 semaines hors vacances chaque année, et d'un coût moyen estimé à 1,50 euro par petit déjeuner, le montant dépensé au premier semestre 2021-2022 permettrait de financer environ un petit déjeuner par mois par élève bénéficiaire. Selon ces mêmes hypothèses, le budget alloué initialement sur cette même période aurait permis de financer environ trois petits déjeuners par mois par élève bénéficiaire.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de la santé et de la réussite scolaire des enfants issus de milieux défavorisés. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

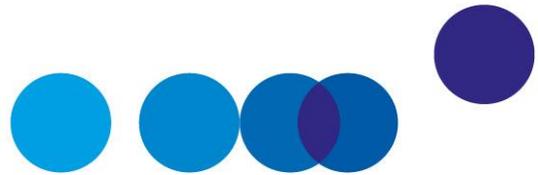
Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'évaluation souhaitée par le comité ne sera pas possible. L'indicateur d'évaluation sur l'évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés ayant bénéficié de petits déjeuners n'est pas disponible car il n'est pas suivi.

Indicateur d'évaluation :

- Évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés dans les établissements bénéficiant de petits déjeuners.

Cet indicateur n'est pas disponible.



MESURE 1.9

Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »)

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

En France, 1 enfant sur 5 naît chaque année dans une famille en situation de précarité. La nutrition de ces enfants est un enjeu de santé publique en termes de prévention. Le poids de certaines dépenses alimentaires contraintes dans les budgets des familles appartenant aux deux premiers déciles est plus élevé, à la fois en relatif et en valeur absolue.

Contours de la mesure

Le programme « Malin », expérimenté dans cinq territoires, a permis à plus de 10 000 familles de bénéficier de dispositifs de réductions sur des produits alimentaires ou liés à l'alimentation depuis 2012 et de conseils nutritionnels pour encourager le fait maison, avec des impacts importants en termes de santé publique (augmentation de la part d'alimentation fait maison spécifique adaptée au jeune enfant, allongement de la durée d'utilisation du lait spécifique 2^e âge, réduction de la consommation de boissons sucrées). 160 000 enfants de moins de 3 ans pourraient à terme être concernés par la généralisation de ce programme qui vise à améliorer les pratiques alimentaires des enfants de moins de 3 ans et à réduire la charge financière pour les familles vivant aux alentours ou en dessous du seuil de pauvreté.

Finalités

Objectif quantitatif : proposer le programme à 100 % des enfants éligibles, soit 480 000 enfants, et inscrire un tiers de ces enfants dans le programme, soit 160 000 enfants.

Objectif final de la mesure : améliorer les pratiques alimentaires pour contribuer à une meilleure santé, réduire la charge de l'alimentation infantile pour les familles défavorisées.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Généralisation progressive dans le cadre d'un conventionnement national avec la Caf. Le déploiement se fera de manière progressive sur la base du volontariat.

Administration en appui

Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure poursuit l'objectif de proposer le programme « Malin » à 100 % des enfants éligibles, soit 480 000 enfants, et d'inscrire un tiers de ces enfants au programme, soit 160 000 enfants.

Au 31 décembre 2021, le programme avait été proposé à près de 160 000 enfants éligibles, soit 33,3 % de l'objectif. À cette même date, 41 433 enfants s'étaient inscrits, soit 25,7 % de l'objectif final.

En termes de budget, aucun crédit de la Stratégie n'est alloué à ce programme.

L'évaluation du dispositif dans sa dimension de satisfaction et d'amélioration de la santé des familles sera possible à travers l'étude ECAIL, avec des résultats disponibles en 2024. Le comité ne disposera pas en revanche d'informations sur l'évolution du reste à vivre pour les familles bénéficiaires du programme « Malin ».

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Le déploiement national a été réalisé en juin 2021 *via* un mailing Cnaf (à l'exception des DROM et de quatre départements - l'Aisne, la Côte-d'Or, le Nord et le Pas-de-Calais, sur lesquels des études d'impact sont en cours).

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre total d'enfants auxquels le programme a été proposé (éligibles ou non) (source : programme « Malin ») :
 - en 2020 : 114 518 enfants ;
 - en 2021 : 684 568 enfants.
- Proportion d'enfants concernés parmi les enfants pauvres
Cet indicateur n'est pas disponible.
- Nombre de familles éligibles ayant reçu le mail (source : Cnaf)
 - 2020 (octobre) : 30 355 familles ;
 - 2021 : 127 037 familles.
- Nombre d'enfants éligibles ayant reçu un mail (source : programme « Malin ») :
 - sur l'année 2020 : 22 900 enfants ;
 - sur l'année 2021 : 136 914 enfants.
- Nombre d'inscrits depuis le lancement :
 - 2020 (octobre) : 22 000 familles (source : Cnaf), le nombre d'enfants inscrits au cours de l'année 2020 s'élève à 5 500 enfants (source : programme « Malin ») ;
 - 2021 : 41 433 enfants inscrits (source : Cnaf).

Budget effectivement alloué / dépensé

Aucun crédit n'est prévu pour le déploiement de cette mesure dans la Stratégie.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de la santé des enfants pauvres. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'évaluation du dispositif dans sa dimension de satisfaction et d'amélioration de la santé des familles sera possible à travers l'étude ECAIL et disponible en 2024. Le comité ne disposera pas en revanche d'informations sur l'évolution du reste à vivre pour les familles bénéficiant du programme « Malin ».

Indicateurs d'évaluation

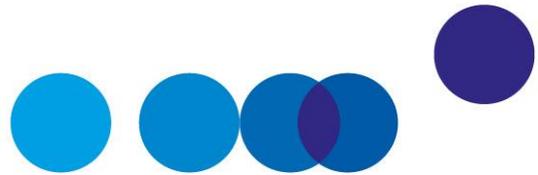
- Satisfaction et amélioration de la santé des familles ayant recours au programme « Malin »

La mesure de la satisfaction est faite par l'association Malin à travers des enquêtes ponctuelles. Selon deux enquêtes de satisfaction menées en 2013 et 2015 sur des échantillons de 100-150 familles tirées au sort, les familles du programme « Malin » sont à 85 % satisfaites du programme.

La mesure de l'amélioration sera effectuée grâce à l'étude clinique ECAIL dont les résultats seront disponibles en 2024.

- Évolution du reste à vivre pour les familles bénéficiaires du programme ;

Cet indicateur n'est pas disponible.



MESURE 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

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Toutes les données disponibles montrent que les inégalités de santé sont déjà installées avant 6 ans, voire avant 3 ans. La prévention des inégalités sociales de santé et la promotion de la santé périnatale, au cœur des missions de la PMI, sont des axes fondamentaux de la lutte contre la pauvreté des jeunes enfants.

Institution originale, pionnière d'un mode de prise en charge axé sur la prévention et le repérage précoce, la PMI joue un rôle majeur auprès de toutes les familles, et en particulier les plus vulnérables : en 2015, la PMI représentait plus de 5 100 points fixes de consultation et plus de 700 000 enfants avaient bénéficié au moins d'une consultation. Ces missions sont toutefois mises en œuvre de manière inégale en fonction des territoires : un département sur deux n'assure pas de séances pré- ou postnatales ou moins de la moitié de ce qui est prévu par la loi.

De même s'agissant de la médecine scolaire, les objectifs déjà fixés dans la loi ne sont pas atteints : la visite de la 6^e année, pourtant obligatoire, n'est pas respectée pour un quart des enfants en zone REP et REP+. Un tiers des postes de médecins scolaires n'est pas pourvu : sur 1 500 postes ouverts, 500 sont vacants. Les différents parcours de santé (périnatalité, suivi PMI, parcours de santé autour du médecin traitant, parcours éducatif de santé au sein de l'éducation nationale) sont aujourd'hui insuffisamment articulés.

Contours de la mesure

Mettre en place un accompagnement social et médical renforcé de certaines femmes et de leur nourrisson en s'appuyant sur le savoir-faire des équipes de PMI

L'enjeu est d'augmenter le nombre de parents bénéficiaires de visites à domicile de la PMI, qui ne fait en l'état l'objet d'aucune norme. Ces visites sont autant d'opportunités pour connaître l'environnement de l'enfant, repérer d'éventuels facteurs de risques, conseiller et soutenir les parents dans leur fonction parentale. Elles permettront d'apporter un soutien renforcé aux femmes présentant certaines formes de vulnérabilité.

Alléger les tâches techniques confiées aux services de PMI

Afin de permettre aux services de PMI de renforcer leur rôle de prévention et d'accompagnement, un bilan de l'adéquation entre leurs missions et leurs moyens, sur la base d'un état des lieux objectif et exhaustif, sera réalisé. Toutes les pistes de travail permettant de libérer les énergies des PMI et de repenser l'adaptation de leurs moyens à leur périmètre d'action seront examinées. Des départements volontaires pourront passer des conventions avec les Caf pour que ces dernières prennent en charge l'exercice de missions liées à l'autorisation ou l'agrément des EAJE et assistants maternels ainsi que de formation des assistants maternels. À horizon deux ans, il est proposé d'organiser le transfert pérenne de ces missions.

S'agissant des missions et moyens de la PMI, un travail s'engagera dès les prochaines semaines dans le cadre d'une mission parlementaire, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, pour établir un diagnostic partagé des missions portées par les services de PMI. Ce travail permettra de chiffrer les impacts de ces mesures sur le niveau d'activité des services de PMI.

Rapport de Michèle Peyron, *Pour sauver la PMI, agissons maintenant !*

Mettre en place un cadre d'engagement de l'assurance maladie sur la prise de charge d'actes de prévention en milieu scolaire

Le parcours santé-accueil-éducation 0-6 ans prévoit d'actualiser les conventions entre les agences régionales de santé et les rectorats afin de garantir la fluidité, d'améliorer le repérage et de prévenir les ruptures de prise en charge en matière de santé des enfants. La Stratégie pauvreté sera l'occasion de prolonger ces mesures.

Les étudiants en santé du service sanitaire pourraient être mobilisés dans ce cadre afin de déployer des solutions adaptées à chaque territoire permettant de proposer une visite médicale avant 6 ans. À moyen terme, il est proposé d'explorer en lien avec l'assurance maladie la mise en place d'un cadre d'intervention des médecins et d'infirmiers libéraux en milieu scolaire. L'objectif pourrait être de rendre effective la visite médicale avant 6 ans pour tous. Une mission parlementaire sera lancée

dans les prochaines semaines pour établir un diagnostic complet et proposer des pistes d'amélioration.

Poursuivre l'extension du programme « M'T Dents » dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de santé publique

3,5 millions d'enfants et de jeunes sont aujourd'hui couverts par le programme « M'T Dents ». Parmi les développements récents figurent notamment de nouvelles mesures visant à faire promotion de l'examen bucco-dentaire en milieu scolaire (mise en place d'un suivi personnalisé pour les CP en zone prioritaire) : 1 400 classes de CP sont concernées en 2018.

L'extension du programme « M'T Dents », envisagée dans le cadre des travaux sur le reste à charge zéro sur la base d'une analyse des zones non couvertes, pourra être prolongée dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de santé publique. Il s'agit de couvrir d'une part les enfants en situation de handicap lors de l'entrée en établissement et d'autre part les enfants relevant de la protection de l'enfance. Ces heures sont financées par la PMI et donc gratuites pour les familles.

Finalités

Objectif quantitatif : en cours de réflexion à ce jour.

Objectif final de la mesure : renforcer l'accès à la santé pour toutes les familles et tous les jeunes enfants, en particulier les plus pauvres.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget global de la mesure n'est pas renseigné.

Programme « M'T Dents »

Le budget dédié à l'extension du programme « M'T Dents » est de 38 millions d'euros. Les crédits de 2019 s'élèvent à 8 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 10 millions d'euros chaque année de 2020 à 2022.

Pour les mesures relatives à la PMI

Fin 2020, les montants alloués étaient en cours de détermination.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

L'ensemble des actions de cette mesure est mis en place à partir de 2019. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Pour les mesures relatives à la PMI

La mise en place sera progressive sur l'ensemble des départements. La première étape ayant débuté en 2020 avec 30 départements volontaires.

Administrations référentes

Ministère des Solidarités et de la Santé, ministère de l'Éducation nationale,
conseils départementaux, Cnaf et CNAM

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Il n'existe pas d'objectifs quantitatifs pour cette mesure, si ce n'est un objectif global de renforcement d'accès à la santé pour toutes les familles et les enfants, en particulier les plus pauvres.

En 2020, 29 départements avaient contractualisé sur les objectifs de protection de l'enfance. En 2021, 36 nouveaux départements se sont engagés dans cette démarche. Par ailleurs, la loi pour l'école de la confiance du 26 juillet 2019 a rendu obligatoire l'examen médical à 3-4 ans. Le comité ne dispose cependant pas d'informations sur la mise en place effective de cette obligation. Cette mesure comprend également l'extension du programme « M'T Dents » visant à améliorer la santé bucco-dentaire des enfants et qui est financé par les fonds de la Stratégie. En 2022, la contractualisation a été étendue à l'ensemble des territoires pour les départements volontaires.

Entre 2018 et 2019, le taux moyen de réalisation de l'examen bucco-dentaire à 6 ans a progressé de 8,4 points, passant de 47,6 % à 56 %. On ne dispose pas de données plus récentes. Sur cette même période, le taux d'examens bucco-dentaires « M'T Dents » réalisés – en ne comptant que les examens réalisés sur présentation du bon – est stable, autour de 33 %. Entre 2019 et 2020, cet indicateur chute à 22 %. Mais cet indicateur présente des biais puisque, par exemple, les familles bénéficiaires de la CSS, dispensées de l'avance des frais lors d'une consultation chez le chirurgien-dentiste, n'ont pas à présenter le bon « M'T Dents » pour bénéficier du tiers payant.

En termes de budget, seuls les crédits pour le programme « M'T Dents » sont connus. Ils s'élèvent à 38 millions d'euros sur quatre ans.

L'évaluation souhaitée par le comité n'est pas possible. L'indicateur d'évaluation sur l'état de santé des familles et des enfants ayant bénéficié de la mesure n'est pas suivi car les données ne sont pas disponibles.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Alléger les tâches techniques confiées aux services de PMI

Le rapport Peyron a été remis en mars 2019, avec des propositions pour l'avenir de la PMI et la santé des mères et des enfants en situation vulnérable.

Lancée le 14 octobre 2019, la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance s'est notamment donné pour objectif de doubler d'ici 2022 le nombre de visites à domicile prénatales par les sages-femmes de PMI et le nombre de visites à domicile infantiles par des infirmières puéricultrices juste après l'accouchement.

La circulaire n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février 2020 relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance fournit la liste des 30 premiers départements prêts à s'engager dans la démarche. La première étape a eu lieu en 2020 avec la signature de contrats préfet/ARS/département pour 29 des 30 départements candidats retenus. La circulaire n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2021/25 du 1^{er} avril 2021 a retenu 40 nouvelles candidatures de départements ou territoires dont 36 ont signé en 2021. Une nouvelle instruction n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2022/61 du 18 février 2022 étend la démarche de contractualisation à l'ensemble des territoires en 2022 pour les départements volontaires.

Ces contrats comportent plusieurs objectifs dont six concernent le volet prévention et sont susceptibles de bénéficier de financements FIR : cinq objectifs fondamentaux (avec comme cibles nationales indicatives : 20 % d'EPP réalisées par la PMI, 20 % de femmes vues à domicile en pré et post natal par une sage-femme, entre 80 et 90 % d'enfants bénéficiant du Bilan de 3-4 ans à l'école réalisé par la PMI, 15 % des enfants vus en VAD par une puéricultrice, 20 % d'enfants vus en consultation infantile pour les examens obligatoires de l'enfant) avec une attention particulière en direction des populations les plus vulnérables. Un objectif facultatif concerne les actions innovantes notamment des actions « d'aller vers », de formations au soutien à la parentalité, etc.

L'accompagnement au déploiement de l'Entretien prénatal précoce, devenu obligatoire depuis le 1^{er} mai 2020, a été retenu par le gouvernement comme l'une des réformes prioritaires pour le ministère des Solidarités et de la Santé.

Mettre en place un cadre d'engagement de l'assurance maladie sur la prise de charge d'actes de prévention en milieu scolaire

La loi « école de la confiance » a rendu obligatoire l'examen des enfants de 3-4 ans, en confiant aux professionnels de la PMI le soin de les réaliser en première intention à l'école, les professionnels de santé scolaire n'intervenant que lorsque cet examen n'a pu être réalisé. Afin de permettre cette montée en charge, cet objectif a été retenu dans le cadre

de la contractualisation préfets/ARS/départements. Un arrêté du 20 août 2021 (modifiant l'arrêté du 3 novembre 2015) précise la périodicité et le contenu des trois visites médicales et de dépistage obligatoires prévues à l'article L. 541-1 du code de l'éducation. Le comité ne dispose pas d'informations sur la mise en place effective de cette obligation.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Pour les 0-3 ans, à travers la part des enfants de 3 à 4 ans ayant bénéficié d'un bilan de santé de la PMI (en milieu scolaire ou non) ou le repérage des interventions à domicile auprès des mères
 - 2018 : données non disponibles
 - 2019 :
 - 586 000 bilans de santé ont été effectués en école maternelle pour des enfants de 3 à 4 ans et ont concerné 77 % des enfants de 3 à 4 ans (source : Drees)
 - 177 000 visites à domicile de sages-femmes en pré et postnatal et 550 000 visites à domicile de puéricultrices, le ratio national du nombre de femmes ayant bénéficié d'au moins une visite à domicile dans l'année rapporté à un proxy du nombre d'accouchements dans la même année est de l'ordre de 8 % (source : Drees)
 - 2020, 2021 : données non disponibles
- Pour les 4-6 ans, le nombre d'enfants de 6 ans ayant déjà bénéficié d'une visite médicale entre 4-6 ans : données non disponibles
- Pour les 4-6 ans, le nombre d'enfants ayant bénéficié du programme « M'T Dents » :
 - en 2018, le taux moyen de réalisation de l'examen bucco-dentaire s'établissait à 47,6 % pour l'examen de 6 ans (source : Cour des comptes) ;
 - en 2019, le taux moyen de réalisation de l'examen bucco-dentaire s'établissait à 56 % pour l'examen de 6 ans (source : Cour des comptes) ;
 - en 2019-2020 : 34 140 enfants de CP sensibilisés ou ayant eu un examen bucco-dentaire. Le taux d'évolution par rapport à 2018-2019 est de 52 % (source : DGS).

Le taux d'examens bucco-dentaires « M'T Dents » réalisés en ne comptant que les examens réalisés sur présentation du bon (EBD) est stable de 2016 à 2019 avec un enfant sur trois en moyenne qui participe au programme, tous âges confondus¹. En 2020, ce taux chute à 22 % avec la crise sanitaire. Mais cet indicateur présente des biais puisque, par exemple, les familles bénéficiaires de la CSS, dispensées de l'avance des frais lors d'une

¹ Cour des comptes (2021), *La santé des enfants : une politique à refonder pour réduire les inégalités sociales et territoriales de santé*, rapport, décembre.

consultation chez le chirurgien-dentiste, n'ont pas à présenter le bon « M'T Dents » pour bénéficier du tiers payant (source : Cour des comptes).

En 2020, première année de suivi possible pour les examens bucco-dentaires à 3 ans, seul un enfant sur cinq âgé de 3 ans a consulté un chirurgien-dentiste ce qui s'explique par le contexte de crise sanitaire⁸³, le caractère récent de ce dispositif, encore peu identifié par les familles, et les difficultés de prise en charge d'enfants de 3 ans par les chirurgiens-dentistes (disponibilités, et adaptations nécessaires des examens et de la relation aux patients pour faire preuve de davantage de pédagogie) (source : Cour des comptes).

Budget effectivement alloué / dépensé

Les montants dépensés en 2019 s'élèvent à 5 millions d'euros mais il n'est pas clair si ce budget concerne spécifiquement le programme « M'T Dents » ou l'ensemble de la mesure. Les montants dépensés pour les autres années ne sont pas connus.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de la santé des familles et des jeunes enfants, en particulier les plus pauvres. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

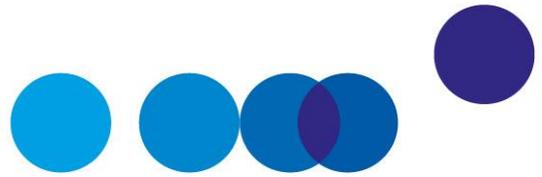
Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

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.

Indicateurs d'évaluation

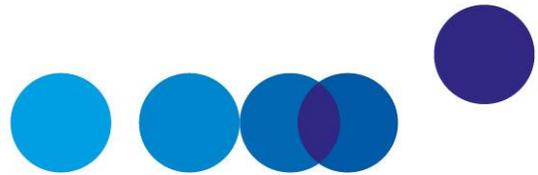
- Indicateurs d'état de santé (dont l'indicateur de santé bucco-dentaire) des familles ayant bénéficié des visites des équipes de la PMI et des enfants (0-6 ans) ayant eu des visites médicales scolaires.

Ces indicateurs ne sont suivis car les données ne sont pas disponibles.



THÉMATIQUE 2

SANTÉ



MESURE 2.1

Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le renoncement aux soins concerne 25 % de la population, avec de grandes disparités territoriales mais des caractéristiques communes – les situations de renoncement aux soins concernent majoritairement des femmes, des personnes vivant seules, les jeunes, les familles monoparentales, et plus généralement les personnes ayant connu une instabilité par rapport à l'emploi ou des ruptures dans leur parcours de vie (étude de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, 2016).

Non-recours, renoncement aux soins, refus de soins : si les causes sont multiples, les discriminations réelles ou la crainte d'une stigmatisation s'ajoutent à un problème de solvabilité des personnes défavorisées, soit que leur couverture maladie est insuffisante, soit qu'elles n'ont pas eu connaissance des prestations dont elles pouvaient bénéficier ou n'ont pas su comment les demander.

L'accès aux droits de santé et l'accès aux structures de soins pour les publics les plus défavorisés constituent donc des outils essentiels de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Contours de la mesure

Dès 2019, la CMU-c et l'ACS pourront être demandées de manière dématérialisée.

À partir de 2020, l'ACS sera absorbée par la CMU-c. Prolongement de la protection universelle maladie, cette nouvelle CMU-c, contributive, ou non selon les revenus (les personnes antérieurement éligibles à l'ACS pourront bénéficier du panier de soins CMU-c moyennant une participation financière

fixée selon l'âge des bénéficiaires), simplifiera les démarches de l'assuré et lissera les effets de seuil.

Près de vingt ans après la création de la CMU, la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (CSS) parachèvera notre dispositif national d'accès aux soins pour les plus démunis.

Finalités

Objectif quantitatif : pas d'objectif identifié.

Objectif final de la mesure : diminuer le non-recours et le renoncement aux soins, et améliorer le taux de couverture complémentaire des ménages modestes.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 525 millions d'euros.

Aucun crédit en 2019.

Il est prévu qu'ils soient respectivement de 145, 175 et 205 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Entrée en vigueur de la mesure en 2019.

Administration référente

DSS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Le 1^{er} novembre 2019, la complémentaire santé solidaire (CSS) a remplacé la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) et a été étendue aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS). Pour être éligible, il faut disposer d'un niveau de vie inférieur à environ 90 % du seuil de pauvreté. Conçue pour faciliter l'accès aux soins des personnes vulnérables et leur offrir une meilleure couverture santé, la CSS a pour ambition d'augmenter le taux de recours qui était enregistré pour les anciennes prestations CMU-c et ACS.

Fin 2021, le nombre de bénéficiaires de la CSS est de 7,12 millions pour l'ensemble des régimes et des organismes complémentaires gestionnaires, dont 5,67 millions pour la CSS sans participation et 1,45 million pour la CSS avec participation. Le total des bénéficiaires est en baisse de 1,3 % par rapport à fin 2020, dont une diminution de 3,8 % du nombre de bénéficiaires de la CSS sans participation (CSSG qui est l'ex-CMU-c) et une progression de 1,3 % du nombre de bénéficiaires de la CSS avec participation (CSSP, qui est l'ex-ACS). Les effectifs à fin 2020 comprennent donc une part de bénéficiaires qui seraient

sortis du dispositif en l'absence des mesures de prolongation des droits prises dans le cadre de la crise sanitaire.

Avec cette mesure, une amélioration du taux de recours global est souhaitée (+6 points en 2021 et +9 points en 2022) et plus spécifiquement du taux de recours des anciens éligibles à l'ACS (+3 points en 2020). En 2019, le taux de recours à la complémentaire santé solidaire (CSS) était de 52 %, stable par rapport à 2018 (taux de recours à la CMU-c ou à l'ACS). Le taux de recours à la CSS varie fortement entre la CSS avec participation financière (ex-CMU-c) et sans participation financière (ex-ACS). Pour la CSS sans participation, il est estimé en 2019 à 66 %, stable par rapport au taux de recours à la CMU-c en 2018. Pour la CSS avec participation, il est estimé en 2019 à 27 %, soit 1 point en dessous du taux de recours à l'ACS en 2018 (28 %).

La structure par âge des bénéficiaires de la CSS avec participation est assez proche de celle de l'ancienne ACS, alors que la CSS avec participation visait à s'ouvrir à de nouvelles populations. Enfin, les bénéficiaires de la CSS recourent plus fréquemment aux médecins généralistes et moins aux spécialistes que la population générale. Les autres indicateurs d'évaluation retenus ne sont pas disponibles.

Le budget alloué initialement à cette mesure est de 525 millions d'euros. Les montants effectifs alloués et dépensés pour cette mesure ne sont pas connus.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

En 2020, deux prolongations exceptionnelles des contrats de C2S ont été prévues, au printemps et en fin d'année 2020, afin de prévenir toute rupture de droits :

- prolongation de trois mois des contrats de C2S expirant entre le 12 mars et le 31 juillet 2020 ;
- prolongation de trois mois des contrats de C2S expirant entre le 30 octobre 2020 et le 16 février 2021.

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin de lutter contre le non-recours à la CSS, et notamment celui de bénéficiaires de certains minima sociaux, qui tout en étant éligibles à la complémentaire santé solidaire (CSS), n'y recourent pas tous :

- l'attribution automatique de la CSS sans participation financière aux nouveaux bénéficiaires du RSA (article 88 de la LFSS pour 2022) : aucune autre démarche ne sera requise de leur part que la demande de RSA, par voie papier ou en ligne. Ils pourront toutefois s'opposer de manière expresse au bénéfice de la CSS lors de leur demande de RSA (mesure 2.2) ;
- la simplification des démarches pour les nouveaux bénéficiaires de l'ASPA (article 88 de la LFSS 2022) : ils bénéficiaient déjà d'un renouvellement automatique de leur droit.

Ils bénéficieront désormais d'une présomption de droits à la CSS avec participation financière, s'ils ne travaillent pas, ce qui est le cas de l'immense majorité d'entre eux. À moyen terme, lorsque la demande d'ASPA pourra être réalisée par le biais d'un téléservice, la demande de CSS pourra être intégrée directement au téléservice.

Plusieurs mesures visant à simplifier les démarches des assurés et à assouplir l'accès au dispositif ont également été mises en œuvre :

- les bénéficiaires de la CSS pourront désormais renoncer à leur contrat en cours de droit, afin de pouvoir adapter leur couverture complémentaire au changement de leur situation (article 88 de la LFSS 2022) ;
- le recours au dispositif de ressources mensuelles (DRM), alimenté par les déclarations sociales des employeurs et celles des organismes de protection sociale, doit permettre aux organismes de sécurité sociale d'obtenir automatiquement des informations sur la nature et le montant des revenus d'activité salariée et des ressources issues de prestations sociales versés mensuellement aux assurés. Cette collecte automatisée des informations relatives aux ressources des demandeurs de la CSS dispensera les assurés de déclarer l'intégralité des ressources de leur foyer et fiabilisera les déclarations de ressources (décret du 13 décembre 2021 n° 2021-1642 simplifiant l'accès à la protection complémentaire en matière de santé) ;
- les démarches des bénéficiaires pour les demandes de renouvellement de cette complémentaire ont été allégées, sous certaines conditions, par le même décret ;
- les modalités d'ouverture de droit ont été assouplies pour mieux prendre en compte l'évolution de la composition du foyer et mieux couvrir les ayants-droit.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Quelques précisions sur la participation financière des bénéficiaires de la CSS et l'objectif en termes de taux de recours :

- la CSS permet d'accéder à un contrat de complémentaire santé unique (là où l'ACS en proposait 3, avec des coûts et niveaux de couverture différents) et à un panier de soins sans reste à charge, moyennant une participation financière. Pour la population correspondant aux personnes éligibles à l'ex-ACS, les tarifs sont de 96 euros par an pour les bénéficiaires de moins de 29 ans, ils seront de 168 euros pour les 30 à 49 ans, de 252 euros pour les 50 à 59 ans, de 300 euros pour les 60 à 69 ans, et de 360 euros pour les personnes de 70 ans ou plus. Les anciens bénéficiaires de la CMU-c ont droit à la CSS sans participation financière ;
- pas d'objectif quantitatif défini mais la recherche d'une amélioration de 3 points du taux de recours en 2020 pour les anciens éligibles à l'ACS, de 6 points au global en 2021 et de 9 points au global en 2022.

Budget effectivement alloué / dépensé

- En 2019, pour la CMU-c uniquement, le budget alloué s'élève à 2 395 millions d'euros. La dépense engagée par les organismes gestionnaires de l'ACS est évaluée à 415 millions d'euros (source : DSS).
- En 2020, pour la CSS sans participation et la CSS avec participation (l'année 2021 est marquée par une montée en charge de la CSS avec participation) le budget alloué s'élève à 2 448 millions d'euros. La dépense pour l'ACS, engagée par les organismes gestionnaires des derniers contrats, courant jusqu'au mois d'octobre est évaluée à 207 millions d'euros (source : DSS).
- En 2021, pour la CSS avec et sans participation, la dépense agrégée s'élève à 3 147 millions d'euros (source : DSS).

La dépense pour la CSS est agrégée dans les comptes de la CNAM et de la CCMSA entre la CSS sans participation et la CSS avec participation. Il n'est donc pas possible de déterminer un montant précis pour l'une ou l'autre déclinaison de la prestation.

En 2019, la dépense connue pour la CMU-c ne comprend pas la dépense au titre de l'ACS. La dépense au titre de l'ACS était uniquement à la charge des organismes complémentaires (OC), alors que la CMU-c était remboursée au réel aux organismes gestionnaires, dans la limite d'un coût moyen par bénéficiaire établi réglementairement chaque année.

La dépense engagée au titre de la CSS par les organismes gestionnaires (régimes ou OC) est désormais entièrement remboursée par le Fond CSS créé au sein de la CNAM et financé par une part de la TSA.

En 2020, la dépense pour la CSS est en phase de montée en charge. En effet, les contrats ACS engagés avant le 30 octobre 2019 pouvaient courir jusqu'au 30 octobre 2020. Ils étaient remplacés au fil de l'exercice 2020 par des contrats CSS avec participation, en cas de renouvellement des droits.

L'année 2021 est la première année pleine pour la totalité de la dépense CSS.

La dépense publique pour la CSS avec participation est diminuée du montant des participations des assurés et augmentée du montant des frais de gestion alloués aux OC.

Pour 2021, le montant des participations est évalué à 283 millions et le montant des frais de gestion à 22 millions.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est la diminution du non-recours aux soins, l'amélioration du taux de couverture complémentaire des ménages modestes afin d'améliorer la santé des ménages les plus modestes. Les grands objectifs

visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté, de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

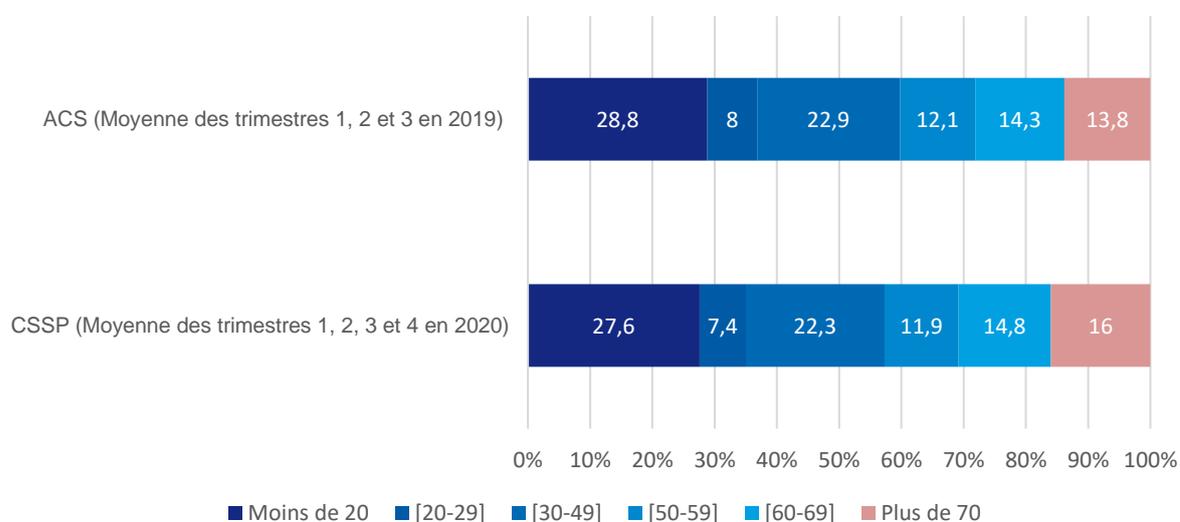
- Connaissance du dispositif auprès des usagers :
 - en 2018 (source : baromètre Drees 2018) :
 - CMU-c : 88 % de la population avait déjà entendu parler de la CMU-c, dont 81 % déclarait savoir qui peut en bénéficier ;
 - ACS : 30 % de la population avait déjà entendu parler de l'ACS, dont 26 % déclarait savoir qui peut en bénéficier.
 - en 2019 : données non disponibles ;
 - en 2020 (source : baromètre Drees 2020) :
 - CSS sans participation : 76 % a déjà entendu parler de la « complémentaire santé solidaire sans participation financière (ex CMU-c) ou CSS gratuite », dont 68 % déclarait savoir qui peut en bénéficier ;
 - CSS avec participation financière : 28 % de la population avait déjà entendu parler de la « complémentaire santé solidaire avec participation financière (ex ACS) ou CSS avec participation », dont 24 % déclarait savoir qui peut en bénéficier ;
 - en 2021 : données non disponibles (prochaines données prévues : 2022, disponible début 2023).
- Évolution des effectifs des bénéficiaires de la CSS et de leurs caractéristiques (source : DSS) :
 - fin 2019 : total de 6,75 millions de personnes couvertes, dont 5,55 millions pour la CMU-c / CSSG, 1,09 million pour l'ACS et 0,11 million pour la CSSP ;
 - fin 2020 : total de 7,21 millions de personnes couvertes, dont 5,89 millions pour la CSSG et 1,32 million pour la CSSP ;
 - fin 2021 : 7,12 millions de personnes couvertes, dont 5,67 pour la CSSG et 1,45 pour la CSSP.
- Taux de recours et de non-recours à la complémentaire santé solidaire et son évolution :
 - en 2018 : taux de recours à la CMU-c ou l'ACS : 52 % (recours à la CMU-c, l'ACS ou une complémentaire d'entreprise : 66 %) (source : DSS) :
 - CMU-c : taux de recours de 66 % (CMU-c ou complémentaire d'entreprise : 76 %) ;
 - ACS : taux de recours de 28 % (ACS ou complémentaire d'entreprise : 48 %) ;

- en 2019 : taux de recours à la CSS : 52 % (recours à la CSS ou à une complémentaire d'entreprise : 67 %) (source : DSS) :
 - CSS sans participation : taux de recours de 66 % (CSS sans participation ou complémentaire d'entreprise : 77 %) ;
 - CSS avec participation : taux de recours de 27 % (CSS avec participation ou complémentaire d'entreprise : 48 %).
- en 2020, 2021 : non disponible.
- Part des contrats CSS avec participation financière (CSSP) gérés par les organismes complémentaires (travaux sur la « Part de marché » de l'AMO et de l'AMC) (source : DSS) :
 - fin 2019 : 90,7 % ;
 - fin 2020 : 62,5 % ;
 - fin 2021 : 46,3 %.

Fin 2019, peu de contrats CSS avec participation financière sont actifs et les régimes sont en phase de montée en charge pour la gestion de cette prestation. Fin 2021, les régimes ont achevé leur montée en charge et prennent en gestion la grande majorité des contrats des primo-accédants.

- Évolution de la structure des bénéficiaires par âge (avant et après la réforme) et par revenu (avant et après réforme) (selon disponibilité sur ce dernier aspect)

Graphique 1 – Évolution de la structure des bénéficiaires par classe d'âge des bénéficiaires de l'ACS et de la CSSP (avant et après la réforme de 2019)



Source : les données sont issues d'un échantillon de 12 CPAM, sur la base des attributions de l'ACS, puis de la CSS avec participation financière

L'indicateur est particulièrement intéressant à suivre pour la CSS avec participation financière, qui avait notamment pour objectif de s'ouvrir à de nouvelles populations. Dans les faits, la structure par âge des bénéficiaires de la nouvelle CSS avec participation financière est assez proche de celle de l'ex. ACS, avec une légère augmentation de la part de la population âgée de 70 ans et plus.

- Nature de la consommation des soins pour les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (CSS)

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

Les bénéficiaires de la CSS recourent plus fréquemment aux consultations auprès de médecins généralistes que la population générale : 18,3 % de la dépense de CSS vs. 12 % pour la population générale.

La part des honoraires dentaires dans la dépense totale est également supérieure pour les bénéficiaires de la CSS, qui bénéficient d'un panier de soins réglementé et mieux couvrant que le reste de la population, même depuis la mise en place du 100 % santé (12,4 % pour la CSS vs. 8,7 % pour la population générale).

En revanche, les bénéficiaires de la CSS recourent moins aux consultations auprès de médecins spécialistes : 12,3 % de la dépense de CSS vs. 15 % pour la population générale. Le recours aux médicaments est également inférieur à celui de la population générale (33,6 % vs 37,5 %). Cela pourrait s'expliquer par la jeunesse des bénéficiaires de la CSS sans participation. Ces derniers prédominent par rapport aux bénéficiaires de la CSS avec participation, en représentant 80 % de la population protégée par l'ensemble du dispositif.

Ils sont composés à 40 % de personnes de moins de 20 ans et seulement à 10 % de personnes de plus de 60 ans.

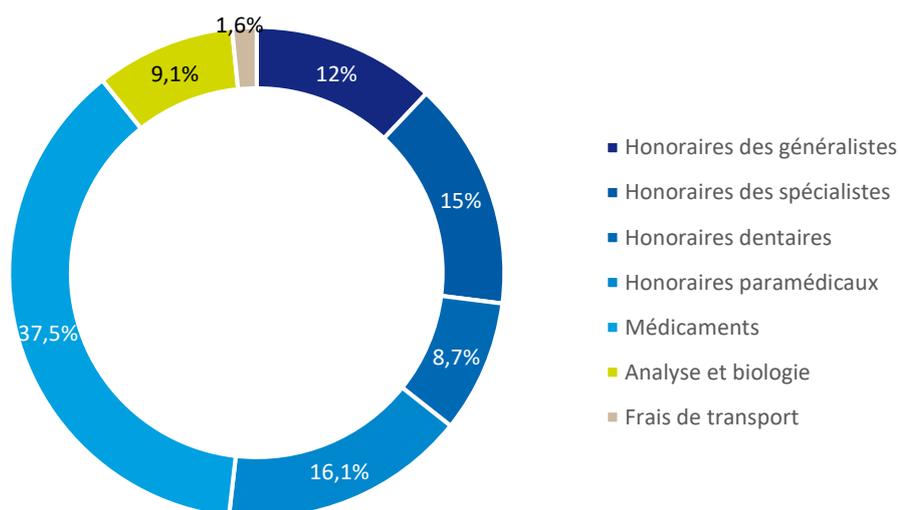
Parallèlement, les personnes âgées ne relèvent pas systématiquement de l'ALD et, le cas échéant, restent plus consommatrices de consultations de spécialistes et de médicaments pour les pathologies ne relevant pas de leur ALD. Leurs dépenses restent donc visibles au niveau du TM (source : rapport annuel de la complémentaire santé solidaire, DSS, 2021).

- Taux de renoncement aux soins de santé
- Effet sur le revenu disponible pour les personnes ayant accès au dispositif
- Délais d'attribution de la couverture

- Nombre de suspensions et de fermetures de contrats suite à incident de paiement de la participation financière

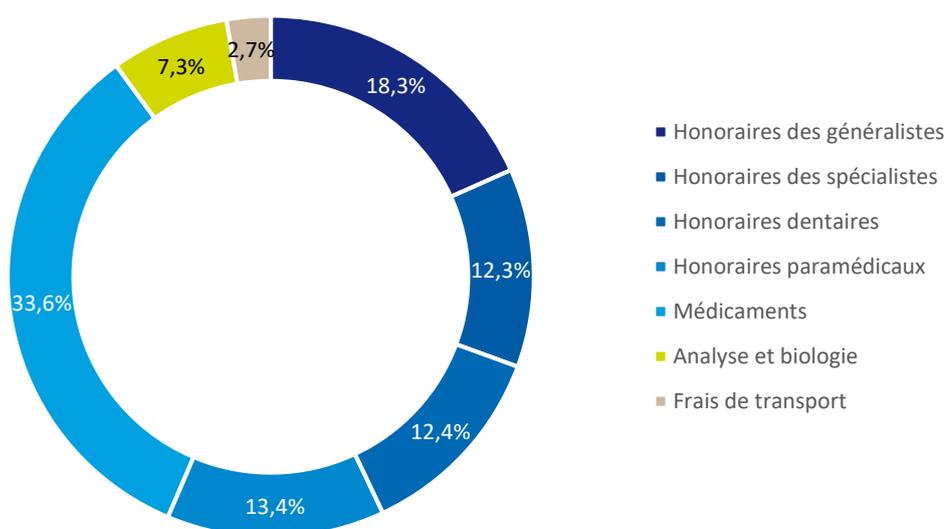
Ces quatre derniers indicateurs ne sont pas disponibles.

Graphique 2 – Répartition des dépenses de santé pour les bénéficiaires du régime général

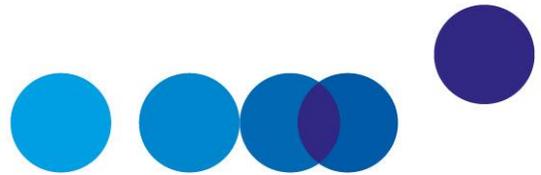


Source : CNAM

Graphique 3 – Répartition des dépenses de santé pour les bénéficiaires de la complémentaire santé (sans et avec participation)



Source : CNAM



MESURE 2.2

Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le renoncement aux soins concerne 25 % de la population, avec de grandes disparités territoriales mais des caractéristiques communes – les situations de renoncement aux soins concernent majoritairement des femmes, des personnes vivant seules et les familles monoparentales, et plus généralement les personnes ayant connu une instabilité par rapport à l'emploi ou des ruptures dans leur parcours de vie (étude de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, 2016).

Non-recours, renoncement aux soins, refus de soins : si les causes sont multiples, les discriminations réelles ou la crainte d'une stigmatisation s'ajoutent à un problème de solvabilité des personnes défavorisées, soit que leur couverture maladie est insuffisante, soit qu'elles n'ont pas eu connaissance des prestations dont elles pouvaient bénéficier ou n'ont pas su comment les demander.

Contours de la mesure

Le non-recours concerne en particulier l'accès aux droits en matière de santé : la complexité des démarches décourage les allocataires potentiels, au risque qu'ils renoncent aux soins. Dès 2019, la CMU-c et l'ACS pourront être demandées de

manière dématérialisée et les allocataires du RSA dont la situation n'a pas évolué verront leurs droits à la CMU-c/C2S renouvelés automatiquement.

Finalités

Objectif quantitatif : 669 000 foyers concernés.

Objectif final de la mesure : diminuer le non-recours aux soins et améliorer le taux de couverture complémentaire des ménages modestes.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 54 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 9 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 15 millions d'euros chaque année de 2020 à 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Entrée en vigueur de la mesure en 2019.

Administration référente

DSS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure, entrée en vigueur en 2019, poursuit l'objectif d'atteindre les 669 000 foyers éligibles. Nous ne disposons pas d'informations sur l'avancée de la mesure au vu de l'objectif fixé.

En termes de budget, les crédits alloués à la mesure sont de 54 millions d'euros sur quatre ans. Les montants effectifs dépensés jusqu'à présent ne sont pas connus.

Le comité ne dispose pas actuellement d'informations sur l'évolution du nombre d'allocataires du RSA bénéficiaires de la CSS – celles-ci seront disponibles d'ici fin 2022, mais seulement pour l'année 2018. Par contre, le taux de recours et de renoncement aux soins parmi les allocataires du RSA ne sont pas disponibles, et ce alors que cette mesure est spécifiquement dédiée aux bénéficiaires du RSA éligibles à la CMU-c (devenue CSS). Par ailleurs, la DSS publiera le rapport d'évaluation de la CSS au 1^{er} semestre 2023 qui pourra apporter des éléments d'évaluation de la mesure.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

- L'automatisation du renouvellement de la CMU-c est entrée en vigueur pour les allocataires du RSA depuis le 1^{er} avril 2019.
- Les allocataires du RSA bénéficient d'une part d'un accès simplifié à la CSS :

- une aide à la formalisation de la demande de CSS : dans le cadre du « rendez-vous des droits » organisés en Caf ou en caisse de MSA ; lors de la téléprocédure de demande du RSA ;
- un droit à la CSS ouvert pour trois mois puis prolongé de neuf mois si l'attribution du RSA est confirmée.

Et d'autre part, est prévu un renouvellement automatique des droits à la CSS : deux mois avant l'expiration du droit, un courrier est envoyé à l'allocataire du RSA l'informant du renouvellement automatique à venir de son droit à la CSS et du montant de participation à acquitter le cas échéant. Sauf objection du bénéficiaire concerné, le droit est ensuite renouvelé automatiquement dans les mêmes conditions (même gestionnaire du contrat).

À noter qu'en 2020, compte tenu de la crise sanitaire liée au Covid-19 et afin de pallier notamment les mesures de confinement de la population mises en œuvre, deux prolongations exceptionnelles des contrats de CSS ont été prévues, au printemps et en fin d'année 2020, afin de prévenir toute rupture de droits :

- prolongation de trois mois des contrats de CSS expirant entre le 12 mars et le 31 juillet 2020 ;
- prolongation de trois mois des contrats de CSS expirant entre le 30 octobre 2020 et le 16 février 2021.

Les allocataires du RSA bénéficiaires de la CSS ont bien sûr également bénéficié de ces mesures exceptionnelles en fonction de la date d'expiration de leur contrat.

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin de lutter contre le non-recours à la CSS des bénéficiaires de minima sociaux : à titre d'exemple, les bénéficiaires du RSA qui, tout en étant éligibles à la CSS, n'y recourent pas tous :

- L'attribution automatique de la CSS sans participation financière aux nouveaux bénéficiaires du RSA (article 88 de la LFSS pour 2022) : aucune autre démarche ne sera requise de leur part que la demande de RSA, par voie papier ou en ligne. Ils pourront toutefois s'opposer de manière expresse au bénéfice de la CSS lors de leur demande de RSA.

D'autres mesures visant à faciliter le recours à la CSS ont été prises depuis sa mise en œuvre : elles sont à retrouver sur la fiche 2.1.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre d'allocataires du RSA ayant bénéficié du renouvellement automatique de la CMU-c : non disponible.
- Nombre de non-renouvellements pour les personnes qui remplissent les conditions de renouvellement automatique : non disponible.

Budget effectivement alloué / dépensé

Les montants dépensés ne sont pas connus.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité, l'objectif visé par cette mesure est la diminution du non-recours aux soins et l'amélioration du taux de couverture complémentaire des foyers allocataires du RSA. Les grands objectifs visés par la mesure sont de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

La DSS publiera le rapport d'évaluation de la CSS au 1^{er} semestre 2023, qui pourra apporter des éléments d'évaluation de la mesure. Elle assure également la production de rapports annuels sur la CSS¹. Le comité disposera 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.

Indicateurs d'évaluation

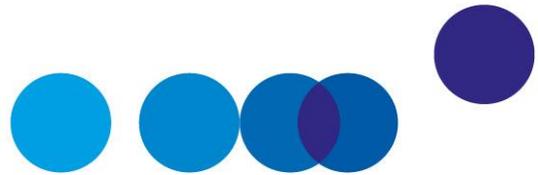
- Évolution du nombre d'allocataires du RSA bénéficiaires de la CSS

Cet indicateur sera disponible auprès de la Drees courant 2022 mais uniquement pour l'année 2018.

- Taux de recours à la complémentaire santé solidaire parmi les bénéficiaires du RSA
- Le renoncement aux soins de santé par les bénéficiaires du RSA

Ces deux indicateurs ne seront pas disponibles.

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



MESURE 2.3

Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le renoncement aux soins concerne 25 % de la population, avec de grandes disparités territoriales mais des caractéristiques communes – les situations de renoncement aux soins concernent majoritairement des femmes, des personnes vivant seules et les familles monoparentales, et plus généralement les personnes ayant connu une instabilité par rapport à l'emploi ou des ruptures dans leur parcours de vie (étude de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, 2016).

La densité en professionnels « de proximité » – médecins généralistes, chirurgiens-dentistes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et sages-femmes – est 1,8 fois inférieure en quartiers prioritaires à ce qu'elle est dans les unités urbaines auxquelles ils appartiennent. Le ratio est même de 3,2 pour les médecins spécialistes, et s'est dégradé par rapport à la densité en spécialistes médicaux dans les zones de l'ancienne géographie prioritaire (chiffres ONPV).

L'accès aux droits de santé et l'accès aux structures de soins pour les publics les plus défavorisés constituent donc des outils essentiels de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Contours de la mesure

L'État soutiendra la création de 100 maisons et centres de santé dans les quartiers de la politique de la ville dans le cadre de la contractualisation de ces structures avec les ARS, en partenariat avec les collectivités porteuses de projets.

L'ambition sera d'aider au développement de structures sanitaires de proximité, dispensant essentiellement des soins de premier recours, proposant un accueil

universel et pratiquant à la fois des activités de prévention, de diagnostic et de soins, voire d'accompagnement des publics précaires.

Cette mesure s'inscrit dans l'ambition de doubler le nombre d'exercices coordonnés au sein des QPV. Il s'agit d'une déclinaison territorialisée du plan de renforcement de l'accès aux soins.

Finalités

Objectif quantitatif : création de 100 centres de santé communautaires dans les QPV.

Objectif final de la mesure : non renseigné.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Créer 100 centres de santé et maisons de santé communautaires dans les quartiers prioritaires de la ville :

La mesure commencera à être mise en place en 2020.

Administration référente

DGOS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif de créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV. En complément, le déploiement de 60 centres et maisons de santé « communautaires » (appelés désormais « participatifs ») dans ou aux alentours des QPV d'ici 2022-2023 a été annoncé dans le cadre du Ségur de la santé.

Entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021, 26 centres et maisons de santé communautaires ont été créés dans ou à proximité des QPV, soit 43 % de l'objectif visé. Un centre de santé communautaire implique les citoyens et la communauté locale dans sa gestion. Par ailleurs, 60 centres ou maisons de santé pluriprofessionnels ont été créés dans les QPV/QV sur cette même période. Il n'est pas clair à ce stade si les centres pluriprofessionnels répondent à l'objectif de la mesure. En effet, si une maison de santé pluriprofessionnelle est composée de plusieurs médecins généralistes et de paramédicaux qui ont fixé un projet de santé collectif, ces structures ne sont pas nécessairement communautaires.

En termes de budget, aucun crédit de la Stratégie de lutte contre la pauvreté n'est alloué à la mesure initiale. Pour l'extension de la mesure, 24 millions d'euros de crédits ont été alloués

pour le financement de l'expérimentation visant à définir le modèle économique de la santé participative.

Il ne sera pas possible pour le comité d'évaluer cette mesure avec l'indicateur retenu. En effet, le suivi du taux de recours aux soins parmi les ménages pauvres dans les QPV bénéficiant ou non d'un centre de santé n'est pas disponible.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Extension de la mesure

La création de 60 centres et maisons de santé dits « communautaires » (appelés désormais « participatifs ») d'ici 2022-2023 dans ou à proximité de QPV est prévue dans le cadre du Ségur de la santé.

Les centres et maisons de santé participatifs offrent une prise en charge globale (médico-psycho-sociale) en recourant à des services de médiation sanitaire et d'interprétariat. Leur projet de santé est avant tout construit avec les personnes du territoire afin de les rendre actrices de leur santé et du projet collectif. Au-delà de l'accès aux soins et aux droits, l'accent y est mis sur la prévention et promotion de la santé, et le renforcement des liens sociaux. Ce modèle de prise en charge existe dans plusieurs pays, aux États-Unis et Canada notamment, où il a fait la preuve de son efficacité.

Le développement de ce modèle en France nécessite de l'inscrire dans un modèle économique pérenne et soutenable. Une expérimentation a donc été lancée mi 2021 à cette fin, jusqu'au 31 décembre 2023. Au 1^{er} mars 2022, elle intègre 26 structures expérimentatrices qui permettront de tester en conditions réelles le financement de la « santé participative » en vue de sa généralisation à l'issue de l'expérimentation.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Créer 60 centres et maisons de santé « participatifs » dans les quartiers :

- lancement de l'expérimentation le 1^{er} août 2021 avec 6 structures ;
- entrée dans l'expérimentation de 20 nouvelles structures au 1^{er} mars 2022 ;
- fin de l'expérimentation prévue le 31 décembre 2023.

L'administration référente est la DIPLP (en lien avec la DGOS, la DGS, la DSS et le SGMAS).

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de créations de centres et maisons de santé « participatifs » dans les QPV/QV (source : DGOS) :

- au 31 décembre 2020 : 6 ;
- au 31 décembre 2021 : 26.

Concernant l'extension de la mesure, 26 centres et maisons de santé participatifs ont été créés dans ou à proximité des QPV entre début 2020 et fin 2021.

- Nombre de créations de centres de santé et maisons de santé pluriprofessionnels dans les QPV /QV quartiers vécus / communes « pauvres » :
 - données au 31 décembre 2019 : 368 structures dont 174 centres de santé pluriprofessionnels et 194 maisons de santé pluriprofessionnelles (source : DGOS) ;
 - données au 31 décembre 2021 : 428 structures dont 189 centres de santé pluriprofessionnels et 239 maisons de santé pluriprofessionnelles (source : DGOS).

D'après ces données, il y a eu 60 créations nettes de centres ou maisons de santé pluriprofessionnels dans les QPV/QV entre début 2020 et fin 2021. Il n'est pas clair à ce stade si les centres pluri professionnels répondent à l'objectif de la mesure.

Budget effectivement alloué / dépensé

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de favoriser l'accès aux soins des publics éloignés. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté, de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de favoriser l'accès aux soins des publics éloignés. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté, de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

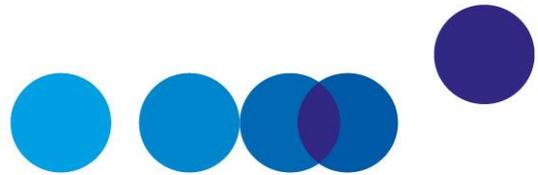
Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Il ne sera possible pour le comité d'évaluer cette mesure avec l'indicateur retenu. En effet, suivi du taux de recours aux soins parmi les ménages pauvres dans les QPV bénéficiant ou non d'un centre de santé n'est pas disponible.

Indicateur d'évaluation :

- Suivi du taux de recours aux soins parmi les ménages pauvres dans les QPV avant/après la création d'un centre de santé, ou entre des ménages pauvres de QPV bénéficiant d'un centre de santé nouvellement créé et ceux n'en bénéficiant pas.

Cet indicateur n'est pas disponible.



MESURE 2.4

Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Face au coût que représentent les dépenses de santé en dentaire, optique et audiologie, de nombreux Français font le choix de ne pas se soigner ou d'opter pour une solution de moindre qualité.

En optique : 10 % des assurés renoncent à s'équiper de lunettes de vue (chiffres 2014 EHIS-ESPS, Drees-Irdes).

En dentaire : 17 % des assurés renoncent aux soins dentaires (même source).

En audiologie : 67 % des malentendants ne sont pas équipés (chiffres SNDS et Insee 2014).

Contours de la mesure

Pour lutter contre ce renoncement aux soins, le gouvernement a mis en place des paniers de soins de qualité, c'est-à-dire un ensemble de prestations de soins identifiées qui répond aux besoins de santé des Français, qui bénéficieront d'une prise en charge à 100 % dans les domaines de l'optique, du dentaire et de l'audiologie. Au 1^{er} janvier 2021, cette offre sera accessible à tous les Français et prise en charge à 100 % par la Sécurité sociale et les complémentaires en santé, donc sans reste à payer pour les patients.

Finalités

Objectif quantitatif : baisse du taux de renoncement aux soins optiques et dentaires de 3 points d'ici 2022 et d'une augmentation de 15 points du taux d'assurés équipés en aides auditives.

Objectif final de la mesure : meilleur recours aux soins afin d'améliorer la santé des bénéficiaires.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Montée en charge séquencée depuis 2019 et jusqu'en 2021 :

- en 2019 : réduction du reste à charge sur les aides auditives (-200 euros en moyenne par aide auditive) ;
- en 2020 : mise en œuvre du 100 % santé optique (lunettes de vue 100 % pris en charge), nouvelle réduction du reste à charge sur les aides auditives (-250 euros en moyenne par aide auditive), couronnes et bridges 100 % pris en charge ;
- en 2021 : toute l'offre 100 % santé 100 % prise en charge.

Administration référente

DSS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure « Accompagner le 100 % santé sur l'optique, les aides auditives et le dentaire » poursuit l'objectif de diminuer le taux de renoncement aux soins optiques et dentaires de 3 points d'ici 2022 et d'augmenter de 15 points le taux d'assurés équipés en aides auditives. Les actions prévues dans le cadre de la mesure n'ont pas pu être précisées par le comité.

Il ne sera pas possible d'évaluer cette mesure avec les indicateurs retenus sur le taux de recours aux soins optiques, dentaires, auditifs et sur l'état de santé des Français car ils ne sont pas collectés.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

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

Cependant, le comité dispose des informations suivantes concernant la mise en œuvre du « 100 % santé » :

La réforme constitue l'une des « réformes prioritaires » mais sa montée en charge a été ralentie par la mise en place du premier confinement.

Pour l'optique et l'audiologie, elle fait également l'objet d'un suivi administratif par le ministère des Solidarités et de la Santé et le ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics, dans le cadre de comités de suivi réunissant les représentants de ces deux ministères, les représentants de l'assurance maladie obligatoire et de l'assurance maladie complémentaire, les représentants des professions de santé concernées (opticiens-lunettiers, audioprothésistes).

Le bilan de la mise en œuvre est positif sur les trois secteurs, avec toutefois un taux de pénétration moindre en optique. Ainsi en décembre 2021 :

- le taux de pénétration de l'offre 100 % Santé était de 36,5 % pour les audioprothèses (cible de 40 % d'assurés en 2022) ;
- le taux de pénétration de l'offre 100 % Santé était de 54,9 % en dentaire (cible de 45 % des actes en 2022) ;
- le taux de pénétration de l'offre était de 16 % en optique (cible de 20 % en 2022).

Le comité retient les indicateurs de suivi suivants :

- Reste à charge sur l'optique :
 - données 2019 (avant réforme) sur une paire de lunette à verres simples : 65 euros ;
 - données 2020 (après réforme) : 0 euro.
- Reste à charge sur les aides auditives :
 - données 2018 pour deux aides auditives sur la base des équipements de l'offre 100 % santé : 1 700 euros ;
 - données 2019 pour deux aides auditives sur la base des équipements de l'offre 100 % santé : 1 900 euros ;
 - données 2020 pour deux aides auditives sur la base des équipements de l'offre 100 % santé : 800 euros ;
 - données 2021 pour deux aides auditives sur la base des équipements de l'offre 100 % santé : 0 euro.
- Reste à charge sur le dentaire :
 - données 2020 pour prothèse dentaire : 195 euros ;
 - données 2021 pour prothèse dentaire : 0 euro.

Budget effectivement alloué / dépensé

Aucun crédit de la Stratégie de lutte contre la pauvreté n'est alloué à cette mesure.

Au moment de son adoption, le coût de la réforme « 100 % santé » était estimé à 755 millions d'euros à horizon 2022 pour l'assurance maladie.

Selon la DSS, la crise sanitaire, survenue en 2020, a fortement modifié la structure des remboursements de soins. Ainsi, les volumes d'actes (que ce soit de soins optiques ou dentaires) ont fortement reculé. Dès lors, il est très complexe d'isoler l'impact de la réforme du 100 % santé et de le comparer au coût initialement budgété. Par ailleurs, les données budgétaires disponibles au titre de 2021, qui matérialiseront une normalisation progressive et seront par conséquent davantage comparables aux chiffrages réalisés avant la mise en œuvre de la réforme, ne seront disponibles qu'à la publication des comptes de la santé de la Drees en septembre 2022. Ainsi, il n'est possible que de comparer l'année pré crise au rythme prévu de montée en charge, avec un coût pour l'assurance maladie sur les trois versants dentaire, optique et audioprothèses de 0,2 milliard d'euros, en ligne avec l'estimation initiale.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de favoriser l'accès aux soins des publics éloignés. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté, de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

- Taux de recours aux soins optiques, auditifs et dentaires de la population
- Indicateurs d'état de santé des Français (indicateurs de santé bucco-dentaire, auditive et optique)

Il ne sera pas possible d'évaluer cette mesure car les indicateurs retenus sur le taux de recours aux soins optiques, dentaires, auditifs et sur l'état de santé des Français ne sont pas collectés.

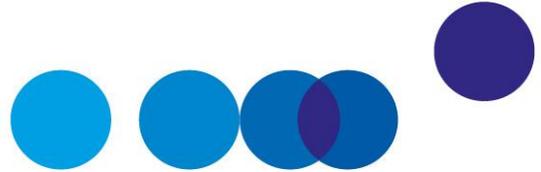
Des informations sur le renoncement financier aux soins dentaires des plus modestes seront disponibles sur une base annuelle, ainsi que le recours aux biens 100 % santé.

Le renoncement optique/audio/dentaire devrait être disponible pour 2019 puis tous les six ans.

Ces résultats ne seront toutefois pas comparables avec les dernières enquêtes qui avaient permis d'estimer les taux de renoncement aux soins avant réforme, en raison d'une évolution de la méthode de calcul de l'indicateur.

Toutefois, il est à noter que la réforme a conduit à une hausse du nombre de patients recourant aux soins de ces trois secteurs. Le nombre de patients équipés d'une aide auditive a augmenté de 72 % entre 2019 et 2021. Une hausse des volumes en optique est également observée en 2021 par rapport à 2019, de l'ordre de 14 % pour les verres complexes. Malgré une légère baisse des volumes de verres simples et de montures en

2021 par rapport à 2019, (-2 % pour les verres simples et -3 % pour les montures) le nombre global de patients ayant acheté un équipement optique a augmenté de 3,6 %.



MESURE 2.5

Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Les personnes en situation de précarité sont davantage exposées à certains risques et rencontrent des difficultés à accéder aux soins : elles nécessitent, à cet égard, une attention particulière. Pour les publics en situation de précarité plus touchés par les ruptures dans les parcours, l'accès aux structures de soins présente un caractère crucial.

Contours de la mesure

Au regard des besoins identifiés pour permettre l'accès aux soins des plus précaires, les structures disponibles – lits halte soins santé, lits d'accueil médicalisé, appartements de coordination thérapeutiques, permanences d'accès aux soins, consultations jeunes consommateurs et équipes mobiles de psychiatrie – ne sont pas suffisantes et leur mise en place est freinée par des contraintes réglementaires. Une couverture territoriale cohérente, équilibrée et répondant aux besoins sera garantie à horizon 2022 en permettant un déploiement accru de ces différentes structures (création de 700 LAM et 750 LHSS sur la période 2019-2022 et de 1 200 ACT sur 2019-2022).

Finalités

Objectif quantitatif : d'ici à 2022, 1 450 places supplémentaires pour les LAM et LHSS et 1 200 places supplémentaires pour les ACT.

Objectif final de la mesure : améliorer la prise en charge médico-sociale des publics les plus précaires, notamment les personnes à la rue.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 443 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 40 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 87, 138 et 178 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure commence à être mise en place à partir de 2019 et elle devrait l'être dans son intégralité en 2022.

La mesure répond à une instruction ministérielle du 24 mai 2019 relative à la campagne budgétaire pour l'année 2019.

Administrations référentes

DGCS (LAM/LHSS) et DGS (ACT et CSAPA-CAARUD)

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure poursuit l'objectif de créer 1 450 places supplémentaires pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et les lits halte soins santé (LHSS) et 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT) d'ici à 2020.

À la mesure initialement prévue, le Ségur de la santé prévoit 500 places supplémentaires de LHSS dont la transformation de 100 places de Centres d'hébergement spécialisé (CHS) en LHSS.

Au 31 décembre 2021, 1 728 places de LHSS et 567 places de LAM ont été installées. Entre 2019 et fin 2021, 900 places d'ACT ont été créées. Fin 2021, cela représentait 115 % de l'objectif initial pour les LHSS (et 86 % du nouvel objectif), 39 % pour les LAM et 75 % pour les ACT.

Le budget alloué initialement à cette mesure était de 443 millions d'euros sur quatre ans : 40 millions en 2019, 87 millions en 2020, 138 millions en 2021 et 178 millions en 2022. Le budget dépensé s'élève à 23 millions en 2019, 39 millions en 2020 et 74 millions en 2021.

Le taux d'acceptation d'une place dans un ACT par le public visé a progressé de 2,3 points entre 2019 et 2020, passant de 8,3 % à 10,5 %. Les autres indicateurs d'évaluation relatifs aux taux d'occupation et au profil des personnes accueillies dans les places créées, au taux de renoncement aux soins et aux causes du renoncement ne sont pas disponibles.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Un retard dans le déploiement des dispositifs LAM/LHSS a pu être constaté sur la période correspondant à la crise sanitaire, du fait de la très forte hausse des objectifs de création de LAM et de LHSS au moment même où les ARS étaient embolisées par la gestion de cette crise.

La création de 500 nouvelles places de lits halte soins sante (LHSS) a été prévue dans le cadre du Ségur de la Santé avec un budget prévisionnel de 21 millions d'euros supplémentaires. Ces nouvelles places incluent les places de LHSS dédiées aux femmes sans hébergement, enceintes et sortant de maternité. Par ailleurs, les évolutions réglementaire introduites par le décret n° 2020-1745 du 29 décembre 2020 relatif aux conditions techniques d'organisation et de fonctionnement des structures dénommées « lits halte soins santé », « lits d'accueil médicalisé » et « appartements de coordination thérapeutique » ont permis d'inclure dans les missions de ces structures, des modalités de prise en charge d'« aller vers », afin de permettre un meilleur accès aux soins pour les populations les plus précaires et ainsi traduire l'objectif porté par la mesure inégalités sociales et territoriales de santé du Ségur de la santé.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de places supplémentaires pour les LAM créées dans le cadre de cette mesure (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des Agences régionales de santé) (source : DGCS) :
 - au 31 décembre 2018, 250 places de LAM sont installées et 550 sont financées ;
 - au 31 décembre 2019, 429 places de LAM sont installées et 750 sont financées ;
 - au 31 décembre 2020, 446 places sont installées et 947 places de LAM sont financées ;
 - au 31 décembre 2021, 567 places sont installées et 1 146 places de LAM sont financées.
- Nombre de places supplémentaires pour les LHSS créées dans le cadre de cette mesure (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des Agences régionales de santé) (source : DGCS) :
 - au 31 décembre 2018, 1 371 places de LHSS sont installées et 1 551 sont financées ;

- au 31 décembre 2019, 1 427 places de LHSS sont installées et 1 751 sont financées ;
 - au 31 décembre 2020, 1 531 places de LHSS sont installées et 1 945 sont financées ;
 - au 31 décembre 2021, 1 728 places de LHSS sont installées et 2 446 places sont financées.
- Nombre de places supplémentaires pour les ACT créées dans le cadre de cette mesure (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des Agences régionales de santé) (source : DGS) :
- en 2019 : 300 places créées ;
 - en 2020 : 300 places créées ;
 - en 2021 : 300 places créées.

Ces informations de suivi sont disponibles dans le répertoire FINESS (Fichier national des établissements sanitaires et sociaux).

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget alloué initialement à cette mesure était de 443 millions d'euros sur quatre ans : 40 millions en 2019, 87 millions en 2020, 138 millions en 2021 et 178 millions en 2022.

Le budget dépensé s'élève à :

- en 2019 :
 - Pour financer les places de LAM : 9 288 722 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places de LHSS : 5 895 023 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places d'ACT : le budget délégué est de 7,5 millions d'euros pour financer l'ouverture de 300 nouvelles places sur neuf mois, en plus de la base pour financer le maintien des places financées les années précédentes (source : DGS).
- en 2020 :
 - Pour financer les places de LAM : 22 253 3 920 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places de LHSS : 13 602 670 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places d'ACT : budget délégué : 3,34 millions d'euros pour financer l'ouverture de 300 places sur quatre mois (source : DGS).
- en 2021 :
 - Pour financer les places de LAM : 37 728 603 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places de LHSS : 31 078 467 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places d'ACT : budget délégué : 5,036 millions d'euros pour financer 300 nouvelles places avec hébergement sur six mois (source : DGS).

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

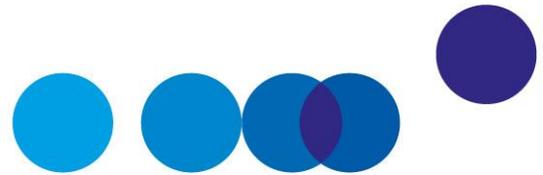
Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration/l'augmentation de la capacité de prise en charge médico-sociale des publics les plus précaires, notamment les personnes à la rue. Le grand objectif visé par la mesure est de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

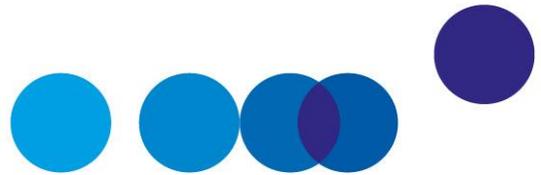
- Taux d'occupation et profil des personnes accueillies dans les places supplémentaires créées d'ACT : non disponible
- Cependant, le taux d'occupation de l'ensemble des places d'ACT est disponible :
 - en 2019 : taux d'occupation de 90 % de l'ensemble des places d'ACT (source : étude ES DS) ;
 - en 2020 : taux d'occupation de 91 % de l'ensemble des places d'ACT (source : étude ES DS) ;
 - en 2021 : donnée pas encore disponible.
- Taux d'acceptation et de refus d'une place dans un LAM, un LHSS et un ACT par le public visé :
 - en 2019 : pour les ACT : 12 439 candidatures, file active de 3 018 résidents et 1 045 admissions, soit un taux d'acceptation de 8,3 % et un taux de refus de 91,3 % (source : DGS) ;
 - en 2020 : pour les ACT, 9 915 candidatures, file active de 3 453 résidents et 1 088 admissions, soit un taux d'acceptation de 10,5 % et un taux de refus de 91,5 % (source : DGS) ;
 - en 2021 : donnée pas encore disponible.
- Suivi du taux de renoncement aux soins par le public visé
- Suivi des causes du renoncement aux soins

Les deux derniers indicateurs ne peuvent pas être suivis.



THÉMATIQUE 3

ACCOMPAGNEMENT, FORMATION ET EMPLOI



MESURE 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)

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Les jeunes non-diplômés constituent aujourd'hui les premières victimes de la pauvreté : 60 000 mineurs ne sont aujourd'hui ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET) et le chômage des jeunes non diplômés est cinq fois plus élevé que celui des diplômés. Tout doit donc être mis en œuvre afin de progresser vers une société des compétences qui jamais n'oublie les jeunes les plus fragiles.

Contours de la mesure

Tout jeune âgé de 16 à 18 ans respecte son obligation de formation lorsqu'il est en formation initiale, en apprentissage ou en formation professionnelle, en emploi, en service civique ou en dispositif d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle.

De l'Éducation nationale au service public de l'emploi, c'est sur l'ensemble des institutions publiques que repose avant tout cette obligation. Pour assurer le repérage des jeunes concernés, les établissements scolaires et les centres de formation des apprentis (CFA) assureront plus régulièrement qu'aujourd'hui le signalement et la transmission de la liste des élèves décrocheurs aux plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) et aux missions locales.

Les missions locales et les acteurs de la PSAD sont ensuite chargés de recevoir les jeunes ne respectant pas leur obligation de formation (jeunes diplômés en rupture ou décrocheurs scolaires) afin d'informer les jeunes sur l'obligation de formation, de leur proposer un entretien et d'assurer leur mobilisation dans un parcours. Selon le diagnostic fait de la situation des jeunes, il reviendra aux acteurs de la PSAD et aux missions locales de mobiliser ensuite la solution la plus adaptée

qui peut être un retour en formation initiale, ou reposer soit sur des structures portées par l'Éducation nationale (micro-lycées, par exemple), soit sur des solutions de formation et d'insertion professionnelle (comme la Garantie jeunes ou une école de la 2^e chance ou une prépa apprentissage). Les missions locales sont chargées du contrôle du respect de l'obligation par le jeune et sont informées dès lors que le jeune ne se présente pas à un entretien, abandonne son parcours ou ne répond plus aux différentes sollicitations.

Une obligation qui repose également sur le jeune : jusqu'à sa majorité, tout jeune doit respecter son obligation de formation, ou être engagé dans une démarche pour la respecter. Le non-respect de l'obligation de formation par le jeune concerné pourra entraîner une convocation des représentants légaux à la mission locale et en cas de persistance de non-respect, la saisie du président du conseil départemental avec un envoi du dossier individuel du jeune concerné.

Finalités

Objectif quantitatif : accompagner 30 000 jeunes NEET mineurs en 2022.

Objectif final de la mesure : tarir le « flux » de jeunes NEET mineurs.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget initialement alloué à cette mesure est de 60 millions d'euros. Avec 20 millions par an en 2020, 2021 et 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est inscrite à l'article 15 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. Son entrée en mesure était prévue à la rentrée 2020.

Administrations référentes

DGESCO et DGEFP

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à intégrer une obligation de formation pour l'ensemble des jeunes de 16 à 18 ans, ce qui nécessite une amélioration du repérage et de l'identification des jeunes décrocheurs, afin de les adresser aux PSAD et aux missions locales, qui auront ensuite pour tâche de leur trouver la solution la plus adaptée. L'objectif est d'accompagner 30 000 NEET mineurs en 2022.

La loi a été promulguée en 2019 et le cadre législatif et réglementaire de la mesure est entré en vigueur à la rentrée scolaire 2020.

Une grande partie de la mesure est conditionnée à la mise en place d'un système d'information (SI) partagé entre les acteurs de l'éducation et les offreurs de solutions, sur lequel repose le repérage des jeunes. Malgré de fortes évolutions en 2021 (augmentation marquée de la fréquence des échanges de liste de décrocheurs, enrichissement de la nature des informations échangées, etc.), ce SI n'est pas encore tout à fait opérationnel et doit poursuivre son développement avec pour objectif un repérage des situations des jeunes devant répondre à l'obligation de formation « au fil de l'eau ».

On constate cependant une montée en charge progressive du volet repérage de l'obligation de formation, avec 109 044 jeunes recensés en moyenne pour l'année 2021-2022 (chiffre provisoire, avec dernier recensement en avril 2022), contre 88 647 en moyenne pour l'année 2020-2021.

Pour ce qui est des « mises en solution », on en dénombre 43 160 entre septembre 2021 et mars 2022, contre 36 702 pour l'année 2020-2021. Il s'agit cependant là uniquement des solutions au sein de l'Éducation nationale (résultats des enquêtes mensuelles des rectorats). Un suivi automatisé des parcours d'insertion des jeunes soumis à l'obligation de formation sera rendu possible une fois le SI totalement opérationnel, y compris hors Éducation nationale. Ce suivi permettra d'avoir une évaluation de l'impact de la mesure.

Sur un budget prévisionnel et effectivement alloué de 20 millions, la part du budget dépensé n'est pas connue. À noter que le programme « #1 jeune, 1 solution » a introduit en complément le dispositif « Promo 16-18 ». Celui-ci avait pour objectif de faire accompagner 35 000 jeunes décrocheurs par l'Afpa d'ici fin 2021 dans le cadre de programme de quatre mois destinés à les aider à construire leur projet professionnel en leur faisant découvrir des métiers. Si les premiers éléments d'évaluation du programme sont positifs, seules 8 200 entrées ont été enregistrées entre son lancement en 2020 et mars 2022.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Un programme intitulé « La promo 16-18 » est mis en œuvre dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution » et confié à l'Afpa. Ce programme d'accompagnement de quatre mois devait permettre à 35 000 décrocheurs de découvrir des métiers et des opportunités, de construire leur projet d'avenir en étant accompagnés par des professionnels.

En complément de « La promo 16-18 », mise en œuvre en métropole, le ministère du travail a initié un appel à projets territorialisé en outre-mer, afin de permettre la mise en place de temps de (re)mobilisation aux jeunes NEET âgés de 16 à 18 ans. 15 projets ont été conventionnés.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- L'obligation de formation des 16-18 ans est créée par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. L'article 15 l'inscrit dans le Code de l'éducation.

- Le décret du 5 août 2020 relatif à l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans précise les modalités de mise en œuvre de la mesure.
- Le cadre législatif et réglementaire de la mesure est entré en vigueur à la rentrée scolaire 2020.
- L'instruction interministérielle sur la mise en œuvre de l'obligation de formation a été publiée le 22 octobre 2020.

L'instruction interministérielle précitée décrit les modalités de pilotage stratégique et opérationnel ainsi que les modalités d'organisation des acteurs en matière de repérage, de diagnostic, d'offres mobilisables et de suivi des jeunes. La mise en œuvre opérationnelle de l'obligation de formation s'appuie sur les acteurs de la plateforme de suivi et d'appui au décrochage scolaire.

Dans le cadre de l'obligation de formation, le réseau des missions locales a défini et construit le programme « Avenir en main 16-18 », qui structure les étapes de sa mise en œuvre et fournit un certain nombre de repères aux professionnels dans une boîte à outils mise à leur disposition.

La mise en œuvre de la mesure et son évaluation sont conditionnées au développement du système d'information (SI) sur lequel repose le repérage des jeunes. La V1 du SI a permis plusieurs évolutions en 2021 par rapport aux SI préexistants : passage de 2 à 4 listes/an, puis à 1 liste/mois des jeunes devant répondre à l'obligation de formation, enrichissement des informations échangées entre les partenaires, mise en place d'un système d'immatriculation des dossiers commun à tous les partenaires concernés. La V2, en cours de développement, permettra un repérage au fil de l'eau des jeunes relevant de l'obligation de formation.

En matière de gouvernance et de pilotage de la mesure, des instances de pilotage nationale et régionales se sont mises en place, associant de nombreux acteurs du territoire, avec un rythme de réunion mensuel ou bimensuel. Au sein des missions locales (ou des associations régionales des missions locales), des référents en matière d'obligation de formation ont été désignés.

Une campagne de communication nationale a été lancée en septembre 2021, avec un volet audio (campagne de radio, partenariat radio) et une campagne digitale en direction des jeunes, de leurs familles et des professionnels. Un numéro vert dédié ainsi qu'une plateforme « nouvelles chances » de l'ONISEP ont également été mis en place.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Part des jeunes sans emploi ni formation (Indicateur de suivi de la DIPLP, issu de l'Insee) :
 - 2017 : 1 464 911 (13,28 % des 15-29 ans) ;

- 2018 : 1 430 222 (12,97 % des 15-29 ans) ;
 - 2019 : 1 365 582 (12,39 % des 15-29 ans) ;
 - 2021 : 12,4 % des 15-29 ans.
- Taux de NEET pris en charge par le Service public de l'Emploi - SPE (Insee) :
- 2019 : 55 % ;
 - 2020 : 56,7 % ;
 - 2021 : 59 % (*cependant un changement dans le mode de calcul produit une rupture de série qui explique en partie l'évolution 2020-2021*).

Les deux chiffres ci-dessus correspondent à des taux pour l'ensemble des NEET et pas seulement aux NEET mineurs, donc soumis à l'obligation de formation. La V2 du SI permettra de produire ces chiffres pour les mineurs.

- Nombre de jeunes « soumis » à l'obligation de formation (DGESCO)
- 2019 : non disponible ;
 - année scolaire 2020-2021 : 88 647 jeunes recensés en moyenne ;
 - année scolaire 2021-2022 : 109 044 jeunes recensés en moyenne (dernier recensement en avril 2022).

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget alloué se répartit comme suit :

- 2019 : pas de crédits prévus ;
- 2020 : 20 millions d'euros ;
- 2021 : 20 millions d'euros ;
- 2022 : 20 millions d'euros.

Sur les 20 millions d'euros initialement prévus en 2020, 8 millions ont été transmis aux missions locales pour la mise en œuvre de l'obligation de formation. Une partie de l'enveloppe a également permis de financer des actions de communication, l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur le déploiement opérationnel de l'obligation de formation, ainsi que les systèmes d'information du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse et le SI des missions locales (5 millions au total).

Nous ne disposons pas d'informations quant au reste de l'exécution budgétaire.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Les premiers résultats de l'évaluation ne seront disponibles qu'à la suite d'une enquête sur les trajectoires qui pourra être menée au plus tôt un an après la première prise en charge des décrocheurs, c'est-à-dire courant 2022, pour des résultats disponibles en 2023.

Indicateurs d'évaluation

- Nombre de jeunes décrocheurs « soumis » à l'obligation de formation (DGESCO) :
 - 2019 : non disponible ;
 - année scolaire 2020-2021 : 88 647 jeunes recensés en moyenne ;
 - année scolaire 2021-2022 : 109 044 jeunes recensés en moyenne (dernier recensement en avril 2022).
- Nombre d'inscriptions de jeunes soumis à l'obligation de formation dans un parcours scolaire, de formation, d'insertion professionnelle au sein de l'éducation nationale (résultats des enquêtes mensuelles des rectorats) :
 - 2019 : non disponible ;
 - année scolaire 2020-2021 : 36 702 mises en solution ;
 - année scolaire 2021-2022 : 43 160 mises en solution (de septembre 2021 à mars 2022).
- Trajectoire des jeunes soumis à l'obligation de formation pris en charge dans le cadre de l'obligation de formation (notamment part des jeunes ayant accès à une formation professionnelle et à une prestation d'accompagnement)

Cet indicateur n'est pas disponible.

La V2 du SI permettra d'avoir un suivi et une information automatique des jeunes identifiés comme soumis à l'obligation de formation, y compris en dehors de l'éducation nationale.

- La « Promo 16-18 »

Le dispositif « Promo 16-18 » devait initialement permettre à 35 000 décrocheurs de découvrir des métiers et des opportunités. Selon les éléments disponibles, 8 200 entrées avaient été enregistrées entre décembre 2020 et mars 2022.

L'Afpa a fait réaliser une évaluation qualitative du programme « La promo 16-18 » par le Cabinet SAULEA, dont quelques éléments (transmis par l'Afpa elle-même) sont présentés dans l'encadré infra.

Une deuxième étape a été lancée fin mars 2022 et doit plus particulièrement évaluer les approches collaboratives des partenaires au profit du parcours des jeunes.

Afpa : le programme « La promo 16-18 »

Évaluation après un an

Les jeunes décrocheurs sont adressés principalement à l'Afpa par les missions locales (ML) dans le cadre de leur responsabilité d'assurer le respect de cette obligation de formation et de son contrôle, en lien étroit avec les autres acteurs : centres d'informations et d'orientation CIO, établissements scolaires, MLDS, Pôle emploi, structures de raccrochage scolaire (micro-lycées), écoles de la 2e chance, EPIDE... Le réseau des missions locales et celui des centres d'information et d'orientation (CIO) procèdent donc au repérage du jeune, à sa remobilisation et à son accompagnement par la structure la plus adaptée aux besoins du jeune.

Les jeunes ainsi prescrits par les ML à l'Afpa pour bénéficier d'un parcours « Promo 16-18 » sont issus du travail organisé au sein des PSAD – Plateforme de Suivi et d'Appui aux Décrocheurs, co-piloté par les ML et CIO - où l'ensemble des acteurs dont les MLDS, E2C, EPIDE sont réunis pour proposer les solutions les plus adaptées aux jeunes décrocheurs.

7 155 entrées au 31/12/2021 et plus de 8 200 entrées en « Promo 16-18 » à mars 2022

65 % de sorties positives dès la fin des 13 semaines d'accompagnement

35 % en poursuite de parcours emploi (Alternance CDI, CDD, ...), avec une dynamique très positive sur l'alternance : progression des contrats en alternance de 8 à 15 % depuis le début du programme ;

27 % en poursuite de parcours Formation - formation qualifiante, prépa apprentissage, cursus scolaire ;

38 % en poursuite de parcours d'accompagnement renforcé - Garantie jeunes, E2C, EPIDE.

2 000 partenaires engagés quotidiennement auprès des jeunes de « La promo 16-18 » : des personnalités inspirantes, associations, entreprises, professionnels, essentiellement issus du tissu local mais aussi des partenariats avec de grands réseaux autour de Promo16-18 avec un large panel d'acteurs : Les Apprentis d'Auteuil, le ministère des Armées-SMV, le CNALPS, le réseau des E2C, le réseau des EPIDE, Unis Cités, l'association EGEE, l'UIMM, la FNTP, Auchan Retail, la direction des sports/ Sésame, L'UNIJ (en cours).

Une première évaluation du programme par un cabinet de conseil dont les résultats sont très positifs

Cette évaluation s'est attachée à répondre aux interrogations suivantes :

- Dans quelle mesure le programme apporte-t-il une réponse complémentaire aux dispositifs et actions portés par les partenaires de l'Afpa (en particulier les missions locales, l'Epide et les E2C) ?
- En quoi l'organisation retenue par l'Afpa permet-elle un déploiement optimal du programme ?
- Dans quelle mesure la « Promo 16-18 » contribue-t-elle à la sécurisation des parcours des jeunes bénéficiaires ?

Des conclusions partagées

La « Promo 16-18 » a trouvé un positionnement complémentaire aux autres dispositifs accessibles aux mineurs, en tant « qu'étape préalable à... » dans le cadre d'un parcours vers l'emploi.

La « Promo 16-18 » est désormais intégrée par une partie des missions locales en tant qu'étape d'un parcours en Garantie jeunes, et pour d'autres toujours une étape amont.

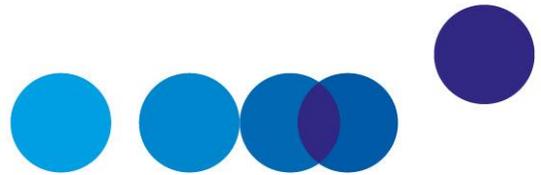
La « Promo 16-18 » repose sur un design de programme convaincant, qui articule des composantes pertinentes au regard du public cible, et adaptables au contexte de chaque centre.

L'Afpa a acquis et démontré un savoir-faire sur l'accompagnement de ce public, dorénavant reconnu, qui repose sur des équipes non pérennes.

La « Promo 16-18 » et les nouvelles compétences qui y sont rattachées complètent l'offre de services de l'Afpa de manière cohérente avec son projet stratégique.

Des marges de progression quantitatives existent, leur appréciation devant prendre en compte l'amélioration de la couverture territoriale du programme comme l'équilibre des groupes

Source : éléments communiqués et produits par l'Afpa



MESURE 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)

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

1,8 million de jeunes de 16 à 29 ans ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET) et 500 000 d'entre eux s'exposent à un risque d'exclusion professionnelle durable. Dans le même temps, les parcours entre dispositifs et acteurs restent cloisonnés et peu coordonnés, au risque de provoquer des ruptures brutales de prise en charge pour les jeunes concernés tout en complexifiant l'action de toutes les institutions en charge de l'insertion des jeunes.

Contours de la mesure

La Stratégie pauvreté s'inscrit dans le prolongement du développement des différentes solutions d'accompagnement permises par le plan d'investissement dans les compétences à travers une intensification du déploiement de la Garantie jeunes et des autres dispositifs existants (écoles de la deuxième chance, etc.). Elle propose également d'assouplir les parcours d'insertion en permettant notamment un alignement des modalités de rémunération selon les différents dispositifs et un financement complémentaire de l'allocation PACEA (parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie) pour soutenir une logique de parcours individualisé.

Finalités

Objectif quantitatif : 500 000 bénéficiaires d'une allocation PACEA et 500 000 en Garantie jeunes d'ici 2022.

Objectif final de la mesure : non renseigné.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 295 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 48 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 65, 82 et 100 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure devait commencer à être effective en 2019 et elle devrait être intégralement mise en place en 2022.

Administration référente

DGEFP

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à étendre le nombre de bénéficiaires d'une allocation PACEA et de jeunes intégrant la Garantie jeunes à 500 000 entre 2018 et 2022. À cet objectif initial sont venus s'ajouter 100 000 places supplémentaires en Garantie jeunes dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution » (ainsi que 80 000 allocations PACEA) pour l'année 2021.

Sur la période 2019-2021, on a assisté à une montée en charge progressive des entrées en Garantie jeunes, avec un total de 351 310 bénéficiaires sur les trois ans. Les 170 750 bénéficiaires enregistrés en 2021 constituent une hausse massive par rapport aux 91 986 enregistrés en 2020. Une amélioration qui n'atteint cependant pas l'objectif de 200 000 entrées en Garantie jeunes pour l'année 2021 fixé dans le cadre de « France Relance ».

On constate la même dynamique de hausse sur les allocations PACEA, avec près de 556 000 bénéficiaires sur la période 2019-2021 et une montée en charge pour atteindre 241 501 jeunes ayant au moins une fois bénéficié de l'allocation sur l'année 2021 (contre 179 668 pour 2020). Une hausse de 61 833 qui s'approche de l'objectif de 80 000 allocations supplémentaires fixé pour 2021 dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution ».

Le budget initialement prévu pour la mesure était de 295 millions, dont 195 pour la période 2019-2021. En termes de budget exécuté, nous ne disposons que des chiffres figurant dans les rapports annuels de performance du programme 102 « accès et retour à l'emploi » pour l'allocation PACEA, qui se définissent comme suit :

- 2019 : 40,35 millions d'euros ;
- 2020 : 67,14 millions d'euros ;
- 2021 : 115,34 millions d'euros.

On constate une augmentation des taux de sortie vers l'emploi ou la formation pour les bénéficiaires de Garantie jeunes et de PACEA entre 2020 et 2021 (respectivement de

35,4 % à 43,8 % et de 39,8 à 43,9 %). Une évaluation de la Garantie jeunes réalisée par la Dares devrait pouvoir permettre d'aller plus loin quant à la mesure d'impact de la montée en charge du dispositif. En revanche, le niveau de satisfaction des jeunes vis-à-vis de l'accompagnement, initialement envisagé, ne sera pas rendu disponible.

Il est à noter qu'à compter du 1^{er} mars 2022 et dans le prolongement du plan « #1 jeune, 1 solution », le Contrat d'engagement jeune vient remplacer la Garantie jeunes. Le CEJ, mis en œuvre conjointement par Pôle emploi et les missions locales, propose un accompagnement individuel et intensif profondément renouvelé (voir rapport).

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution », la cible d'entrées en Garantie jeunes, initialement de 100 000, a été portée à 200 000 entrées en 2021. De même, ce plan porte une augmentation de 80 000 entrées en PACEA ainsi qu'une évolution des principes de son allocation. En effet, suite à la parution du décret n° 2020-1783 du 30 décembre 2020 relatif à l'allocation versée dans le cadre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, deux modifications ont été apportées :

- L'accès à l'allocation est désormais ouvert aux jeunes qui auraient perçu une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage ou une autre allocation, n'excédant pas un montant mensuel total de 300 euros. Le bénéfice de cette allocation reste possible aux jeunes n'ayant perçu aucune rémunération ou allocation ;
- Le plafond annuel pour cette allocation est modifié, afin de passer de trois à six fois le montant mensuel du revenu de solidarité active déduction faite de la fraction dédiée à l'allocation logement, sur une période de douze mois.

Ces modifications concernent l'ensemble des jeunes en PACEA, qu'ils soient déjà engagés dans ce parcours ou non, à partir de 2021.

140 millions d'euros supplémentaires sont prévus dans le cadre du plan de relance pour financer l'accompagnement lié à 100 000 entrées en Garantie jeunes supplémentaires et 80 000 entrées en PACEA (hors budget allocation).

Il est à noter qu'à compter du 1^{er} mars 2022 et dans le prolongement du plan « #1 jeune, 1 solution », le [Contrat d'engagement jeune](#) vient remplacer la Garantie jeunes. Le CEJ, mis en œuvre conjointement par Pôle emploi et les missions locales, propose un accompagnement individuel et intensif profondément renouvelé (voir rapport).

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de bénéficiaires de l'allocation PACEA au cours de l'année¹ (Dares) :
 - 2018 : 85 946 jeunes ;
 - 2019 : 136 115 jeunes ;
 - 2020 : 179 668 jeunes ;
 - 2021 : 241 501 jeunes.
- Nombre de bénéficiaires de l'allocation PACEA au 31 décembre (Dares) :
 - 2018 : 67 081 jeunes ;
 - 2019 : 98 466 jeunes ;
 - 2020 : 132 114 jeunes ;
 - 2021 : *pas encore disponible*.
- Nombre de bénéficiaires de la Garantie jeunes (Dares) :
 - 2018 : 83 650 jeunes ;
 - 2019 : 89 274 jeunes ;
 - 2020 : 91 986 jeunes ;
 - 2021 : 170 750 jeunes.

Budget effectivement alloué / dépensé

Les budgets ici mentionnés sont ceux figurant dans les rapports annuels de performance du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » :

- 2019 : 40,35 millions d'euros ;
- 2020 : 67,14 millions d'euros ;
- 2021 : 115,34 millions d'euros.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité, l'objectif visé par cette mesure est de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, particulièrement des NEET, et leur maintien dans un emploi durable. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

¹ Ayant au moins une fois bénéficié de l'allocation PACEA.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Les premiers éléments d'évaluation ont été rendus disponibles courant 2021. Cependant, la Dares doit publier une évaluation de la Garantie jeunes courant de l'été 2022 qui permettra d'en savoir plus sur les trajectoires des jeunes en sortie de dispositif.

Indicateurs d'évaluation

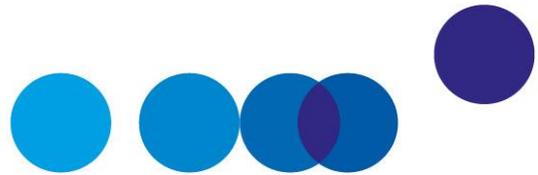
- Taux de sortie vers l'emploi ou la formation après un contrat Garantie jeunes et suivi sur un mois (Dares) :
 - 2020 : 35,4 % ;
 - 2021 : 43,8 %.
- Taux de sortie vers l'emploi ou la formation après un PACEA et suivi sur un mois (Dares) :
 - 2020 : 39,8 % ;
 - 2021 : 43,9 %.

Cet indicateur pourra être produit à la suite d'une enquête sur les trajectoires dont les premiers résultats seront disponibles à partir de 2022.

- Satisfaction des jeunes ayant suivi un parcours Garantie jeunes
- Satisfaction des jeunes ayant suivi un PACEA
- Satisfaction des jeunes vis-à-vis de leur prise en charge

Ces trois indicateurs initialement envisagés par le comité d'évaluation ne sont pas disponibles, car l'information sur la satisfaction n'est pas collectée par les missions locales.

Il est à noter que des éléments complémentaires, concernant notamment l'impact de l'élargissement du dispositif sur le profil des bénéficiaires, seront rendus disponibles dans le cadre du rapport 2022 du comité d'évaluation du plan France Relance qui paraîtra au cours du second semestre dont le secrétariat est assuré conjointement par France Stratégie et l'IGF.



MESURE 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

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

1,8 million de jeunes de 16 à 29 ans ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation et 500 000 d'entre eux s'exposent à un risque d'exclusion professionnelle durable.

Dans le même temps, les parcours entre dispositifs et acteurs restent encore cloisonnés et peu coordonnés, au risque de provoquer des ruptures brutales de prise en charge pour les jeunes concernés tout en complexifiant grandement l'action de toutes les institutions en charge de l'insertion des jeunes.

Contours de la mesure

Le repérage des jeunes « invisibles » constitue un élément essentiel du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) et le ministère du Travail lancera des appels à projets à hauteur de 100 millions d'euros sur le quinquennat pour y répondre.

En appui, un financement complémentaire pérenne des structures les plus à même d'effectuer ce repérage – les points accueil écoute jeunes (PAEJ) et les associations de prévention spécialisée – est indispensable. Enfin, le futur service national universel devra également permettre d'assurer cette mission.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : mieux repérer les jeunes invisibles pour améliorer/faciliter leur accès aux droits et aux dispositifs d'accompagnement

(précision faite par la DIPLP en vue du rapport 2021 – anciennement « en cours de définition »).

Budget du déploiement de la mesure

Appels à projets dans le cadre du PIC : le budget des appels à projets du PIC s'élève à 100 millions d'euros, soit 25 millions chaque année de 2019 à 2022.

PAEJ : le budget alloué s'élève à 16 millions d'euros, soit 4 millions chaque année de 2019 à 2022 (en complément des 5 millions annuels déjà versés par l'État).

Prévention spécialisée : le budget alloué s'élève à 20 millions d'euros, soit 5 millions chaque année de 2019 à 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Appels à projets dans le cadre du PIC : non renseigné.

PAEJ : en 2019, les 200 PAEJ existants seront consolidés ; en 2020, de nouveaux ouvriront. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Prévention spécialisée : non renseigné.

Administration référente

DGCS (la responsabilité doit être transférée à la Cnaf en 2021)

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure ne contient pas d'objectif quantifié mais vise à mieux repérer les jeunes invisibles pour améliorer/faciliter leur accès aux droits et aux dispositifs d'accompagnement.

À cet effet, a été lancé dans le cadre du PIC un appel à projets « Repérage et mobilisation des invisibles » pour un montant total de 100 millions d'euros. Cet appel est constitué de deux volets :

1. un volet régional, lancé en juin 2019, qui a déjà permis le déploiement de 237 projets sur tout le territoire et pour lequel une deuxième vague de sélection a été opérée en 2021 ;
2. un volet national visant à « aller vers » les publics dits « invisibles » à travers des « maraudes » dans l'espace numérique (réseaux sociaux, plateformes de jeux en ligne) lancé en 2021.

La mesure portait également sur la mise en place d'un financement pérenne des structures assurant le repérage de ces jeunes, au premier rang desquelles les points accueil écoute jeunes (PAEJ) et les associations de prévention spécialisée.

Dans cette optique, le pilotage et la gestion des PAEJ ont été transférés à la branche « Famille » à partir de l'exercice 2021. Cette reprise a conduit la Cnaf à lancer une enquête dans le courant de l'été 2021 permettant de recenser les structures reprises et leurs principales

données d'activité. Au final, 205 PAEJ ont été repris par les Caf, dont 9 PAEJ créés en 2021. La Cnaf compte financer 245 PAEJ en 2022. Un groupe de travail visant à proposer un cadre renouvelé d'agrément des projets PAEJ et à paramétrer un financement sur le modèle d'une prestation de service à la fonction devrait aboutir courant 2022 sur la diffusion d'une circulaire.

Après une hausse importante, entre 2018 et 2019, le nombre de jeunes pris en charge a légèrement baissé en 2020 pour s'établir à 55 638, notamment en raison de l'impact de la crise sanitaire. Les chiffres pour l'année 2021 ne sont pas encore disponibles.

On a également assisté à une montée progressive du nombre d'associations de prévention spécialisées soutenues dans le cadre de la Stratégie pour atteindre 30 en 2021.

En termes de financement, le budget supplémentaire versés aux PAEJ s'est établi aux alentours de 4 millions d'euros par an pour approcher les 9 millions prévus en 2021 (8,53 millions). Pour ce qui est des associations spécialisées, 4,1 millions ont été dépensés en 2021 sur les 5 millions initialement prévus. 100 millions d'euros ont été consacrés aux différents appels à projets du PIC.

Pour le suivi de la situation et des trajectoires des jeunes pris en charge dans les PAEJ, cela pourra s'effectuer à compter de 2021 pour des éléments disponibles à partir de 2022. Un suivi n'est en revanche pas envisagé dans les structures spécialisées. Pour l'appel à projets « Repérage et mobilisation des invisibles » du PIC, il s'agira de suivre les évaluations à venir.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

– PAEJ

Dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, le pilotage et la gestion des PAEJ ont été transférés à la branche « Famille » à partir de l'exercice 2021. Les fonds affectés par le ministère des Solidarités et de la Santé à ce dispositif sont également transférés au fonds national d'action sociale. Au 1^{er} janvier 2021, 205 PAEJ ont été repris par les Caf, dont 9 PAEJ créés en 2021.

Afin de définir sa doctrine de soutien aux PAEJ, la Cnaf a mobilisé un groupe de travail national composé de Caf et de gestionnaires dont la mission est de proposer un cadre renouvelé d'agrément des projets PAEJ et de paramétrer un financement sur le modèle d'une prestation de service à la fonction. Ces travaux devront aboutir courant 2022 sur la diffusion d'une circulaire.

Des éléments issus du document « Point d'étape du transfert à la branche "Famille" du pilotage et de la gestion des points d'accueil écoute jeunes » ont été utilisés pour cette fiche.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- PIC : Appel à projets « Repérage et mobilisation des invisibles »

Sur le plan régional, après une première vague lancée en juin 2019, qui a permis le déploiement de 237 projets sur tout le territoire, une seconde a été lancée courant 2021 pour un montant de 40 millions d'euros.

Le public ciblé par la première vague est toujours prioritaire : les jeunes « invisibles » de 16-29 ans ni en emploi, ni en formation, ni en études et qui ne sont pas accompagnés par le service public de l'emploi, avec une priorité pour ceux issus des QPV et zones rurales, et pour les jeunes en situation de handicap. Au regard de l'impact de la crise sanitaire sur les jeunes, une attention particulière sera apportée au repérage des jeunes en situation de grande exclusion et au repérage des jeunes décrocheurs : l'objectif est de renforcer le repérage de ces jeunes en dehors des listes produites par l'éducation nationale afin de les mobiliser dans des solutions, qu'ils soient mineurs entre 16 et 18 ans, au titre de l'obligation de formation, ou majeurs en situation de décrochage.

Outre ces deux vagues régionales, un volet national visant à « aller vers » les publics dits « invisibles » à travers des « maraudes » dans l'espace numérique, a été également lancé en 2021.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de jeunes en risque d'exclusion pris en charge par un PAEJ¹ (Cnaf) :
 - 2018 : 67 960 personnes dont 47 531 jeunes de moins de 18 ans ;
 - 2019 : 89 200 personnes dont 58 203 jeunes de moins de 18 ans ;
 - 2020 : 69 000 personnes dont 55 638 jeunes de moins de 18 ans ;
 - 2021 : *non disponible*.
- Nombre de jeunes en risque d'exclusion pris en charge par une association de prévention spécialisée :
 - ne sera pas disponible.
- Nombre d'associations de prévention spécialisée ayant reçu un financement de la Stratégie et le montant de ce financement (DIPLP) :
 - 2019 : 22 ;
 - 2020 : 27 ;

¹ En réalité, il s'agit du nombre de personnes ayant bénéficié d'un accueil individualisé (il peut s'agir de proches, pas forcément des jeunes eux-mêmes). À noter que les chiffres 2018 sont probablement sous-estimés car il s'agissait de la première année d'enquête annuelle et que certaines structures n'ont pas répondu à l'enquête nationale d'activité.

- 2021 : 30 (dont 22 au titre des conventions pauvreté avec les conseils départementaux et les métropoles et 8 dans les ZRR).
- Nombre de PAEJ financés (Cnaf) :
 - 2019 : 179 PAEJ financés ;
 - 2020 : 196 PAEJ financés ;
 - 2021 : 205 PAEJ financés (dont 9 créés au cours de l'année) ;
 - 2022 : 245 (prévisionnel).

Il convient de noter que les chiffres présentés ici correspondent aux permanences principales d'accueil des structures, alors que les PAEJ se composent dans la majorité des cas également d'antennes territorialisées et de permanences d'écoute implantées dans des locaux de partenaires.

Ainsi, à titre d'exemple, selon le recensement opéré par la Cnaf en 2021 lors du transfert du dispositif, les 196 PAEJ financés en 2020 par les DDCS se déclinaient en 905 points d'écoute (196 permanences principales, 281 antennes territorialisées et 428 permanences d'écoute).

Budget effectivement alloué / dépensé

Pas d'informations à ce jour sauf sur le fait que dans le cadre de l'appel à projet PIC, 60 millions d'euros ont été déjà investis en 2019-2020 et 40 millions le seront dans le cadre de l'appel à projets de 2021 (soit un total de 100 millions, comme initialement prévu).

– AAP PIC

Dans le cadre de l'appel à projet PIC, 60 millions d'euros ont été déjà investis en 2019-2020 et 40 millions l'ont été dans le cadre de l'appel à projets de 2021 (soit un total de 100 millions, comme initialement prévu). Nous ne disposons pas d'informations quant au volet national sur les maraudes numériques.

– PAEJ

Le budget alloué devait s'élever à 16 millions d'euros, soit 4 millions chaque année de 2019 à 2022 (en complément des 5 millions annuels déjà versés par l'État soit un total de subvention de 9 millions).

Selon nos informations, les budgets exécutés sont les suivants :

- 2019 : 8,5 millions d'euros ;
- 2020 : 8,7 millions d'euros ;
- 2021 : 8,5 millions d'euros.

– Prévention spécialisée

Le budget alloué devait s'élever à 20 millions d'euros, soit 5 millions par année de 2019 à 2022.

Selon nos informations, les budgets exécutés sont les suivants :

- 2019 : 3,9 millions d'euros ;
- 2020 : 3,3 millions d'euros ;
- 2021 : 4,1 millions d'euros.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de repérer les jeunes proches de l'exclusion et de leur assurer un meilleur parcours d'accompagnement et de formation. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté et de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

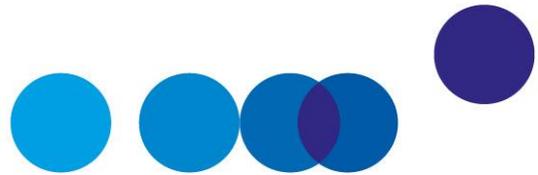
Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Pour le suivi de la situation et des trajectoires des jeunes pris en charge dans les PAEJ, cela pourra s'effectuer à compter de 2021. Pas de suivi envisagé en revanche dans les structures spécialisées. Pour l'appel à projets « Repérage et mobilisation des invisibles » du PIC, il s'agira de suivre les évaluations à venir.

Indicateurs d'évaluation

- Nombre de jeunes pris en charge une association de prévention spécialisée
- Trajectoires des jeunes pris en charge dans des PEAJ
- Trajectoires des jeunes pris en charge dans des PEAJ par des associations de prévention spécialisée (formation, insertion professionnelle)

Ces indicateurs ne pourront pas être produits dans la mesure où il n'y a pas de suivi des jeunes à la suite de leur passage par un PAEJ et/ou en associations spécialisées.



MESURE 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

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

1,8 million de jeunes de 16 à 29 ans ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation et 500 000 d'entre eux s'exposent à un risque d'exclusion professionnelle durable. Dans le même temps, les parcours entre dispositifs et acteurs restent encore cloisonnés et peu coordonnés, au risque de provoquer des ruptures brutales de prise en charge pour les jeunes concernés tout en complexifiant grandement l'action de toutes les institutions en charge de l'insertion des jeunes.

Contours de la mesure

Financées à travers le fonds d'investissement social par le PIC, ces expérimentations pourront privilégier l'organisation des articulations entre acteurs pour une prise de relais sans ruptures en s'appuyant sur le bilan des mesures existantes, voire en les adaptant (parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie, écoles de la deuxième chance, EPIDE, etc.). L'attribution et le fonctionnement sous de nouvelles modalités de la Garantie jeunes ainsi que le déploiement d'une dotation en capital aux jeunes seront également à même de favoriser l'autonomie et l'insertion professionnelle des jeunes concernés.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : soutenir le développement d'initiatives innovantes en matière d'« aller vers » et de « raccrochage » de jeunes « invisibles ».

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 100 millions d'euros.

Les crédits de 2019 doivent s'élever à 10 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 20, 30 et 40 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Les appels à projets « aller vers » ont été lancés au premier trimestre 2019. Les lauréats ont été annoncés à la rentrée 2019. La date de mise en place des expérimentations n'est pas renseignée.

La mesure sera effective par le biais d'appels à projets du PIC, délégués aux Direccte.

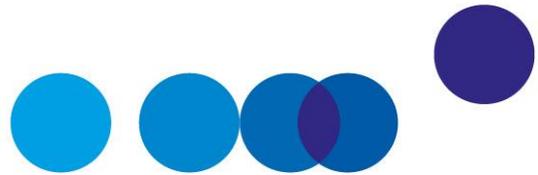
Administration référente

Haut commissariat aux compétences et à l'inclusion par l'emploi

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Cette mesure, initialement prévue dans le cadre du Plan d'investissement des compétences, nécessitait une base législative modifiant les modalités de la Garantie jeunes. Cette base législative n'a finalement pas eu lieu.

La Garantie jeunes étant abrogée depuis le 1^{er} mars 2022 et l'introduction du Contrat d'engagement jeune, cette mesure ne sera pas mise en place.



MESURE 3.5

Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Parce qu'ils sont le plus souvent victimes d'une situation familiale délicate, les jeunes protégés font face, bien davantage que les autres, à des difficultés notables dans leur accès à l'autonomie. Ils restent en effet potentiellement confrontés à une rupture brutale de leur situation lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans.

Collectivement, cette situation constitue un véritable gâchis. L'interruption brutale de tout accompagnement n'est en effet pas sans conséquences sur le parcours des jeunes concernés : 26 % des sans-domiciles fixes nés en France ont ainsi été placés dans leur enfance au titre de la protection de l'enfance. Quel sens y a-t-il alors à dépenser entre 100 et 200 euros par jour jusqu'à la majorité d'un jeune confié à l'ASE sans sécuriser ensuite sa transition vers l'âge adulte ?

Contours de la mesure

Accompagner le plus en amont possible les jeunes susceptibles d'être en situation de rupture à leur sortie des dispositifs

Il est proposé :

- en amont de la sortie, d'avancer à 16 ans l'âge de l'entretien de préparation à la sortie, d'en faire un entretien de préparation à un projet de vie autonome, d'outiller davantage les conseils départementaux pour l'entretien, de mettre en place un diagnostic commun Aide sociale à l'enfance (ASE)-mission locale.
- pour les jeunes déjà sortis d'une mesure de protection de l'enfance, de professionnaliser et renforcer financièrement les structures proposant « l'aller vers » (point accueil écoute jeunes, prévention spécialisée) et de tirer parti des opportunités offertes par les appels à projets prévus dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences.

Empêcher toute sortie sans solution en articulant les prestations offertes par les départements et les dispositifs de droit commun

Les solutions proposées à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance aux jeunes doivent être conçues selon leurs besoins. Un jeune se destinant à un parcours d'insertion professionnelle doit pouvoir être systématiquement orienté vers la mission locale. Un jeune en parcours scolaire ou étudiant doit pouvoir bénéficier d'une place réservée en logement universitaire et d'une bourse d'études. Pour un jeune dont le parcours reste incertain enfin, un « droit de suite » permettra la poursuite de sa prise en charge au-delà de ses 18 ans, à la juste mesure de sa détresse et de ses capacités.

Conjointement à l'action des départements visant à mieux préparer la sortie des jeunes de l'Aide sociale à l'enfance et à favoriser leur insertion, l'État apportera son soutien à l'insertion des jeunes dans le cadre de sa contractualisation avec les conseils départementaux. Le soutien financier de l'État sera apporté après la définition d'un « référentiel de la sortie accompagné » et pourra viser l'accès à un accompagnement proposé par une mission locale, un appui à la poursuite d'études (accès privilégié aux bourses et résidences universitaires) ou une aide permettant l'accès à une solution de logement, en fonction des pratiques départementales concernant l'insertion des jeunes majeurs concernés par cette situation.

Finalités

Objectif quantitatif : éviter toutes les sorties sèches de l'ASE.

Objectif final de la mesure : aucune sortie sèche de l'ASE.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 48 millions d'euros, soit 12 millions chaque année de 2019 à 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est mise en place dès 2019.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à éviter toute sortie « sèche » de l'ASE. L'objectif de la mesure n'est pas de proposer un prolongement systématique de la prise en charge par l'ASE, mais de soutenir les conseils départementaux afin qu'ils mettent en place :

- des partenariats renforcés avec les acteurs du territoire pour orienter plus facilement les jeunes vers les dispositifs de droit commun ;
- un accompagnement social et éducatif pour faciliter l'accès aux droits pour les jeunes.

Cependant, différentes lois relatives à l'urgence sanitaire (consacrées par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022) ont posé le principe du maintien obligatoire de la prise en charge des jeunes majeurs anciennement confiés lorsqu'ils sont « sans solution ». De ce fait, la nature « incitative » telle qu'initialement envisagée dans la mesure a été transformée en une logique « contraignante » à l'égard des conseils départementaux.

Après une mise en place progressive, la mesure a connu en 2020 et 2021 une montée en charge rapide. Selon les chiffres de la contractualisation – dont il convient de souligner une hétérogénéité en terme de fiabilité –, 74 % des jeunes sortants de l'ASE entraînent en 2021 (sur 72 départements) dans un parcours professionnel et/ou scolaire, contre 31 % en 2019. La même tendance très positive est constatée en ce qui concerne la part des jeunes sortants pris en charge dans le dispositif (74 % en 2021, avec notamment 58 % ayant pu choisir leur « personne lien »), se voyant proposé des ressources financières (56 %) ou encore une solution en terme de logement (78 % des jeunes ayant un logement stable en 2021).

Il est à noter que depuis la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, les jeunes majeurs âgés de moins de 21 ans et les mineurs émancipés confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) avant leur majorité doivent systématiquement se voir proposer un accès au Contrat d'engagement jeune (CEJ), nouvelle modalité d'accompagnement remplaçant la Garantie jeunes depuis le 1^{er} mars 2022.

Par ailleurs, des parcours d'accompagnement CEJ « Jeunes en rupture » sont en cours de consolidation. Ces parcours ont vocation à répondre à l'ensemble des freins que rencontrent ces jeunes, en leur offrant un accompagnement global, pouvant intégrer une prise en charge sanitaire, une aide au logement ou à la mobilité, avec un référent unique et une mise en place progressive. Des appels d'offres visant à sélectionner les associations en charge de déployer cet accompagnement ont été lancés en avril 2022. Dans la mesure où ces modalités d'accompagnement correspondent plus particulièrement à leurs besoins, le volet « Jeunes en rupture » du CEJ peut être proposé en priorité aux jeunes sortants de l'ASE, dans le cadre de l'élaboration du projet pour l'autonomie du jeune dont les conditions sont en cours de définition entre l'État et les départements.

L'évaluation des effets de ces dispositifs sur les trajectoires des jeunes à 3, 6, 9 et 12 mois nécessiterait une enquête qui n'a, à notre connaissance, pas été lancée.

Le budget, initialement prévu à 48 millions d'euros, soit 12 millions d'euros par année, a été revu à 40 millions d'euros, soit 10 millions d'euros par année.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Le 14 février 2019, un document de référence sur l'accompagnement des sorties d'ASE a été remis à Christelle Dubos et Adrien Taquet, secrétaires d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé. Ils ont annoncé l'attribution automatique de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) à tous les jeunes avant leurs 18 ans, pour leur garantir une couverture santé dès leur sortie de l'Aide sociale à l'enfance.

Pour les jeunes poursuivant leurs études, des référents ASE ont été désignés dans chaque CROUS pour leur garantir leur accès optimal aux différents dispositifs offerts d'aide sociale des CROUS. Par ailleurs, la circulaire relative à l'aide sociale des CROUS pour l'année scolaire a pour la première fois établi un cadre national pour traiter de manière égalitaire les étudiants anciennement confiés à l'ASE sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, l'accès à une aide financière équivalent à une bourse à échelon 7 est à présent systématique.

La circulaire du 21 septembre 2020 est venue confirmer la possibilité pour les mineurs étrangers accueillis par l'ASE d'obtenir de droit une autorisation provisoire de travail afin d'entrer en apprentissage ou en formation dès 16 ans.

La généralisation de l'avancée de l'entretien de préparation à la sortie, avec l'objectif d'en faire un entretien de préparation à un projet de vie autonome, a été revue. Il y avait un risque que la pression soit mise trop tôt sur les jeunes.

Enfin, la mise en œuvre de la mesure a été revue du fait des évolutions législatives. Les différentes lois relatives à l'urgence sanitaire de 2020 et 2021 ont posé le principe du maintien obligatoire de la prise en charge des jeunes majeurs anciennement confiés lorsqu'ils sont « sans solution ». Cette obligation s'est vue définitivement consacrée par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 qui oblige les conseils départementaux à proposer un accompagnement pour les jeunes majeurs de moins de 21 ans anciennement confiés à l'ASE dès lors qu'ils ne bénéficient pas de ressources et d'un soutien familial suffisants. Ainsi, la nature même de cette mesure de la contractualisation qui se voulait « incitative » peine à trouver du sens dans un cadre légal à présent « coercitif » vis-à-vis des conseils départementaux.

– CEJ et CEJ « Jeunes en rupture »

Il est à noter que depuis la création de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, les jeunes majeurs âgés de moins de vingt et un ans et les mineurs émancipés confiés à l'Aide sociale à l'enfance avant leur majorité doivent systématiquement se voir proposer un accès au Contrat d'engagement jeune, nouvelle modalité d'accompagnement remplaçant la Garantie jeunes depuis le 1^{er} mars 2022.

Par ailleurs, des parcours d'accompagnement CEJ « Jeunes en rupture » sont en cours de consolidation. Ces parcours ont vocation à répondre à l'ensemble des freins que rencontrent ces jeunes, en leur offrant un accompagnement global, pouvant intégrer une prise en charge sanitaire, une aide au logement ou à la mobilité, avec un référent unique et une mise en place progressive.

Dans la mesure où ces modalités d'accompagnement correspondent plus particulièrement à leurs besoins, le volet « Jeunes en rupture » du CEJ peut être proposé en priorité aux jeunes sortants de l'ASE, dans le cadre de l'élaboration du projet pour l'autonomie du jeune dont les conditions sont en cours de définition entre l'État et les départements.

Une [circulaire](#) publiée le 22 avril 2022 vise à détailler la mise en œuvre du CEJ pour les jeunes en rupture dans le cadre des appels à projet régionaux qui doivent être lancés d'ici fin avril 2022 afin de sélectionner à l'été des associations qui accompagnent localement des jeunes en rupture et qui sont prêtes à proposer le Contrat d'engagement jeune, en collaboration avec les missions locales.

– Budget

La programmation budgétaire, initialement prévu à 48 millions d'euros, soit 12 millions d'euros par année, a été actualisé à 40 millions d'euros, soit 10 millions d'euros par année.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Selon une étude sur les modalités d'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE de 16 à 21 ans, commanditée dans le cadre de la mesure : en dépit de fortes disparités, la dynamique générée par le plan pauvreté semble avoir eu un impact significatif sur le développement de nouveaux outils et dispositifs, souvent en partenariat avec d'autres acteurs (27 % des départements ont décidé de développer des nouveaux dispositifs pour renforcer l'accès à l'autonomie des jeunes dans le cadre de la contractualisation du plan pauvreté).

Indicateurs de suivi de la DIPLP en valeur absolue

- Nombre de jeunes sortants de l'ASE devenus majeurs dans l'année :
 - 2019 : 20 000 ;
 - 2020 : 29 000 ;
 - 2021 : 25 000.
- Nombre de jeunes pris en charge dans le cadre du référentiel :
 - 2019 : plus de 10 000 ;
 - 2020 : 17 000 ;
 - 2021 : 13 000.

- Nombre de jeunes ayant pu choisir leur personne lien au moment de la contractualisation :
 - 2019 : 5 000 ;
 - 2020 : 10 000 ;
 - 2021 : 10 000.
- Nombre de jeunes avec un logement stable :
 - 2019 : 7 000 ;
 - 2020 : 15 000 ;
 - 2021 : 15 000.
- Nombre de jeunes ayant accès à des ressources financières :
 - 2019 : 4 700 ;
 - 2020 : 11 600 ;
 - 2021 : 12 150.
- Nombre de jeunes dans un parcours professionnel et ou scolaire :
 - 2019 : 6 200 ;
 - 2020 : 13 800 ;
 - 2021 : 13 109.

Indicateurs de suivi de la DIPLP exprimés en taux¹

- Nombre de jeunes pris en charge dans le cadre du référentiel :
 - 2019 : plus de 50 % ;
 - 2020 : 75 % (données de 75 départements prises en compte) ;
 - 2021 : 74 % (données de 72 départements).
- Nombre de jeunes ayant pu choisir leur personne lien au moment de la contractualisation :
 - 2019 : 25 % ;
 - 2020 : 55 % (données de 70 départements) ;
 - 2021 : 58 % (données de 68 départements).

¹ Les données produites par la DIPLP ont fait l'objet d'un travail de consolidation qui a abouti à ne pas conserver les données déclaratives d'une minorité de départements pour certaines mesures. Les valeurs absolues sont donc sous estimées au niveau national. Les taux permettent de corriger ce biais et sont de fait jugés par la DIPLP comme plus fiables pour estimer les évolutions des dispositifs mis en place.

- Nombre de jeunes avec un logement stable :
 - 2019 : 35 % ;
 - 2020 : 70 % (données de 80 départements) ;
 - 2021 : 78 % (données de 76 départements).
- Nombre de jeunes ayant accès à des ressources financières :
 - 2019 : 23,5 % ;
 - 2020 : 55 % (données de 75 départements) ;
 - 2021 : 56 % (données de 79 départements).

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget, initialement prévu à 48 millions d'euros, soit 12 millions d'euros par année, a été revu à 40 millions d'euros, soit 10 millions d'euros par année.

En matière d'exécution budgétaire, selon les chiffres transmis par la DIPLP :

- 2019 : 10 millions d'euros
- 2020 : 12,9 millions d'euros
- 2021 : 15,5 millions d'euros

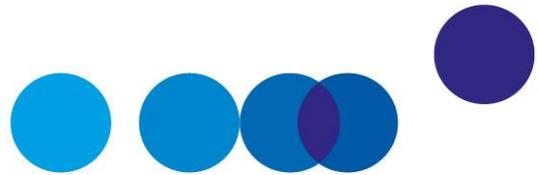
ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est la diminution du nombre de sorties sèches de l'ASE. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté et de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Taux de jeunes dans un parcours professionnel et/ou scolaire à la sortie de l'Aide sociale à l'enfance :
 - 2019 : 31 % ;
 - 2020 : 67 % (données de 75 départements) ;
 - 2021 : 74 % (données de 75 départements).
- Trajectoire des jeunes ayant quitté l'ASE à 3,6 et 12 mois
- Satisfaction des jeunes concernés par la mesure.

Ces deux indicateurs ne pourront pas être produits car les conseils départementaux ne suivent pas les taux de satisfaction des jeunes et que la dernière vague d'enquête auprès des sortants de l'ASE dans le cadre du dispositif ELAP (Étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés) s'est achevée en 2019.



MESURE 3.6

Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

L'insertion durable sur le marché du travail constitue le levier le plus efficace pour sortir de la pauvreté. L'ancrage dans la pauvreté est en effet d'abord lié à un éloignement du marché du travail et près de deux tiers des allocataires du RSA sont ainsi sans activité depuis deux ans ou plus. Or les politiques d'emploi et d'insertion actuelles ne sont pas à la hauteur : pour les allocataires du RSA, les garanties minimales prévues par la loi en matière d'insertion ne sont aujourd'hui pas mises en œuvre. 45 % d'entre eux ne sont pas orientés dans les six premiers mois après leur entrée dans le RSA, la moitié des allocataires orientés ailleurs qu'à Pôle emploi n'a pas de contrat d'engagement valide et le taux de retour à l'emploi des allocataires du RSA s'établit à seulement 10 % par an environ.

Contours de la mesure

Alors que la dépense moyenne d'insertion a diminué de 50 % depuis 2008, la dépense d'allocation a progressé de 80 % sur la même période. Il s'agit donc désormais de marquer un engagement accru de l'État et des collectivités dans un accompagnement associant approche sociale et insertion professionnelle : il se traduira par un cadre d'intervention renouvelé et clairement identifié pour le grand public et les bénéficiaires. La priorité donnée à cette « Garantie d'activité », portée à la fois par Pôle emploi et les conseils départementaux mais aussi d'autres structures publiques, privées, ou associatives, permettra de suivre 300 000 demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'ordre social et professionnel avec un contenu d'accompagnement densifié (coaching, accompagnement collectif, etc.) à travers des appels d'offres dédiés et une montée en charge accrue de « l'accompagnement global », porté par Pôle emploi et les conseils départementaux. La « Garantie d'activité » proposera à la fois un

accompagnement vers la reprise d'un emploi salarié mais également des actions d'accompagnement au lancement et à la reprise d'une activité indépendante.

Finalités

Objectif quantitatif : 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).

Objectif final de la mesure : améliorer le retour à l'emploi des personnes en situation de pauvreté.

Budget du déploiement de la mesure (tel que présenté initialement)

Le budget alloué à cette mesure est de 420 millions d'euros, dont 250 millions consacrés aux appels d'offre Garantie d'activité et 170 millions aux actions Pôle emploi.

Les crédits provenant de l'État s'élèvent pour 2019 à 41 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 93, 138 et 148 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est effective depuis 2019 et sa montée en charge progressive doit permettre d'atteindre une mise en place intégrale d'ici à 2022.

Administrations référentes

DGCS, Pôle emploi

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

L'objectif de cette mesure est qu'en 2022, 200 000 demandeurs d'emploi soient orientés vers l'accompagnement global (assuré conjointement par Pôle emploi et les départements) et 100 000 vers la Garantie d'activité départementale - GAD (assurée uniquement par les départements).

Au cours de l'année 2021, 104 014 personnes sont entrées en accompagnement global (73 573 en 2018), dont 55 648 bénéficiaires du RSA, contre 51 102 en 2018. On arrive à un total de 169 087 demandeurs d'emploi accompagnés au cours de l'année. Un chiffre qui s'approche de l'objectif fixé à 200 000 personnes accompagnés sur l'année 2022.

On compte par ailleurs 111 120 bénéficiaires du RSA orientés en 2021 vers la GAD, pour un total de 199 968 personnes accompagnées au cours de l'année (contre 127 652 en 2020). Un chiffre en nette hausse qui représente près de deux fois l'objectif de 100 000 bénéficiaires fixé pour l'année 2022.

En ce qui concerne l'évaluation, le taux d'accès à l'emploi au cours des douze mois qui suit l'entrée en accompagnement global a augmenté pour se porter en 2020 à 41,8 %, contre 34 % en 2019. La satisfaction des personnes bénéficiaires augmentant légèrement également, pour se porter à 87 % (contre 83 % en 2018). En revanche, en l'absence d'un outil informatique de suivi du côté des conseils départementaux, il est impossible d'évaluer la qualité et l'impact de l'accompagnement prodigué.

Selon nos informations, 129 millions d'euros ont été dépensés à fin 2020 sur les 250 millions budgétisés pour la période 2019-2022 (avec 100 millions prévus pour l'année 2022). Ces budgets ont conduit à ce que, pour la première fois depuis la création du RMI en 1988, les budgets départementaux consacrés à l'insertion aient augmenté.

Pour ce qui est de l'accompagnement global, il s'agit d'un cofinancement État-FSE. Sur les 170 millions d'euros budgétisés, 86 millions d'euros ont été dépensés sur la période 2018-2020.

Pour ce qui est de la GAD, les chiffres des départements remontent au compte-goutte, même s'il semblerait que l'objectif de 32 000 pour 2019 ait été dépassé (19 168 bénéficiaires confirmés par un échantillon de 55 départements).

L'évaluation sera possible sur les personnes intégrant l'accompagnement global car des chiffres sont produits par Pôle emploi (premiers résultats disponibles à partir de 2021). En l'absence d'information disponible sur les personnes en GAD, ce volet ne pourra pas être évalué.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

La mise en œuvre de la Garantie d'activité départementale (GAD), par le biais d'appels à projets, a bien été initiée en 2019.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de bénéficiaires du RSA orientés (nouvelles entrées) vers la garantie d'activité dont l'accompagnement global (Indicateur de suivi de la contractualisation de la DIPLP) :
 - cumulé :
 - 2019 : 123 595 ;
 - 2020 : 134 058 (données 72 départements + Pôle emploi) ;
 - 2021 : 166 768 (données 79 départements + Pôle emploi) ;
 - côté accompagnement global (chiffres Pôle emploi) :
 - 2019 : 51 102 bénéficiaires du RSA entrés en accompagnement global ;
 - 2020 : 51 229 bénéficiaires du RSA entrés en accompagnement global ;
 - 2021 : 55 648 bénéficiaires du RSA entrés en accompagnement global ;

- côté garantie départementale :
 - 2019 : 72 493 GAD ;
 - 2020 : 82 929 GAD (données de 72 départements 2021 : 111 120 GAD – données de 79 départements).
- Nombre de DE ayant été accompagnés au cours de l'année par la garantie d'activité, dont accompagnement global + GAD (indicateur de suivi de la contractualisation de la DIPLP) :
 - cumulé :
 - 2019 : non disponible (nous ne disposons pas du nombre de personnes accompagnées en accompagnement global mais uniquement du nombre de nouvelles entrées) ;
 - 2020 : non disponible (*idem*) ;
 - 2021 : 369 055 personnes accompagnées au cours de l'année (données de 87 départements + Pôle emploi) ;
 - côté accompagnement global (chiffres Pôle emploi) :
 - 2018 : 73 573 entrées au cours de l'année ;
 - 2019 : 92 413 entrées au cours de l'année ;
 - 2020 : 90 448 entrées au cours de l'année.
 - 2021 : 104 014 entrées au cours de l'année pour un total de 169 087 demandeurs d'emploi accompagnés à un moment au cours de l'année ;
 - côté garantie départementale :
 - 2019 : 19 168 ;
 - 2020 : 127 652 (données de 78 départements) ;
 - 2021 : 199 968 (données de 87 départements).
- Nombre de personnes accompagnées par un conseiller dédié à l'accompagnement global (Indicateur de suivi de la contractualisation de la DIPLP, suivi assuré par Pôle emploi) :
 - décembre 2018 : 48,4 DE/conseiller en moyenne ;
 - décembre 2019 : 58,6 DE/ conseiller en moyenne ;
 - décembre 2020 : 57,2 DE/ conseiller en moyenne ;
 - décembre 2021 : 55 DE/ conseiller en moyenne.
- Délai moyen du démarrage de l'accompagnement global (Indicateur de suivi de la contractualisation de la DIPLP, suivi assuré par Pôle emploi) :
 - décembre 2018 : 32,6 jours ;

- décembre 2019 : 27,4 jours ;
- décembre 2020 : 23,8 jours ;
- décembre 2021 : 23,2 jours.

Budget effectivement alloué / dépensé

- Volet « Pôle emploi – Accompagnement global »

Pour l'accompagnement global, à fin décembre 2020, 1 137 conseillers sont dédiés à cet accompagnement en binôme avec les travailleurs sociaux des départements. Ces postes sont financés par le budget de Pôle emploi et les crédits européens, via le FSE.

Sur la période 2014-2020, 170 millions d'euros de crédits FSE ont été délégués à Pôle emploi pour cofinancer à hauteur de 50 % la mise en œuvre de l'Accompagnement global.

Au final pour la période 2018-2020, le montant de crédits états consommés par Pôle emploi pour le GLO (cofinancement à hauteur de 50 %) s'élève à 87 millions d'euros.

- Volet « Garantie d'activité départementale »

Dans le cadre des CALPAE (Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi) les montants budgétisés se chiffraient à 250 millions d'euros, répartis comme suit :

- 2019 : 15 millions d'euros ;
- 2020 : 45 millions d'euros ;
- 2021 : 90 millions d'euros (engagés) ;
- 2022 : 100 millions d'euros (prévisionnel).

Selon les informations disponibles, les montants effectivement dépensés se répartissent comme suit ;

- 2019 : 14,6 millions d'euros ;
- 2020 : 37, 7 millions d'euros ;
- 2021 : 76,6 millions d'euros.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est la diminution du taux de chômage parmi les personnes en situation de pauvreté. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'objectif était notamment de suivre les trajectoires des bénéficiaires du RSA accompagnés dans le cadre de cette mesure. Avait notamment été identifié l'indicateur suivant :

- taux d'accès à l'emploi des personnes accompagnées à la fin de leur accompagnement, à six mois et à un an (garantie d'activité) : non disponible.
- taux d'accès à l'emploi au cours des douze mois qui suit l'entrée en accompagnement global (Pôle emploi) :
 - pour les DE entrés en accompagnement au cours du T4 2019 : 34,0 % ;
 - pour les DE entrés en accompagnement au cours du T4 2020 : 41,8 %.
- satisfaction des personnes accompagnées sur les mesures mises en place (Pôle emploi) :
 - 2018 : 83 % ;
 - 2019 : 85 % ;
 - 2020 : 84,8 % ;
 - 2021 : 87,5 %.

Les deux indicateurs supra sont produits côté Pôle emploi pour l'accompagnement global mais ne concernent pas uniquement des bénéficiaires du RSA. En revanche, ces informations ne sont pas collectées côté Garantie d'activité départementale en l'absence d'outil informatique et d'indicateur fixé nationalement sur ce sujet.

Synthèse du rapport de la Cour des comptes sur le RSA

La Cour des comptes a publié en janvier 2022 un rapport d'évaluation du Revenu de Solidarité active (RSA). Il s'inscrit dans les réflexions initiées depuis 2018 par la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Cette évaluation s'appuie d'une part sur l'exploitation quantitative de bases de données nationales et locales, avec un focus approfondi sur neuf territoires, complétée par deux études qualitatives : une analyse des droits connexes et un sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif de bénéficiaires et d'anciens bénéficiaires du RSA.

Ce rapport s'avère précieux car il réactualise les connaissances sur le dispositif et son déploiement. Aucune étude d'ampleur n'a été réalisée sur le RSA depuis l'évaluation produite lors de son lancement en 2011. Cependant, s'il permet de mettre en perspective notamment le sujet de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, ce rapport ne peut être considéré comme une évaluation des mesures mises en place dans le cadre de la Stratégie (c'est-à-dire depuis le lancement de la démarche SPIE) car les données collectées pour sa rédaction s'arrêtent fin 2019.

Objectifs et questions évaluatives

Le RSA concerne près de deux millions de foyers et bénéficie à plus de quatre millions de personnes, pour une dépense annuelle de 15 milliards d'euros en 2019. Le RSA suit une logique de « droits et devoirs », par laquelle, en contrepartie de

l'accompagnement et de l'aide monétaire perçue, le bénéficiaire s'engage à réaliser des démarches en vue de son insertion sociale et professionnelle.

Le RSA poursuit trois objectifs :

- assurer aux bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté ;
- encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle ;
- aider à l'insertion sociale des bénéficiaires.

Au regard de ces trois objectifs, le rapport de la Cour des comptes répond aux quatre questions évaluatives suivantes :

- Le RSA bénéficie-t-il effectivement aux personnes auxquelles il est destiné ?
- Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?
- Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ?
- L'accompagnement est-il réel et efficace ?

Le RSA bénéficie-t-il aux personnes auxquelles il est destiné ?

Le RSA est un dispositif de droit commun qui s'adresse à l'ensemble de la population. La Cour des comptes ne se prononce pas sur l'extension possible du RSA aux jeunes de moins de 25 ans. Le non-recours au RSA est estimé à 30 % de la population cible, d'après une étude de 2011. De plus, 60 % des bénéficiaires soumis aux « droits et devoirs » n'ont pas de contrat d'engagement, et seulement 20 % ont été effectivement orientés vers un organisme d'accompagnement. Le RSA bénéficie donc insuffisamment aux personnes auxquelles il est destiné.

Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?

Le RSA ne permet pas à lui seul de sortir de la pauvreté puisque 65 % des bénéficiaires vivent sous le seuil de pauvreté. Toutefois, le RSA protège de la grande pauvreté, définie au seuil de 40 % du revenu médian. En effet, seuls 16 % des bénéficiaires du RSA vivent sous ce seuil. Le RSA réduit donc l'intensité de la pauvreté. De plus, il incite à l'activité professionnelle dans presque toutes les situations, ce qui permet de sortir de la pauvreté.

Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ?

Le mécanisme d'intéressement du RSA, repris et amplifié par la prime d'activité, « a augmenté le niveau d'incitation monétaire à l'activité professionnelle ». Le RSA a donc rempli l'objectif qui lui était fixé de supprimer les trappes à inactivité dans presque toutes les configurations familiales. L'accès effectif des bénéficiaires du RSA à l'emploi reste toutefois difficile, avec un taux de retour à l'emploi de 3,9 % en 2019 (contre 8,2 % en moyenne pour les demandeurs d'emploi). Les sorties en emploi des bénéficiaires du RSA sont également plus précaires que les non-bénéficiaires, avec des alternances entre emploi et chômage.

L'accompagnement est-il réel et efficace ?

L'accompagnement répond à l'objectif d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA. Il est partagé entre de multiples organismes. Son suivi est difficile en raison des carences des systèmes d'information. L'orientation vers un organisme d'accompagnement dysfonctionne car elle n'est pas réalisée pour 18 % des bénéficiaires. De plus, le délai d'orientation – plus de trois mois en moyenne – est largement supérieur à l'objectif fixé par la loi (deux mois) et la Stratégie (un mois). La qualité de l'accompagnement est difficile à apprécier mais des différences majeures entre les territoires sont constatées. Les faiblesses de l'accompagnement nuisent aux perspectives d'insertion et à l'accès à l'emploi des bénéficiaires.

L'accompagnement social assuré par les départements connaît des lacunes : seule la moitié des bénéficiaires orientés vers l'accompagnement social disposent d'un contrat d'engagement réciproque (CER), dans lequel le nombre d'actions proposées est faible et les actions peu tangibles. Le manque d'intensité de l'accompagnement est donc souligné et la contractualisation est souvent uniquement formelle.

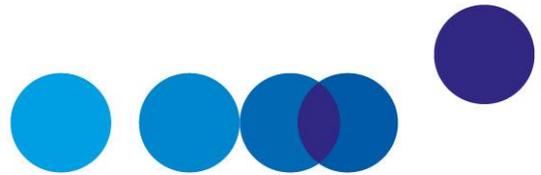
L'accompagnement professionnel réalisé par Pôle emploi est plus structuré mais le contenu réel de l'accompagnement est mitigé : les moyens mis en place sont peu différenciés de l'accompagnement de droit commun et les droits et devoirs attachés au RSA ne sont pas suivis.

L'accompagnement global (mesure 3.6) mis en place en partenariat avec les départements permet de densifier l'accompagnement et à un impact positif sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA, bien qu'il ne bénéficie qu'à une part minime des bénéficiaires (69 000 personnes, soit 4 % des bénéficiaires en 2019). L'objectif quantitatif visé par l'accompagnement global était de 200 000 personnes en 2022.

Recommandations

Fortes des conclusions précédentes, la Cour des comptes formule dix-sept recommandations à destination des différents acteurs du RSA (État, départements, Cnaf, CCMSA, Pôle emploi...), qui s'articulent autour de trois orientations générales :

- augmenter la couverture de la population cible, en engageant notamment une expérimentation pour automatiser la notification d'éligibilité au RSA ;
- mettre pleinement en application la logique des droits et devoirs réciproques, à travers le renforcement des droits et un suivi réel des obligations ;
- responsabiliser les départements de manière accrue et réformer le financement du RSA.



MESURE 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

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

L'insertion durable sur le marché du travail constitue le premier gage de sortie de la pauvreté. L'ancrage dans la pauvreté est en effet d'abord lié à un éloignement du marché du travail et près de deux tiers des allocataires du RSA sont sans activité depuis deux ans ou plus. Or les politiques d'emploi et d'insertion actuelles ne sont pas à la hauteur : pour les allocataires du RSA, les garanties minimales prévues par la loi en matière d'insertion ne sont aujourd'hui pas mises en œuvre. 45 % d'entre eux ne sont pas orientés dans les six premiers mois, la moitié des allocataires orientés ailleurs qu'à Pôle emploi n'a pas de contrat d'engagement valide et le taux de retour à l'emploi des allocataires du RSA s'établit à seulement 10 % par an environ.

Contours de la mesure

L'ambition d'une émancipation sociale par l'emploi doit se décliner y compris pour les publics très éloignés de l'emploi. Ainsi, une hausse de 25 % du nombre d'aides aux postes accordées à l'insertion par l'activité économique (IAE) et la formation des salariés de ce secteur par la mobilisation du plan d'investissement dans les compétences (PIC) favoriseront ces solutions d'inclusion pour les plus fragiles.

Finalités

Objectif quantitatif : 5 000 aides aux postes par an et 100 000 salariés supplémentaires dans l'IAE.

Objectif final de la mesure : améliorer le retour à l'emploi des personnes en situation de pauvreté.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 795 millions d'euros, dont 555 millions d'euros pour l'IAE et 240 millions d'euros pour le PIC formation IAE.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 95 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 130, 240 et 330 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Mise en place de la mesure dès 2019. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Administration référente

DGEFP

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

L'objectif est d'augmenter de 100 000 personnes le nombre de salariés en IAE pour atteindre l'objectif de 240 000 salariés en 2022. La mesure prévoyait également 5 000 aides aux postes mais la DIPLP a indiqué que cet objectif était rendu caduque par le Pacte ambition sur l'IAE. Au 31 décembre 2021, 141 858 salariés sont accueillis dans le secteur de l'IAE contre 132 532 au 31 décembre 2018 au lancement de la Stratégie (et 140 555 en 2017). Cela constitue une stagnation au regard des objectifs initiaux, qui avaient été réitérés lors du plan « France Relance » en 2020. Cette stagnation en stock s'accompagne d'une augmentation des flux entrants et sortants dans l'IAE. On enregistre en effet 312 000 d'entrées (nouveaux contrats ou renouvellements) en IAE en 2021, soit une hausse sensible en comparaison des chiffres enregistrés entre 2018 et 2020 (compris entre 260 et 270 000). Cela s'explique en grande partie par une réduction de la durée des contrats en IAE.

Il est à noter également qu'au cours de la période on a vu se développer plusieurs initiatives, notamment dans le cadre de « France Relance », destinées à consolider les entreprises sociales inclusives et à accompagner la transformation du secteur, qui a été touché de plein fouet par la crise. On constate d'ailleurs un accroissement du nombre de structures permettant de passer de 3 800 structures en janvier 2017 à 4 250 en décembre 2021 (soit 450 SIAE créés ou en cours de création).

Deux appels à projets dotés de 190 millions d'euros ont également été mis en place en 2021 :

- le premier, doté de 40 millions d'euros avec l'objectif de sélectionner des opérateurs nationaux d'accompagnement d'individus en difficulté dans leurs projets de création / reprise d'entreprise avec un objectif d'accompagner 40 000 projets d'insertion par le travail indépendant dont 13 200 ont été réalisés en 2021 ;

- le second, doté de 150 millions d’euros avec l’objectif de créer 30 000 emplois supplémentaires (dont au moins 10 000 en 2021) en visant tout particulièrement des publics et des territoires spécifiques.

En termes de budget, nous ne disposons que de l’enveloppe globale consacrée à l’IAE qui s’élève en 2021 à 1 134 millions d’euros, en constante augmentation depuis 2018 (811 millions d’euros).

En termes d’insertion professionnelle des personnes en IAE (à six mois), les chiffres se situent à 39,8 % en 2019, contre 38,5 % en 2018. Des éléments d’évaluation plus conséquents seront rendus disponibles courant 2022 par l’intermédiaire d’une série d’études sur les trajectoires des salariées en IAE produite par la Dares.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

- Pacte d’Ambition pour l’IAE

Thibaut Guilluy, président du Conseil de l’inclusion dans l’emploi, a remis le 10 septembre 2019 le rapport *Pacte d’ambition pour l’IAE – Permettre à chacun de trouver sa place* à la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, en présence du président de la République.

Au terme d’une concertation de plus de six mois avec l’ensemble du secteur et des parties prenantes, ce Pacte propose 30 mesures pour développer l’insertion par l’activité économique (IAE), dont l’augmentation des moyens alloués au Fonds départemental d’insertion qui deviendrait le Fonds de développement de l’inclusion pour accompagner le changement d’échelle de l’IAE.

Ces 30 mesures s’articulent autour de cinq engagements majeurs et reposent sur :

1. accompagner chaque personne selon ses besoins ;
2. innover et libérer le potentiel de création d’emplois des entreprises sociales inclusives ;
3. rallier toutes les entreprises et tous les acteurs publics à la cause de l’inclusion ;
4. agir ensemble sur tous les territoires ;
5. simplifier, digitaliser et co-construire en confiance.

Selon l’Avisé¹, les mesures du pacte sont hétérogènes dans leur contenu et leur niveau d’application. Certaines d’entre elles doivent être encore précisées pour être mises en œuvre, d’autres peuvent être travaillées dès aujourd’hui mais toutes reposent sur une **responsabilité**

¹ Créée en 2002 par la Caisse des dépôts et des grands acteurs de l’économie sociale, l’Avisé agit pour accroître le nombre et la performance des entreprises d’économie sociale et solidaire créatrices d’emplois et d’activités nouvelles.

partagée entre les différents acteurs impliqués (structures, réseaux, services déconcentrés, régions, départements, entreprises, etc.). Un comité de suivi du Pacte, conçu autour d'une logique de co-construction avec les acteurs, est prévu pour accompagner la phase d'application. Mais nous ne disposons pas de plus d'information sur sa mise en place.

La loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » accompagnera la transformation du secteur et contribuera à l'entrée en vigueur de mesures structurantes du Pacte d'ambition pour l'IAE, en particulier la réforme de l'agrément.

Prévue à l'article 1^{er} de la loi, la réforme de l'agrément, prévue par le Pacte d'ambition pour l'IAE, poursuit trois objectifs :

- **identifier plus largement les publics cibles de l'IAE** en renforçant l'identification de l'offre d'insertion auprès des orienteurs et prescripteurs ;
- **fluidifier l'entrée en parcours IAE** en élargissant la liste des prescripteurs habilités et en ouvrant le droit à l'auto-prescription par les SIAE pour un recrutement direct des candidats éligibles ;
- **simplifier la procédure administrative** en dématérialisant la procédure et en connectant la plateforme de l'inclusion et l'Extranet IAE 2.0, conformément au principe du « dites-le nous une fois ».

Un appel à projets « [Inclusion par le travail indépendant des personnes en difficulté d'accès à l'emploi](#) » doté de 40 millions d'euros et mis en place au cours du 2^e trimestre 2021 a conduit à sélectionner 7 opérateurs nationaux, afin d'accompagner des individus en difficulté dans leurs projets de création / reprise d'entreprise (avec un objectif d'accompagner 40 000 projets d'insertion par le travail indépendant dont 13 200 ont été réalisés en 2021).

L'appel à projet « [Fonds de Développement de l'Inclusion au service de la relance inclusive et de la croissance de l'IAE 2021](#) », doté de 150 millions d'euros a également été mis en place, dans l'objectif de créer 30 000 emplois supplémentaires (dont au moins 10 000 en 2021). Par ses dispositions, l'appel à projet, visait tout particulièrement des publics cibles (jeunes, femmes, seniors, bénéficiaires de minima sociaux) et les projets situés dans les Zones de revitalisation rurale (ZRR), Quartiers politiques de la ville (QPV), territoires ultramarins et zones blanches.

Les premiers éléments disponibles semblent indiquer :

- une stabilité des bénéficiaires de minima sociaux (50 %) et du nombre de personnes de faible niveau de qualification (80 % niveau CAP-BEP ou infra) ;
- une hausse des projets implantés en QPV (45 % contre 23 % dans le réseau actuel) ;
- un taux de 28 % de projet en ZRR ;

- un repositionnement sur certaines filières porteuses : 23 % des projets dans le secteur numérique (élément également ciblé dans l'AAP).
- Plan de relance et plan « #1 jeune, 1 solution »

En outre, afin de sécuriser les parcours des salariés en insertion, l'ordonnance n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 portant sur les mesures d'urgence en matière d'activité partielle permet le renouvellement et la prolongation jusqu'à 36 mois des CDDI (CDD d'Insertion) et des contrats de mission d'insertion des ETTI. L'objectif de cette mesure est de maintenir une souplesse dans le contexte de la crise sanitaire pour tenir compte des interruptions de parcours ayant empêché le salarié de tirer pleinement le bénéfice de son contrat et de sécuriser plus longtemps dans l'emploi des salariés en IAE. Cette possibilité est également ouverte aux salariés en PEC ainsi qu'aux salariés en CDD Tremplin en entreprise adaptée.

Pour soutenir les 5 000 structures et leurs 200 000 salariés, et accompagner la transformation du secteur, outre les mesures de droit commun, l'État a mis en place un dispositif d'aides de 300 millions d'euros visant les structures de l'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées avec trois objectifs :

- consolider les entreprises sociales inclusives, par un soutien économique rapide en couvrant une part des pertes d'exploitation générées par la crise et des surcoûts liés au maintien d'activité durant la période du confinement ;
- accompagner la transformation du secteur en aidant les structures à se repositionner dans un contexte économique bouleversé. Les aides seront basées sur les projets présentés dans le cadre d'un appel à projet lancé en septembre ;
- ces aides sont complémentaires des mesures déjà existantes, notamment celles liées à l'activité partielle. En plus d'atténuer à court-terme l'impact de la crise, il s'agit aussi de préserver les objectifs de croissance du secteur et offrir des opportunités d'insertion aux personnes qui en ont le plus besoin.

Le plan visait à réaffirmer l'objectif de 240 000 places en IAE en 2022 et ambitionne qu'au 31 décembre 2021, 35 000 jeunes auront bénéficié d'un parcours en IAE au cours de l'année 2021 dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution ».

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation :

- Nombre d'aides aux postes créées
- Nombre de salariés supplémentaires dans l'IAE

Le comité a décidé de ne pas suivre ces deux indicateurs initialement envisagés, et de privilégier plutôt l'indicateur suivant, plus pertinent pour le suivi de la mesure (l'objectif de la mesure étant d'atteindre 240 000 salariés en IAE).

- Nombre de salariés en IAE au 31 décembre (Dares) :
 - 2017 : 140 555 ;
 - 2018 : 132 532 ;
 - 2019 : 134 711 (révisé) ;
 - 2020 : 135 891 ;
 - 2021 : 141 858.
- Nombre d'entrées en IAE (Dares) :
 - 2018 : 262 000 ;
 - 2019 : 269 900 ;
 - 2020 : 266 400 ;
 - 2021 : 312 200.

Budget effectivement alloué / dépensé

Nous ne disposons que de l'enveloppe globale de l'IAE effectivement dépensée chaque année, qui ne correspond donc pas uniquement à la mesure de la Stratégie.

- 2018 : 811 200 083 euros ;
- 2019 : 889 781 243 euros ;
- 2020 : 1 003 157 189 euros ;
- 2021 : 1 134 169 305 euros.

Nous ne disposons pas d'informations quant aux montants dépensés dans le cadre du programme PIC Formation IAE.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est le retour durable à l'emploi des personnes en situation de pauvreté. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

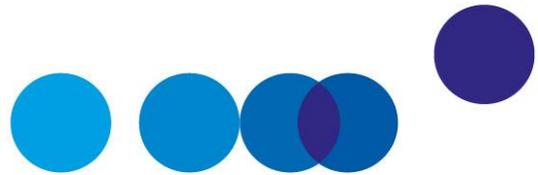
Indicateurs d'évaluation

- Taux d'insertion professionnelle des personnes en IAE (à six mois) :
 - 2019 : 38,50 % ;
 - 2020 : 39,80 % ;
 - 2021 : *non disponible*
- Satisfaction des personnes ayant bénéficié de formations dans le cadre de l'IAE :
 - 2019 : 85,70 % (révisé par rapport à la précédente version) ;

- 2020 : 86,40 % ;
- 2021 : *non disponible*.

Le comité souhaiterait également s'appuyer sur les trajectoires des personnes ayant bénéficié de l'IAE (donnée d'enquête à paraître) mais cet indicateur n'est pas encore disponible.

Il est à noter que la Dares publiera au cours de l'année 2022 une série d'études portant sur l'IAE (accompagnement et formation, insertion professionnelle à la sortie, trajectoires des jeunes en ayant bénéficié), reposant sur des données d'enquêtes collectées à partir de 2020. Ces études ont vocation à alimenter l'évaluation de la mesure.



MESURE 3.8

Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

L'insertion durable sur le marché du travail constitue le premier gage de sortie de la pauvreté. L'ancrage dans la pauvreté est en effet d'abord lié à un éloignement du marché du travail et près de deux tiers des allocataires du RSA sont ainsi sans activité depuis deux ans ou plus. Or les politiques d'emploi et d'insertion actuelles ne sont pas à la hauteur : pour les allocataires du RSA, les garanties minimales prévues par la loi en matière d'insertion ne sont aujourd'hui pas mises en œuvre. 45 % d'entre eux ne sont pas orientés dans les six premiers mois, la moitié des allocataires orientés ailleurs qu'à Pôle emploi n'a pas de contrat d'engagement valide et le taux de retour à l'emploi des allocataires du RSA s'établit à seulement 10 % par an environ.

Contours de la mesure

Dans un contexte de reprise de l'emploi et en cohérence avec la réforme de l'obligation de recherche d'emploi, il s'agit de renforcer le caractère effectif de la portée des « droits et devoirs » pour la puissance publique comme pour les bénéficiaires du RSA à travers :

- une orientation réelle et adaptée pour l'ensemble des allocataires du RSA, la plus rapide possible, dans un délai d'un mois au plus et en homogénéisant le recueil des données socioprofessionnelles, en proposant de nouveaux algorithmes d'orientation et en couplant au maximum l'instruction de la demande et son orientation ;
- un renforcement de la portée des contrats d'engagements réciproques tant sur les modalités d'accompagnement, en s'assurant de rencontres régulières entre

le bénéficiaire et son référent afin de ne pas le laisser sans accompagnement et en permettant à l'allocataire d'évaluer la qualité de son accompagnement, que sur leur contenu – pour que ceux-ci prévoient dans tous les cas une rubrique relative à l'activité.

- un raccourcissement et une simplification de la mise en œuvre du mécanisme de sanction pour non-respect des obligations contractuelles et la possibilité pour les Caf de sanctionner directement les fraudes qu'elles identifient dans le cadre de leurs opérations routinières de contrôle (fraude aux ressources, dissimulation de concubinage).

Finalités

Objectif quantitatif : orientation en un mois après la demande de RSA et signature d'un contrat d'engagement pour 100 % des allocataires le mois suivant l'orientation.

Objectif final de la mesure : améliorer le retour à l'emploi des allocataires du RSA.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 30 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 15 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 15 millions en 2020.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est mise en place dès 2019, dans le cadre d'une contractualisation avec les départements.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise deux objectifs. Le premier est l'orientation de tous les bénéficiaires du RSA en un mois, à compter de la notification de l'entrée dans le RSA au conseil départemental par la Caf. Le deuxième est la signature d'un contrat d'engagement pour 100 % des allocataires le mois suivant l'orientation.

En 2021, un peu plus de la moitié des nouveaux entrants (56 %) sont orientés en moins d'un mois (données de 91 départements), contre 45 % en 2019. 152 546 nouveaux entrants dans le RSA en 2021 ont bénéficié d'un rendez-vous individuel d'accompagnement et parmi eux, 59 % l'ont eu en moins de deux semaines. Au cours de l'année 2021, 157 898 nouveaux bénéficiaires ont signé un contrat d'engagement réciproque (CER). Parmi eux, 64 % l'avaient signé dans les deux mois (contre 22 % en 2019). Cependant, il faut souligner le

manque de fiabilité et le caractère partiel des indicateurs produits dans le cadre des CALPAE, qui compliquent l'interprétation des chiffres disponibles.

Cette mesure est directement liée à la création d'un Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), qui vise la création d'une offre de service universelle sur l'ensemble du territoire national. L'édification de ce SPIE passe par le recours à des expérimentations territoriales qui visent à tester la mise en œuvre des recommandations issues d'une concertation et des enseignements au fil de l'eau. Après la première vague de 14 expérimentations territoriales au printemps 2020, ce sont respectivement 31 et 34 nouveaux territoires qui se sont lancés en avril 2021 et février 2022 dans la démarche. 80 % du territoire national est désormais engagé dans la dynamique de mise en place d'un SPIE.

Outre ces expérimentations territoriales, une série de services numériques ont été lancés dans le but de mieux partager les données entre acteurs (« data.insertion »), de faciliter l'action des professionnels de l'accompagnement ainsi que le parcours des bénéficiaires (« DORA », « RDV-Insertion », « Immersion facilité » et le « Carnet de bord »). La création de ces services numériques partagés vise également à unifier les pratiques d'accompagnement entre les conseils départementaux et à mieux articuler leur action avec celles des acteurs partenaires (SPE, associations, etc.). S'il est difficile aujourd'hui de dresser un bilan du SPIE, qui en est encore à ses balbutiements, on peut souligner que les dynamiques de transformation des pratiques comme d'évolution des outils numériques constituent des avancées de long terme auxquelles la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté aura contribué.

Des éléments d'évaluation de la mesure seront rendus disponibles avec l'introduction de la nouvelle base de données RI-insertion (remontées individuelles sur l'insertion), qui devrait être opérationnelle courant 2022. Outre des informations plus fines sur les bénéficiaires et leurs parcours d'accompagnement, cette base permettra dans un second temps de constituer un panel longitudinal sur les parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA afin d'en analyser les trajectoires.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

La DGCS a précisé que l'objectif n'était pas « l'orientation en un mois après la demande de RSA » mais celle « en un mois à compter de la notification de l'entrée dans le RSA au conseil départemental par la Caf ».

Plusieurs mesures portées par l'État visent à faciliter l'accès à l'offre d'accompagnement social et professionnel, en particulier pour les bénéficiaires du RSA :

- depuis le décret du 30 avril 2021, les conseils départementaux et les structures délégataires peuvent prescrire des périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) qui permettent de faire découvrir un métier ou faire émerger un projet. Un outil

numérique « immersion facilitée » est développé pour faciliter l'accès aux PMSMP (annuaire d'entreprises accueillantes ou susceptibles d'accueillir des personnes en PMSMP, possibilité de prescrire via l'outil) ;

- depuis juin 2021, les conseils départementaux volontaires ont la possibilité de positionner des actions de formation via Ouiform, qui vise à simplifier l'accès aux formations pour les demandeurs d'emploi en permettant aux professionnels de disposer d'une vision commune et en temps réel sur les offres de formation, des places disponibles et du suivi de formation des bénéficiaires ;
- DORA est un nouveau service numérique développé par l'État, dédié au référencement de l'offre d'insertion sociale et professionnelle sur les territoires. Les équipes de DORA travaillent en collaboration avec data.gouv pour constituer un patrimoine commun de l'offre d'insertion en open data. L'objectif étant de consolider une base de données commune accessible à l'ensemble des acteurs de l'inclusion ;
- la réforme de l'insertion par l'activité économique (IAE) élargie la liste des prescripteurs au-delà du SPE.

Enfin dans le cadre des Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi – CALPAE, l'état a créé une dotation pour 2022 visant à la modernisation des SI des conseils départementaux. Cette dotation, pouvant aller jusqu'à 100 000 euros sur les crédits des actions socles insertion peut financer :

- l'intégration des services portés par l'État (Beta.gouv) aux systèmes d'information des conseils départementaux (RDV Insertion, carnet de bord, Dora et immersion facilitée) ;
- l'utilisation et les échanges de données sur les allocataires du RSA entre les principaux acteurs concernés (Pôle emploi, Caf, CD, CCAS, autres opérateurs d'accompagnement) afin de coordonner les interventions et garantir des « parcours sans rupture » (programme « Dites-le nous une fois ») ;
- le suivi d'indicateurs sur la qualité des parcours et les délais de prise en charge afin d'être en mesure de proposer un démarrage plus rapide de l'accompagnement.

Ce travail engagé sur l'amélioration des parcours des allocataires du RSA et la sécurisation de leur suivi au moyen d'outils informatiques dédiés a constitué un objectif partagé de l'État, de ses opérateurs comme des départements. Les dynamiques de transformation des pratiques comme d'évolution des outils numériques constituent des évolutions de long terme auxquelles la Stratégie, via l'introduction du SPIE, aura contribué.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Lancée en septembre 2019 à un double niveau, national et territorial, la concertation sur le service public de l'insertion et de l'emploi a porté sur plusieurs thématiques qui ont été

abordées dans le cadre d'ateliers régionaux : constats et objectifs, parcours de l'allocataire et offre de service.

Le rapport issu de la concertation a été publié en 2020. À la suite de ce rapport, et de quatorze premières expérimentations menées concomitamment en 2020, deux vagues d'appels à manifestation d'intérêt ont été lancées, en 2021 et 2022, permettant au total que 79 porteurs de projets s'engagent dans une démarche de mise en place d'un Service public de l'insertion et de l'emploi sur leurs territoires.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de nouveaux entrants (RSA) :
 - 2019 : 284 084 (données de 68 départements) ;
 - 2020 : 663 148 (données de 91 départements) ;
 - 2021 : 476 841 (données de 91 départements).
- Nombre de nouveaux entrants orientés en un mois et moins à compter de la notification de l'entrée dans le RSA au conseil départemental par la Caf :
 - 2019 : 109 568 (données de 51 départements) soit 45 % ;
 - 2020 : 275 041 (données de 74 départements prises en compte, représentant un total de 541 614 nouveaux entrants) soit un taux de 51 % ;
 - 2021 : 233 026 (données de 80 départements prises en compte représentant un total de 412 733 nouveaux entrants) soit un taux de 56 %.
- Nombre total de premiers RDV d'accompagnement fixés (hors PE)¹ :
 - 2019 : 113 319 (réponses de 45 départements) ;
 - 2020 : 182 107 (réponses de 57 départements) ;
 - 2021 : 152 546 (réponses de 72 départements).
- Nombre de premiers RDV fixés dans un délai de moins de deux semaines après la date de notification de l'orientation :
 - 2019 : 14 195 (réponses de 37 départements) soit 19 % de ceux ayant un RDV ;
 - 2020 : 88 034 (réponse de 51 départements comptabilisant un nombre de 172 689 premiers RDV fixés) soit un taux de 51 % de ceux ayant un RDV ;
 - 2021 : 78 105 (réponses de 65 départements comptabilisant un nombre de 132 734 premiers RDV fixés) soit un taux de 59 % de ceux ayant eu un RDV).

¹ Il est préférable de ne pas exprimer ce chiffre en taux car cela supposerait d'avoir le nombre de personnes orientées vers l'accompagnement hors PE en dénominateur. Or, cette information n'est pas disponible pour un nombre suffisant de départements.

- Nombre total de premiers contrats d'engagements (CER)¹
 - 2019 : 88 424 (réponses de 54 départements) ;
 - 2020 : 156 350 (réponses de 74 départements) ;
 - 2021 : 157 898 (réponses de 80 départements).
- Nombre de premiers contrats d'engagement signés dans les deux mois suivant la date de notification de l'orientation :
 - 2019 : 45 967 (réponses de 49 départements) soit 22 % de ceux ayant signé un CER ;
 - 2020 : 879 735 (réponses de 68 départements comptabilisant 151 885 premiers CER) soit 58 % de ceux ayant signé un CER ;
 - 2021 : 90 248 (réponses de 72 départements comptabilisant 141 769 CER), soit 64 % de ceux ayant signé un CER.
- Délai moyen au cours de l'année (en jours) entre la date d'entrée dans le RSA et la date de primo-orientation, pour les personnes entrées dans le RSA au cours de l'année primo-orientées au 31 décembre de l'année (données OARSA) :
 - 2017 : 94 jours ;
 - 2018 : 97 jours ;
 - 2019 : 95 jours ;
 - 2020 : 95 jours.
- Délai moyen au cours de l'année (en jours) entre la date de primo-orientation et la date de signature du primo-CER, pour les personnes entrées dans le RSA au cours de l'année primo-orientées vers un organisme autre que Pôle emploi et ayant un primo-CER au 31 décembre de l'année (données OARSA) :
 - 2017 : 58 jours ;
 - 2018 : 57 jours ;
 - 2019 : 53 jours ;
 - 2020 : 51 jours.

Budget effectivement alloué / dépensé

Selon les informations disponibles, 30 millions d'euros ont été alloués à cette mesure. Nous ne disposons pas d'informations quant aux budgets effectivement dépensés.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité, l'objectif visé est de favoriser un retour à l'emploi plus rapide. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

¹ De même, il est ici préférable de ne pas exprimer ces chiffres en taux car le dénominateur correspondrait alors à l'ensemble des nouveaux entrants alors que certains sont orientés vers PE et ne peuvent donc signer de CER mais un PPAE. En fonction des départements, le pourcentage d'orientés vers PE peut varier du simple au double.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

– Création de la base RI-Insertion

Des données plus précises et détaillées seront rendues disponibles via l'introduction des RI-insertion (remontées individuelles sur l'insertion). Exhaustive et annuelle, cette base permettra de produire des résultats réguliers à l'échelle nationale, comme territoriale. Ce projet est lancé par la Drees en 2019, en vue d'une collecte au quatrième trimestre 2021 et d'une première mise à disposition de la base mi-2022.

Dans un premier temps, les RI-insertion permettront de faire une photographie à une date donnée des parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA. Par rapport aux données agrégées nationales existantes sur le sujet (l'enquête OARSA, collectée chaque année par la Drees), les RI-insertion permettront d'étudier avec plus de richesse les caractéristiques des bénéficiaires, de s'assurer d'une meilleure harmonisation entre territoires d'un certain nombre de concepts (classification des organismes et des actions, mesure des délais, etc.) mais aussi de calculer un certain nombre de nouveaux indicateurs impossibles à calculer pour l'instant. Certains de ces indicateurs serviront au suivi de la contractualisation État-départements dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et du SPIE.

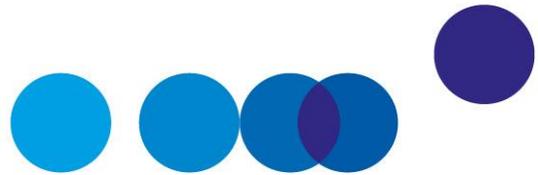
Dans un deuxième temps, les RI-insertion permettront de constituer un panel longitudinal sur les parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA afin d'en analyser les trajectoires.

Dans un troisième temps, pour la partie de champ commune aux deux sources (actuellement environ 1/14e des bénéficiaires de minima sociaux), ces données seront appariées avec l'échantillon national interrégimes d'allocataires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux (ENIACRAMS), notamment afin de lier les trajectoires d'insertion des bénéficiaires à leurs trajectoires relatives aux minima sociaux, aux allocations chômage, à l'emploi et plus particulièrement au retour à l'emploi.

Indicateurs d'évaluation

– Durée de l'accompagnement des allocataires du RSA vers la reprise d'emploi

Cet indicateur sera disponible une fois la base constituée.



MESURE 3.9

Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi)

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

L'insertion durable sur le marché du travail constitue le premier gage de sortie de la pauvreté. L'ancrage dans la pauvreté est en effet d'abord lié à un éloignement du marché du travail et près de deux tiers des allocataires du RSA sont ainsi sans activité depuis deux ans ou plus. Or les politiques d'emploi et d'insertion actuelles ne sont pas à la hauteur : pour les allocataires du RSA, les garanties minimales prévues par la loi en matière d'insertion ne sont aujourd'hui pas mises en œuvre. 45 % d'entre eux ne sont pas orientés dans les six premiers mois, la moitié des allocataires orientés ailleurs qu'à Pôle emploi n'a pas de contrat d'engagement valide et le taux de retour à l'emploi des allocataires du RSA s'établit à seulement 10 % par an environ.

Contours de la mesure

Aux côtés de l'IAE, l'assouplissement du cadre relatif aux contrats aidés dans le secteur marchand financé par les départements, la multiplication des périodes de mise en situation professionnelle, l'essaimage des dispositifs innovants ayant fait leurs preuves sur le territoire – expérimentation territoriale zéro chômage de longue durée, TAPAJ, SEVE, Convergence, etc. – et la mobilisation du plan d'investissement dans les compétences sur l'accompagnement des allocataires de minima sociaux créant leur entreprise et dans le cadre des appels à projets « 100 % inclusion » garantiront cette perspective d'emploi à tous.

Finalités

Objectif quantitatif :

- TAPAJ : 85 sites ouverts d'ici 2022 ;
- Convergence : 7 villes et 1 territoire rural, 1 315 salariés à horizon 2022 ;
- SEVE : formation-action à la médiation active dans 315 SIAE d'ici 2022 et mise en place d'un service d'accompagnement dans l'emploi par 60 SIAE d'ici 2022.

Objectif final de la mesure : améliorer le retour à l'emploi des personnes en situation de pauvreté.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à ces mesures s'élève à 70 millions d'euros. Ce montant est issu du budget dédié à la mesure sur l'insertion par l'activité économique :

- Convergence (2019-2022) : 7,8 millions ;
- SEVE Emploi (2019-2022) : 17,5 millions ;
- Tapaj (2019-2022) : 7 millions
- TZCLD : 28,5 millions prévus par la loi de finance 2020.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Cette mesure doit être mise en pratique dès 2019.

La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Des conventions sont signées entre le ministère du Travail et TAPAJ France, Convergence France et la FAS (SEVE Emploi).

Administration référente

DGEFP

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Cette mesure consiste à capitaliser sur les réussites d'expérimentations en direction de l'insertion des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi : Convergence, SEVE, TAPAJ et Zéro chômeur de longue durée (ZCLD).

Les quatre expérimentations ont suivi leur déploiement sur la période 2019-2022 :

- **Convergence** s'est déployée au sein de huit territoires (sept villes + un territoire rural), avec plus de 1 000 salariés accompagnés dans 29 ateliers et chantiers d'insertion. Ayant dépassé ses objectifs intermédiaires, l'association Convergence a demandé un financement supplémentaire, avec l'objectif de permettre à davantage de salariés de bénéficier de l'expérimentation (1 815 au lieu de 1 315).

- **Le dispositif « SEVE Emploi »** s'est essaimé dans les treize régions métropolitaines. Elle a cependant vu une réduction de ses objectifs initiaux : formation-action à la médiation active dans 254 SIAE d'ici 2022 (132 ont été formées en 2020 et 2021) au lieu de 315 et mise en place d'un service d'accompagnement dans l'emploi par 60 SIAE d'ici 2022 (39 services mis en place en 2020 et 2021).
- Le programme **TAPAJ** s'est déployé pour l'année 2021 au sein de 56 territoires au lieu de 65 initialement prévus par la convention. Selon les dernières données transmises par l'association TAPAJ France en juillet 2021, 3 417 jeunes sont accompagnés (file active). En raison de l'impact de la crise sanitaire, le déploiement a pris du retard en 2020. Ce retard n'a pas pu être rattrapé en 2021.
- **ZCLD** : à la suite de la loi prolongeant l'expérimentation pour cinq ans adoptée en 2020, cinquante nouveaux territoires pouvaient être habilités lors de la seconde phase expérimentale. Neuf nouveaux territoires ont depuis été habilités (trois arrêtés publiés), portant à l'heure actuelle le total de territoires mettant en œuvre l'expérimentation à 19. Fin 2021, 886 chômeurs de longue durée ont été recrutés en CDI par les entreprises à but d'emploi (EBE).

La redéfinition des objectifs de « SEVE Emploi » a entraîné une révision à la baisse des crédits pour 2022. Dans ce contexte, un financement supplémentaire de 500 000 euros, issu uniquement de la sous-consommation des crédits dédiés au programme « SEVE Emploi » a été accordé par le ministère à Convergence France. Les budgets consacrés se définissent donc comme suit :

- SEVE Emploi (2019-2022) : 17,5 millions d'euros, révisé à 15,6 millions d'euros, dont 5,2 millions d'euros versés entre 2019 et 2021 ;
- TAPAJ (2019-2022) : 7 millions d'euros, dont 5,1 millions d'euros versés entre 2019 et 2021 ;
- Convergence (2019-2022) : 7,8 millions d'euros révisé à 8,3 millions d'euros, dont 3,8 millions d'euros versés entre 2019 et 2021 ;
- ZCLD (2019-2022) : 79,5 millions d'euros en loi de finances, avec 34 millions d'euros exécutés entre 2019 et 2021.

En ce qui concerne les évaluations :

- le rapport intermédiaire de Convergence est encourageant, soulignant la création d'un accompagnement global, renforcé et concerté, permettant d'améliorer de manière significative la situation sociale et le bien-être des salariés. Il pointe cependant le besoin de multiplier les partenariats dans l'objectif d'élargir les possibilités d'opportunité d'emploi. Le rapport final sortira fin 2022.
- le rapport d'évaluation intermédiaire sur « SEVE Emploi » a été remis en janvier 2022. Selon ce dernier, le programme est perçu par les SIAE comme un support du changement, engendrant notamment des transformations organisationnelles et des évolutions quant à l'accompagnement des salariés et dans les relations avec les

entreprises, dans le but de favoriser un accès (rapide) à l'emploi durable des salariés en parcours. Les résultats finaux sont attendus pour le premier trimestre 2023.

Concernant TAPAJ, une analyse du dispositif (présentation et évaluation franco-qubécoise du dispositif), réalisée par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), et remise en avril 2021, démontre que plus de 60 % des bénéficiaires connaissent une amélioration globale de leurs situations, notamment concernant le travail, le comportement, les relations sociales et l'hygiène/soin de soi. L'évaluation prévue par la convention a débuté tardivement. Un bilan intermédiaire doit être remis en novembre 2022 et le rapport final est attendu pour novembre 2023.

Pour ZCLD, au terme de cette évaluation de la première phase, le comité scientifique conclut à la contribution positive des EBE à la trajectoire d'emploi et au bien-être des bénéficiaires de l'expérimentation. Cet effet positif gagnerait à être « comparé à celui induit par d'autres dispositifs d'insertion professionnelle ». Toutefois, les objectifs des EBE peuvent être contradictoires, induire des tensions et conduire à des ajustements locaux. Les externalités territoriales sont trop limitées à ce stade. Le comité scientifique appelle à poursuivre l'évaluation de cette « expérimentation complexe », notamment en termes d'aménagement du territoire et d'impact sur le tissu économique local. Ces axes complèteraient celui, étudié dans ce rapport final, du retour à l'emploi. Un dispositif d'évaluation de la seconde phase doit voir le jour dans les prochains mois.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

– ZCLD

Une nouvelle loi a été adoptée en 2020 (loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020) et elle prolonge l'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée (ZCLD) pour cinq nouvelles années. Lors de la première phase expérimentale, 10 territoires ont été habilités. 50 nouveaux territoires pourront être habilités lors de la seconde phase expérimentale (des territoires supplémentaires peuvent être habilités, à titre dérogatoire, par décret en Conseil d'État).

– Convergence

Les objectifs ont été modifiés pour Convergence dans le cadre d'un avenant signé en février 2022 entre la DGEFP et l'association Convergence France : à horizon 2022, l'expérimentation Convergence sera déployée au sein de 8 territoires (7 villes + 1 territoire rural) au bénéfice de 1 815 salariés.

En effet, l'association Convergence a dépassé les objectifs intermédiaires fixés et a ainsi demandé un financement supplémentaire, afin de permettre à davantage de salariés de bénéficier de l'expérimentation (1 815 au lieu des 1 315 initialement prévus).

– SEVE Emploi

Les objectifs ont été modifiés pour SEVE dans le cadre d'un avenant signé en février 2022 entre la DGEFP et la Fédération des acteurs de la solidarité : formation-action à la médiation active dans 254 SIAE d'ici 2022 au lieu de 315 et mise en place d'un service d'accompagnement dans l'emploi par 60 SIAE d'ici 2022 (et par accord, possibilité d'aller au-delà, pour l'année 2022, à budget constant).

SEVE Emploi a souhaité diminuer ses objectifs pour l'année 2022 (afin de privilégier la qualité des candidatures, nécessitant de former moins de SIAE que prévu).

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Les conventions avec le ministère du Travail (DGEFP) ont été signées pour :

- TAPAJ France : le 11/12/2019 ;
- Convergence France : le 24/07/2019 ;
- FAS (SEVE Emploi) : le 16/12/2019 ;
- ETCLD : le 15/07/2021.

Convergence

Emmaüs Défi a mis en place le projet Convergence qui vise à l'amélioration de la situation des personnes en situation de grande exclusion en renforçant l'accompagnement proposé par les chantiers d'insertion qui les accueillent.

En 2020, le programme a essaimé à Lyon, ce qui a permis l'accompagnement de 200 salariés supplémentaires. L'expérimentation Convergence s'est développée en 2021 sur trois nouveaux territoires (Lille, Nantes et Strasbourg) ainsi que le département de la Charente (au titre d'une sous-action de l'expérimentation spécifique aux territoires moins denses) Au 31 décembre 2021, plus de 1 000 salariés étaient accompagnés dans 29 ateliers et chantiers d'insertion.

Deux nouveaux territoires sont prévus pour 2022 : Marseille et Rouen.

SEVE Emploi et la médiation active

Le dispositif « SEVE Emploi » vise à renforcer le retour à l'emploi durable de salariés en insertion en passant par la formation-action de SIAE aux techniques de médiation active. En poursuivant cet objectif, les SIAE devront être en capacité de proposer une offre de services RH aux entreprises des territoires et ainsi favoriser le recrutement et le maintien en emploi de salariés issus de l'IAE.

Dès 2020, l'expérimentation, ayant été précédemment déployée dans une dizaine de structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), a été lancée dans 45 SIAE dans

huit régions. En parallèle, 10 SIAE ayant participé au programme précédemment, ont été sélectionnées pour mettre en place un service d'accompagnement dans l'emploi.

Le dispositif « SEVE Emploi » devait bénéficier au sein des 13 régions métropolitaines pour l'année 2021, à 90 SIAE pour le programme SEVE 1 et à 30 SIAE pour le programme SEVE 2. Fin 2021, 3 SIAE ont quitté le programme SEVE 1 et une SIAE a quitté le programme SEVE 2. 87 SIAE ont donc bénéficié en intégralité du programme SEVE 1 et 29 SIAE du programme SEVE 2.

En 2022, 119 SIAE seront sélectionnées pour suivre le programme SEVE 1 et 60 pour mettre en place SEVE 2 (possibilité d'aller au-delà à budget constant).

TAPAJ

Il s'agit d'un programme de prévention des conduites addictives *via* une insertion globale, destiné à des jeunes âgés de 16 à 25 ans en très grande précarité. TAPAJ leur permet d'être rémunérés en fin de journée, pour une activité professionnelle qui ne nécessite pas de qualification ou d'expérience professionnelle particulière et ne les engage pas sur la durée.

L'année 2020 a permis de passer de 25 à 37 le nombre de sites dans lesquels le programme est développé.

Le programme TAPAJ s'est déployé pour l'année 2021 au sein de 56 territoires au lieu de 65 initialement prévus par la convention. Selon les dernières données transmises par l'association TAPAJ France en juillet 2021, 3 417 jeunes sont accompagnés (file active). En raison de l'impact de la crise sanitaire, le déploiement a pris du retard en 2020. Ce retard n'a pas pu être rattrapé en 2021, mais le déploiement du programme s'est amplifié, notamment pendant la fin de l'année.

En 2022, 20 nouveaux sites devront déployer TAPAJ.

L'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (ETCLD)

Prévue pour cinq ans par la loi du 29 février 2016, l'expérimentation ETCLD est mise en place dans dix territoires sous l'égide d'un Comité local pour l'emploi où ont été créées une ou des « entreprises à but d'emploi » (EBE). Elles ont pour charge de recruter en CDI à temps choisi tous les demandeurs d'emploi volontaires du territoire au chômage depuis plus d'un an. Les entreprises doivent dans ce cadre développer des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire.

Une nouvelle loi prolongeant l'expérimentation pour cinq ans a été adoptée en 2020 (loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020). Elle permet à 50 nouveaux territoires d'être habilités lors de la seconde phase expérimentale (des territoires supplémentaires peuvent être habilités, à titre dérogatoire, par décret en Conseil d'État).

Neuf nouveaux territoires ont depuis été habilités (trois arrêtés publiés) portant à l'heure actuelle le total de territoires mettant en œuvre l'expérimentation à 19. Fin 2021, 886 chômeurs de longue durée ont été recrutés en CDI par les EBE.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Essaimage effectif des différentes expérimentations ciblées (suivi d'indicateurs pour les objectifs quantitatifs définis par la DIPLP pour chacune d'entre elles) :
 - TAPAJ :
 - 2020 : 37 sites ouverts (objectif de 45 pour 2020) ;
 - 2021 : 56 sites ouverts (objectif de 65 pour 2021) ;
 - Convergence :
 - 2020 : 1 nouvelle ville et 200 nouveaux salariés ;
 - 2021 : 3 nouveaux territoires, 1 000 salariés (objectif de 3 nouveaux territoires et 884 salariés) ;
 - SEVE :
 - 2020 :
 - 45 SIAE formées à la médiation active (objectif de 254 en cumulé en 2022) ;
 - 10 ont mis en place d'un service d'accompagnement dans l'emploi (objectif de 60 SIAE en cumulé d'ici 2022) ;
 - 2021 :
 - 87 SIAE formées à la médiation active (objectif de 90 pour 2021 et de 254 en cumulé d'ici 2022) ;
 - 29 ont mis en place d'un service d'accompagnement dans l'emploi (objectif de 30 pour 2021 et de 60 en cumulé d'ici 2022).
- Indicateurs suivis par l'administration référente pour chacun des dispositifs (ces indicateurs sont précisés dans les conventions, à chaque article 7).

Chacun de ces dispositifs fait l'objet d'une évaluation propre menée par un prestataire extérieur, dans lesquelles des indicateurs de mise en œuvre opérationnels seront produits.

Convergence :

Le rapport d'évaluation intermédiaire remis en juillet 2021 souligne la montée en charge importante du dispositif entre 2019 et 2021, en raison notamment de l'attractivité du modèle proposé, contribuant à répondre aux besoins des territoires pour l'inclusion des grands exclus, qui ont bien constitué le public bénéficiaire. Convergence participe ainsi à l'évolution des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux salariés permanents des SIAE (et des ACI en particulier). Elle propose en effet un accompagnement global, renforcé

et concerté, permettant d'améliorer de manière significative la situation sociale et le bien-être des salariés, garantissant *in fine* leur insertion professionnelle.

Le rapport fixe également quelques enjeux à consolider, notamment concernant l'accompagnement à la sortie du dispositif et la recherche d'entreprises partenaires à même de créer des opportunités d'emploi.

Le rapport final d'évaluation sera remis en juin 2022. Une évaluation de l'expérimentation « territoire moins dense » Convergence Charente est en cours, et le rapport final est également attendu pour juin 2022.

SEVE :

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

TAPAJ :

Une analyse du dispositif (présentation et évaluation franco-québécoise du dispositif), réalisée par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), et remise en avril 2021, démontre que plus de 60 % des bénéficiaires connaissent une amélioration globale de leurs situations, notamment concernant le travail, le comportement, les relations sociales et l'hygiène/soin de soi.

L'évaluation prévue par la convention a débuté tardivement. Un bilan intermédiaire doit être remis en novembre 2022 et le rapport final est attendu pour novembre 2023.

ZCLD :

Un rapport du comité scientifique a été publié en avril 2021. Celui-ci concerne la première phase de l'évaluation.

Au terme de cette évaluation, le comité scientifique conclut à la contribution positive des EBE à la trajectoire d'emploi et au bien-être des bénéficiaires de l'expérimentation. Cet effet positif gagnerait à être « comparé à celui induit par d'autres dispositifs d'insertion professionnelle ». Toutefois, les objectifs des EBE peuvent être contradictoires, induire des tensions et conduire à des ajustements locaux. Les externalités territoriales sont trop limitées à ce stade. Le comité scientifique appelle à poursuivre l'évaluation de cette « expérimentation complexe », notamment en termes d'aménagement du territoire et d'impact sur le tissu économique local. Ces axes complèteraient celui, étudié dans ce

rapport final, du retour à l'emploi. Quelques éléments complémentaires figurent dans l'encadré *infra*.

Pour ce qui est de la deuxième phase, au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalisera l'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer les suites qu'il convient de lui donner. Cette évaluation s'attachera notamment à identifier le coût du dispositif pour les finances publiques, les externalités positives constatées et ses résultats comparés à ceux des structures d'insertion par l'activité économique. Elle déterminera le cas échéant les conditions dans lesquelles l'expérimentation pourra être prolongée, élargie ou pérennisée, en identifiant les caractéristiques des territoires et des publics pour lesquels elle est susceptible de constituer une solution adaptée à la privation durable d'emploi.

Budget effectivement alloué / dépensé

Pour SEVE, Convergence et TAPAJ, ont été versés :

	2019	2020	2021
SEVE	622 000 €	1 699 500 €	2 931 000 €
TAPAJ	1 378 167 €	1 834 555 €	1 890 942 €
CONVERGENCE	500 000 €	1 267 666 €	2 012 960 €
Total	2 500 167 €	4 801 721 €	6 834 902 €

La redéfinition des objectifs de « SEVE Emploi » a entraîné une révision à la baisse des crédits pour 2022. Dans ce contexte, un financement supplémentaire de 500 000 euros, issu uniquement de la sous-consommation des crédits dédiés au programme « SEVE Emploi » a été accordé par le ministère à Convergence France. Cela impacte le budget global initialement prévu pour les deux expérimentations.

Pour ETCLD :

	2019	2020	2021	2022
Loi de finances	22 373 363 €	28 498 212 €	28 606 340 €	32 759 010 €
Exécution	9 783 163 €	11 123 887 €	12 891 623 €	

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est d'améliorer le retour à l'emploi des personnes en situation de pauvreté. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Pas d'indicateurs d'évaluation retenus.

Synthèse du rapport final – Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée

Principes et objectifs de l'expérimentation

Prévue pour cinq ans par la loi du 29 février 2016, l'expérimentation ETCLD a été mise en place dans dix territoires sous l'égide d'un Comité local pour l'emploi où ont été créées une ou des « entreprises à but d'emploi ». Elles ont pour charge de recruter en CDI à temps choisi toutes les « personnes privées durablement d'emploi » volontaires du territoire. Les entreprises doivent dans ce cadre développer des activités économiques non-concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire. Cette expérimentation repose sur trois hypothèses : personne n'est inemployable ; ce n'est pas le travail qui manque ; ce n'est pas l'argent qui manque. Le modèle économique de l'expérimentation repose sur l'activation des dépenses passives, complétée par les chiffres d'affaires des EBE, afin de financer des emplois dans les EBE sans coût supplémentaire pour la collectivité.

Rappel des conclusions du rapport d'évaluation intermédiaire

Le rapport final fait suite au rapport intermédiaire d'évaluation publié en novembre 2019 par le comité scientifique. Il montrait que l'expérimentation avait initié une « dynamique positive d'insertion professionnelle chez les salariés des EBE » et que la mobilisation des acteurs locaux était requise pour mettre en place une gouvernance locale solide. Ce rapport intermédiaire soulignait plusieurs pistes d'amélioration, parmi lesquelles la nécessité de mettre en place un cadre institutionnel local solide, d'explicitier les critères d'identification des « personnes durablement privées d'emploi » et le critère de non-concurrence appliqué aux activités économiques développées au sein des EBE et d'adapter le rythme de recrutement des EBE aux capacités d'intégration de ces structures.

Présentation et méthodologie

Piloté par la Dares, le rapport final d'évaluation a été remis au Ministère du Travail en avril 2021 par le comité scientifique, présidé par M. Olivier Bouba Olga.

Ce rapport final s'intéresse à la soutenabilité du modèle économique de l'expérimentation et à ses effets sur le retour à l'emploi des salariés, et plus largement sur les conditions d'emploi et de vie dans les territoires expérimentaux.

Le rapport s'appuie sur des travaux quantitatifs et qualitatifs. D'une part, il mobilise une enquête statistique menée par la Dares qui compare les dix territoires expérimentateurs à des territoires témoins. D'autre part, cette évaluation par contrefactuel est complétée par quatre monographies poursuivies en 2020 sur quatre territoires expérimentateurs.

Principales conclusions

Le positionnement local des EBE s'est adapté dans un contexte de crise sanitaire et d'affaiblissement et de désengagement des comités locaux de l'emploi (CLE) sur certains territoires. Malgré cette absence des CLE, les EBE collaborent avec les dispositifs locaux et s'inscrivent dans les projets locaux de territoire. Toutefois, les externalités sur les territoires expérimentateurs restent faibles et non significatives. Afin d'approfondir l'étude des retombées territoriales de l'expérimentation, l'association *Territoires zéro chômeur de longue durée* a mis en place un centre de recherche dirigé par Timothée Duverger.

Le profil des salariés recrutés dans les EBE a évolué, malgré une diversité des profils toujours marquée. Cette diversité implique une pluralité d'attentes vis-à-vis des EBE, entre logique d'ancrage dans le projet et logique de tremplin vers un emploi plus classique. Jusqu'à fin 2019, les salariés recrutés sont de plus en plus éloignés de l'emploi. Depuis 2020, le recrutement dans les EBE est plus sélectif. Ainsi, l'exhaustivité et le temps choisi semblent délaissés localement. Toutefois, les catégories administratives traduisent mal cet éloignement de l'emploi, qui regroupe des situations hétérogènes. Les monographies montrent que le non-recours est presque inexistant pour les salariés des EBE.

Les salariés des EBE connaissent « une sécurisation de leur trajectoire socioprofessionnelle » : l'ouverture des EBE augmente significativement leurs chances de retour à l'emploi et notamment en CDI (36,1 % de CDI sans expérimentation) et impacte positivement leurs conditions matérielles de vie, leur état de santé, leur accès au soin et leur bien-être déclaré. Ces effets ne sont toutefois visibles qu'après un certain temps de présence en EBE. L'EBE est également perçue comme un soutien à la vie associative et culturelle locale.

Le management et la formation des salariés des EBE se sont professionnalisés. Le management horizontal des activités et du collectif de travail a été délaissé pour un fonctionnement plus proche des PME. Cela passe par la mise en place d'un encadrement intermédiaire, la formation des salariés et la formalisation des règles de vie au travail. Toutefois, le financement des formations reste complexe et bricolé localement à cause du manque de formalisation de la procédure et de la multitude de guichets.

Le modèle économique des EBE s'est consolidé même si leur équilibre financier reste précaire. La crise sanitaire a eu des conséquences sur les perspectives de développement économique des EBE à moyen terme mais elles ont « fait preuve de résilience en redéployant leurs activités en lien avec le contexte local ». La crise sanitaire a « amélioré la visibilité et la légitimité des EBE sur les territoires ». Par ailleurs, les EBE ont structuré leurs activités. Toutefois, le caractère non

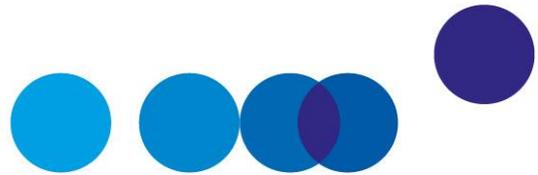
concurrentiel de leurs activités relève plutôt de négociations et d'arrangements locaux que d'une définition précise.

Au terme de cette évaluation, le comité scientifique conclut à la contribution positive des EBE à la trajectoire d'emploi et au bien-être des bénéficiaires de l'expérimentation. Cet effet positif gagnerait à être « comparé à celui induit par d'autres dispositifs d'insertion professionnelle ». Toutefois, les objectifs des EBE peuvent être contradictoires, induire des tensions et conduire à des ajustements locaux. Les externalités territoriales sont trop limitées à ce stade. Le comité scientifique appelle à poursuivre l'évaluation de cette « expérimentation complexe », notamment en termes d'aménagement du territoire et d'impact sur le tissu économique local. Ces axes complèteraient celui, étudié dans ce rapport final, du retour à l'emploi.

Perspectives

La loi du 14 décembre 2020 a prolongé pour cinq années supplémentaires l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » dans les dix territoires expérimentateurs. Elle a également étendu l'expérimentation à cinquante nouveaux territoires pour ces cinq nouvelles années.

Une évaluation de l'expérimentation sera réalisée par un comité scientifique « au plus tard douze mois avant son terme », afin d'identifier le coût du dispositif pour les finances publiques, les externalités positives constatées et les résultats comparés à ceux des structures de l'IAE.



MESURE 3.10

Mobiliser les entreprises contre la pauvreté

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Dans un contexte où le nombre de pauvres augmente en France, où des bidonvilles revoient le jour, où l'exclusion continue de se propager dans nos banlieues, où une majorité des enfants craignent de devenir pauvres, des moyens nouveaux doivent être dégagés dans la lutte contre la pauvreté.

Malgré une mobilisation croissante des entreprises en matière de mécénat, notamment depuis la loi Aillagon, leurs investissements ne suffisent pas à renverser la tendance en matière de pauvreté. Aujourd'hui seules 14 % d'entre elles réalisent des actions de mécénat et une part faible des sommes dépensées (17 %) est affectée au social.

Par ailleurs, la responsabilité sociale des entreprises se restreint souvent à des mesures sociales ou écologiques liées à leurs activités commerciales et à leurs relations d'affaires (salariés, fournisseurs, etc.). Pourtant, être socialement responsable ne doit pas se restreindre à limiter son impact négatif (pollution...) ou à bien traiter ses salariés ou ses fournisseurs. La responsabilité sociale de l'entreprise doit s'étendre à l'ensemble de son territoire, profitant à tous ses partenaires et à tout son environnement de proximité.

Lorsqu'une entreprise investit dans l'éducation, elle contribue à doter la société de nouvelles compétences et à former de futurs salariés. Lorsqu'elle investit dans l'insertion professionnelle et dans l'accompagnement individuel des plus vulnérables, elle leur permet de retrouver le chemin de l'indépendance économique. Lorsqu'elle investit dans l'intégration des jeunes, elle contribue à créer une meilleure cohésion sociale. Par ailleurs, les entreprises engagées dans des programmes qui diminuent les coûts pour les bénéficiaires ne sont pas encouragées par les dispositifs fiscaux à développer leurs dons, ce qui cantonne le modèle à quelques initiatives très réduites. Enfin, l'évolution du monde du travail et du tissu entrepreneurial dans notre pays, avec la place croissante des plateformes d'économie collaborative, appelle à une mobilisation spécifique de ces

nouveaux acteurs, dont les effets sur la prévention et la lutte contre la pauvreté restent à déterminer : contribution à la lutte contre le travail et l'économie informels, nouvelles possibilités d'intégration professionnelle pour des publics parfois durablement exclus du marché du travail, mais également risques de précarité accrue pour les nouveaux travailleurs de l'économie collaborative.

Contours de la mesure

Cette dotation d'action territoriale prendrait la forme d'une allocation allant jusqu'à 2 % du résultat net de l'entreprise affectée à des programmes de lutte contre la pauvreté sur son territoire, notamment à l'attention des jeunes exclus.

Un seuil minimum de résultat serait fixé (de l'ordre de 2 millions d'euros environ) afin que cette dotation d'action territoriale ne pèse pas sur les résultats des entreprises les plus fragiles.

Sur l'ensemble de la France, on considère que 4 100 entreprises correspondraient aux critères de revenu net annuel moyen. Considérant que 30 % des entreprises pourraient s'engager à moyen terme dans le dispositif (soit près de 1 230 entreprises) en versant ainsi 2 % de leur revenu net, l'impact de la DAT s'élèverait, en France à plus de 800 millions d'euros.

La particularité de cette dotation est que l'entreprise aurait la liberté de la dépenser elle-même auprès des acteurs de son choix œuvrant sur leur territoire et notamment dans les domaines suivants :

- Soutien à la petite enfance ;
- Prévention du décrochage scolaire ;
- Accès à l'emploi.

Loin d'être une charge pour les entreprises, la dotation d'action territoriale doit être perçue comme un investissement dans l'avenir de leur territoire.

Face à la paupérisation croissante de la société française, de ses jeunes et de ses banlieues, la dotation d'action territoriale permettra d'engager les entreprises et de favoriser une alliance avec les pouvoirs publics et les acteurs sociaux pour éradiquer la pauvreté.

Cette dotation permettrait de financer des actions de lutte contre la pauvreté au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, social, humanitaire, et sportif ou culturel (sous réserve de bénéficier à l'intégration des plus vulnérables).

Les organes dirigeants auraient la responsabilité de choisir la stratégie d'engagement après consultation de ses salariés et de suivre les résultats atteints.

La seule obligation associée à ce dispositif serait la publication par les entreprises chaque année des actions soutenues et des résultats obtenus dans le cadre de cette dotation d'action territoriale (ou les raisons pour lesquelles elles n'ont pas pu mettre en œuvre cette dotation).

Un fonds d'investissement social pourrait être créé à l'initiative de l'État pour recueillir les dotations des entreprises qui le souhaiteraient (avec un abondement possible par l'État). Ces dotations seraient alors investies sur des programmes sociaux choisis par l'entreprise, sur son territoire, dans le cadre des priorités définies par l'État.

Cette dotation arriverait en complément, et non en substitution, de la loi Aillagon qui permet aux entreprises de bénéficier d'une déduction fiscale de 60 % du montant de leur don à des actions de mécénat.

Finalités

Objectif quantitatif : 50 dotations d'action territoriale sur le territoire national en 2022 et 100 000 jeunes accompagnés de 0 à 25 ans.

Objectif final de la mesure : réduire la pauvreté des jeunes.

Budget du déploiement de la mesure

Les crédits alloués pour la mesure s'élèvent à 113 000 euros pour 2019.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Le dispositif « dotation d'action territoriale » doit être lancé en 2019 et son essaimage doit avoir lieu sur plusieurs territoires jusqu'en 2022.

Administration référente

DIPLP

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à encourager la création par les entreprises d'une forme de dotation d'action territoriale (DAT), allant jusqu'à 2 % du résultat net de l'entreprise affectée à des programmes de lutte contre la pauvreté sur son territoire (soutien à la petite enfance ; prévention du décrochage scolaire et accès à l'emploi).

L'objectif fixé pour 2022 de création de dotations d'action territoriale sur 50 territoires a été diminué à 40, avec un objectif de 100 000 jeunes suivis. À fin 2021, 22 territoires sont engagés dans la démarche, répartis sur neuf régions. En raison de la durée de mise en œuvre opérationnelle de la DAT sur son territoire, qui s'étale sur une durée de 9 à 18 mois, la plupart de ces territoires en sont à la phase 1 ou 2. Cela explique que le nombre de projets financés augmente lentement, pour s'établir à 31 fin 2021 (contre 20 fin 2020), pour un total de 6 534 jeunes touchés.

L'association Break Poverty, en charge de la mise en œuvre de la dotation d'action territoriale, publie chaque année un rapport d'évaluation sur la mesure. La première édition

a été publiée en avril 2021, la seconde sera rendue publique en septembre 2022. Les premiers éléments collectés semblent positifs, notamment sur le fait qu'une telle démarche consolide les moyens d'action des associations et permet de démocratiser le mécénat des entreprises.

En ce qui concerne les subventions versées par la DIPLP à Break Poverty dans le cadre des DAT :

- 2019 : 113 000 euros pour un budget total dépensé de 78 000 euros ;
- 2020 : 175 000 euros pour un budget total dépensé de 325 000 euros ;
- 2021 : 42 000 euros pour un budget total dépensé de 380 000 euros (à noter : 278 000 euros de plus ont été versés sur 2021 mais concernent l'année 2022).

L'association Break Poverty, en charge de la mise en œuvre de la dotation d'action territoriale, publie chaque année un rapport d'évaluation sur la mesure. La première édition a été publiée en avril 2021, la seconde sera rendue publique en septembre 2022.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

L'objectif initial de 50 DAT sur le territoire a été revu à 40 en lien avec Break Poverty et les équipes de la DIPLP.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Le déploiement des dotations d'action territoriales se déroule sur plusieurs phases :

- Identification des territoires : Les territoires ciblés conjuguent un besoin social avéré et un tissu économique développé, dont les entreprises peuvent être mobilisées. L'échelle privilégiée est celle de la commune ou de l'intercommunalité, avec un minimum de 1 000 jeunes en difficulté. La collectivité doit en outre souhaiter s'engager dans une démarche d'innovation pour les jeunes de son territoire.
- Identification des référents locaux : Le déploiement de la DAT repose au niveau local sur un porteur de projet local, nommé le référent, issu de la collectivité ou d'une structure locale privée (fonds de dotation territorial, syndicat patronal, groupement d'entreprises, structure de l'Économie Sociale et Solidaire etc.). Accompagné tout au long de la démarche par l'Institut Break Poverty, le référent est responsable de la mise en œuvre opérationnelle de la DAT sur son territoire en suivant les quatre étapes :
 1. Le diagnostic territorial des besoins en matière de pauvreté des jeunes,
 2. L'identification des projets associatifs pertinents et à fort impact pouvant répondre aux besoins territoriaux,

3. La mobilisation des entreprises autour de ces projets afin de changer d'échelle dans la lutte contre la pauvreté des jeunes,
4. Le suivi et la mesure d'impact des projets sur trois ans.

À fin 2021, 22 territoires sont engagés dans la démarche, répartis sur 9 régions. En raison de la durée de mise en œuvre opérationnelle de la DAT sur son territoire, qui s'étale sur une durée de 9 à 18 mois, la plupart de ces territoires en sont à la phase 1 ou 2.

Aussi, seules quatre DAT en sont déjà à la phase de financement de projet. Cela explique la lente montée en charge des indicateurs de suivis identifiés par le comité d'évaluation.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

En attente d'éléments actualisés de la part de Break Poverty.

- Nombre de projets financés :
 - fin 2020 : 20 ;
 - fin 2021 : 31.
- Volume financier collecté :
 - fin 2020 : 776 000 euros ;
 - fin 2021 : 1 482 386 euros.
- Nombre de jeunes touchés par les projets financés :
 - fin 2020 : 3 233 ;
 - fin 2021 : 6 534.
- Nombre d'entreprises impliquées :
 - fin 2020 : 48 entreprises ;
 - fin 2021 : 68 entreprises donatrices.

Budget effectivement alloué / dépensé

- 2018 : aucune subvention.
- 2019 : 113 000 euros de subvention pour un budget total de 78 000 euros (une partie reportée sur l'année suivante).
- 2020 : 175 000 euros de subvention pour un budget total de 325 000 €.
- 2021 : 42 000 euros de subvention pour un budget total de 380 000 euros (à noter : 278 000 euros de plus ont été versés sur 2021 mais concernent l'année 2022).

Ne sont ici consignées que les subventions accordées par la DIPLP.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de renforcer l'accompagnement des jeunes les plus fragiles. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté et de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'association Break Poverty, en charge de la mise en œuvre de la dotation d'action territoriale, publiera chaque année un rapport d'évaluation sur la mesure. La première édition sera publiée en avril 2021. Ils proposent ainsi d'enrichir la liste des indicateurs d'évaluation.

Au-delà de ces éléments quantitatifs d'accompagnement, l'étude d'impact menée au cours de l'année 2021 a pu montrer que la DAT a trois impacts principaux sur un territoire :

- 1) Elle permet **d'accompagner les enfants et les jeunes vers la réussite et l'emploi** :
 - 2 000 jeunes sont en moyenne accompagnés durant les trois ans de développement par des associations agissant sur (i) la petite enfance, (ii) la prévention du décrochage scolaire et (iii) l'accès au premier emploi (pour plus de détails sur le type d'accompagnement, voir des exemples ci-dessous) ;
 - 84 % ont une évolution positive notable.
- 2) Elle contribue à **consolider les moyens d'action des associations** :
 - en fournissant plus de moyens financiers : sur chaque territoire, ce sont en moyenne 7 associations qui sont financées à hauteur de 30 000 euros par an par association ;
 - ce surplus financier facilite le changement d'échelle : 2/3 des associations ont pu changer d'échelle grâce à la DAT ;
 - il permet aussi de mieux accompagner les bénéficiaires pour 80 % des associations.
- 3) Elle facilite la **démocratisation du mécénat territorial** :
 - 1/3 des entreprises ne faisaient pas de mécénat social avant la DAT ;
 - un engagement fort des petites structures : TPE, PME et ETI représentent 70 % des montants collectés (contre 45 % à l'échelle française).

Figurent dans ce rapport les indicateurs suivants :

Indicateurs d'évaluation

- Nombre de projets mis en place dans les trois domaines (soutien à la petite enfance, prévention du décrochage, accès à l'emploi) :
 - fin 2020 : 20 dont

- soutien à la petite enfance : 2
- prévention du décrochage scolaire : 4
- accès à l'emploi : 14
- fin 2021 : 31 *dont*
 - soutien à la petite enfance : 6
 - prévention du décrochage scolaire : 5
 - accès à l'emploi : 20
- Nombre de parents accompagnés déclarant une amélioration des conditions de développement de leur enfant grâce au dispositif :
 - fin 2020 : 50 ;
 - fin 2021 : 118.
- Nombre de jeunes pour lesquels les risques de décrochage scolaire ont été réduits *via* l'accompagnement (amélioration performance, réduction absentéisme, amélioration de la confiance en soi) :
 - fin 2020 : 106 ;
 - fin 2021 : 199.
- Nombre de jeunes déclarant pouvoir mener un projet adapté à leurs aspirations grâce à l'accompagnement :
 - fin 2020 : 42 ;
 - fin 2021 : 292.
- Nombre de jeunes déclarant avoir une meilleure connaissance du monde du travail à l'issue de l'accompagnement :
 - fin 2020 : non disponible ;
 - fin 2021 : 1 402.
- Nombre de jeunes déclarant pouvoir mener un projet adapté à leurs aspirations grâce à l'accompagnement :
 - fin 2020 : non disponible ;
 - fin 2021 : 292.
- Nombre de jeunes ayant pu « raccrocher » suite à l'accompagnement (c'est-à-dire ayant repris un parcours scolaire, opté pour une formation professionnalisante ou trouvé un emploi) :
 - fin 2020 : 4 ;
 - fin 2021 : 151.

La DAT : un exemple innovant de collaboration entreprises / associations / collectivité à l'échelle d'un territoire

Présentation

La DAT est une solution innovante pour créer des alliances territoriales entre entreprises, collectivité et associations, dans l'objectif de, collectivement, prévenir la pauvreté sur le territoire. Cette dynamique est pilotée par un acteur local, lui-même accompagné par Break Poverty Foundation.

L'acteur en charge du déploiement du dispositif sur son territoire peut être public (mairie, conseil départemental, etc.), comme privé (fondation territoriale, incubateur, syndicats patronaux...).

L'accompagnement proposé par Break Poverty permet à cet acteur, selon ses besoins, de monter en compétences sur :

- le diagnostic de son territoire en matière de pauvreté des jeunes : tant sur un volet quantitatif (combien d'enfants vulnérables, de jeunes en situation de décrochage, de jeunes chômeurs en situation de précarité) que qualitatif (quelles sont les grandes problématiques qui émergent sur le territoire, telles que les freins à la mobilité, le manque de soutien à la parentalité, la fracture numérique, etc.) ;
- la sélection des associations pertinentes pour y répondre : Break Poverty partage sa méthode de sélection des projets associatifs, fondée sur des critères i) de réponse aux besoins locaux, ii) d'impact, iii) de solidité de la gouvernance et iv) de complémentarité par rapport à l'existant ;
- la mobilisation des entreprises capables de soutenir ces projets : Break Poverty transmet son savoir-faire en matière de collecte de fonds privés (bonnes pratiques, modèles de convention...) ;
- le suivi des associations et de leur impact : là encore, Break Poverty met à disposition les outils pour évaluer et suivre l'impact des associations du territoire sur les jeunes, afin d'assurer un reporting qui répond aux attentes des entreprises mécènes.

Break Poverty, en plus de proposer des formations sur ces sujets met à disposition une plateforme numérique qui facilite la gestion du projet, et organise des temps d'échanges réguliers au sein de la communauté des acteurs pilotes sur leurs territoires.

Enfin, l'intérêt de la démarche réside avant tout dans son effet de levier : 1 euro versé à Break Poverty Foundation permet *in fine* de rapporter 15 euros pour les jeunes des territoires¹.

Un exemple de pilotage public : Romans-sur-Isère

À Romans-sur-Isère, la DAT, rebaptisée Tremplin d'Avenir par les acteurs locaux, a été lancée en 2018, à l'initiative de la maire de la Ville, Marie-Hélène Thoraval.

Le pilotage opérationnel est ainsi porté par la collectivité, au sein du département Attractivité du Territoire. Une personne y est en charge du suivi trimestriel des associations, ainsi que de l'animation du collectif d'entreprises engagées. Elle rédige des newsletters avec les avancées des projets, et organise à la Mairie des événements annuels réunissant les entreprises et les associations qui peuvent témoigner de leurs avancées et de leurs difficultés, de leur impact ainsi que de leurs perspectives.

Par ailleurs, elle anime les comités stratégiques, réunissant trois fois par an les cinq entreprises les plus engagées qui souhaitent contribuer aux choix des projets soutenus, à la répartition des fonds, à la mise en place de partenariats extra-financiers avec les associations ou encore à la mobilisation de nouveaux partenaires.

Break Poverty l'accompagne dans la prise en main des outils que nous avons formalisés sur chacune de ses tâches, et participe au comité stratégique pour partager les bonnes pratiques des autres territoires porteurs de DAT.

Tremplin d'Avenir en quelques chiffres, c'est, à fin 2021 :

- 15 entreprises engagées (avec près de 80 % de refinancement d'une année sur l'autre), et 689 400 euros de fonds privés collectés ;
- 6 associations financées (Campus Connecté, Proximité, Coup de Pouce, etc.) ;
- 1 312 bénéficiaires accompagnés sur trois ans.

Un exemple de pilotage privé : Bordeaux

À Bordeaux, c'est la fondation territoriale Bordeaux Mécènes Solidaires (BMS) qui a choisi de lancer une DAT en 2020, dans l'objectif de développer un « axe jeunesse » parmi ses programmes déjà existants de collecte de fonds privés auprès d'associations locales.

¹ Estimation BPF sur le rapport budget Essaimage DAT / collecte de fonds privés sur les territoires.

Le pilotage opérationnel est donc porté par les équipes de BMS, qui ont réalisé le diagnostic territorial, sélectionné les associations, et mobilisé les entreprises, pour lesquels le premier évènement de bilan a été réalisé en mars 2022.

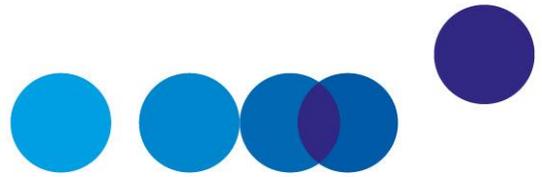
Un comité de pilotage composé d'entreprises mécènes, d'acteurs institutionnels tels que la commissaire à la lutte contre la pauvreté en Nouvelle-Aquitaine et de techniciens de la collectivité sur les sujets concernés (mission de lutte contre le décrochage scolaire, politique de la ville...) a été mis en place. Il est mobilisé et complété de manière agile, selon les besoins. Il a pour rôle de partager les éléments de diagnostics, valider la sélection des projets à soutenir, faciliter la mobilisation des partenaires et suivre l'impact des projets soutenus.

Break Poverty participe là aussi au comité de pilotage, et continue d'accompagner BMS dans la réalisation de chacune de ses tâches via du soutien individuel, le partage de formations et d'outils, et l'animation de la communauté des acteurs locaux porteurs de DAT.

Le programme jeunesse de BMS en quelques chiffres, c'est, à fin 2021 :

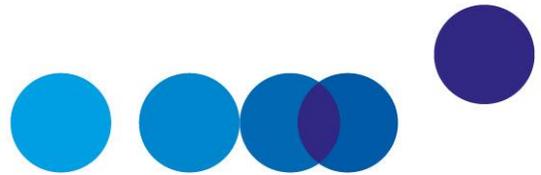
- 15 entreprises engagées, et 174 000 euros levés sur un objectif de 320 000 euros sur trois ans ;
- 12 associations financées (Parrainage 33, Citizchool, Sport Emploi...) ;
- Un objectif de 10 115 bénéficiaires sur trois ans.

Contribution réalisée par l'association Break Poverty



THÉMATIQUE 4

LOGEMENT



MESURE 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

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La Stratégie pauvreté porte l'objectif de garantir les droits de l'enfant et en particulier de ne laisser aucun enfant grandir à la rue, ou dans un état de fragilité de logement attentatoire à sa santé, à son éducation, et plus globalement à son développement.

Cette mesure aura un impact direct sur la vie de plus de 300 000 enfants vivant dans un habitat surpeuplé, 30 000 enfants hébergés chaque soir en hôtel par l'État ou vivant à la rue et des 5 000 enfants vivant en bidonville.

Contours de la mesure

Des maraudes mixtes États/Aide sociale à l'enfance, spécialisées dans la protection de l'enfance seront mobilisées pour « aller vers » les familles avec enfants dans la rue et prévenir la mendicité.

Elles interviendront dans 17 départements et auront pour mission de signaler toute situation attentatoire aux droits de l'enfant sur la base d'un référentiel.

Finalités

Objectif quantitatif : 50 équipes de maraudes dans 17 départements pour toucher environ 6 000 enfants en bidonvilles ou à la rue.

Objectif final de la mesure : accompagner les familles pour sortir de la rue (scolarisation, emploi, logement, droits sociaux, etc.).

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 10 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 2 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 2, 3 et 3 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mise en place de la mesure est prévue dès 2019. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Administrations référentes

Dihal, préfetures, services déconcentrés, conseils départementaux

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif d'aider les familles pour sortir de la rue. Des maraudes mixtes État/département sont mobilisées pour « aller vers » les familles avec enfants dans la rue et prévenir la mendicité.

Sur l'année scolaire 2020-2021, 10 818 familles ont été rencontrées lors de ces maraudes, 1 547 suivis ont été engagés, 351 familles ou enfants ont été mis à l'abri, 1 330 familles ont bénéficié d'une ouverture de droits et 144 enfants ont fait l'objet d'une mesure de protection de l'enfance.

Elles sont actuellement déployées dans quinze départements.

Le budget prévu initialement pour cette mesure est de 10 millions d'euros. 1,9 million d'euros a été délégué aux départements en 2019 et 2 millions en 2020, conformément au budget prévisionnel. Pour les départements dont les actions ont été retardées par la crise sanitaire, les crédits 2020 ont pu être redéployés vers d'autres actions. En 2021, le budget délégué aux départements s'élevait à 2 millions d'euros selon la Dihal, pour un budget prévisionnel de 3 millions d'euros.

Selon la DIPLP, le budget dépensé s'élevait à 1,9 million d'euros en 2019, 1,66 million d'euros en 2020 et 1,26 million d'euros en 2021.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

En 2020, onze départements étaient concernés par la mesure et il était prévu d'en ajouter cinq. En 2021, quinze départements étaient concernés par la mesure.

Les maraudes mixtes visent à « aller vers » le public particulier des familles avec enfants à la rue, en squat ou en bidonville, et à leur proposer un accompagnement adapté,

associant les services de l'État et des départements. Ce sont ainsi plus de 8 000 personnes qui avaient été rencontrées par ces maraudes en 2020 selon les données des rapports d'exécution et l'activité a connu une montée en puissance en 2021.

La démarche, qui associe les services de l'État et des départements, a été retardée dans certains départements, notamment à cause de la crise sanitaire. Les maraudes mixtes sont opérationnelles ou partiellement déployées dans treize départements : Bouches-du-Rhône, Calvados, Gironde, Haute-Garonne, Lyon, Nord, Paris, Pyrénées-Orientales, Val d'Oise, Seine-Saint-Denis, Haute-Savoie, Hérault et Isère (source : Dihal). La mesure n'a pas été lancée dans deux départements : Val-de-Marne, Essonne (source : Dihal).

La démarche est abandonnée dans un département : Ille-et-Vilaine (source : Dihal).

Indicateurs de suivi de la DIPLP

- Nombre de premiers contacts établis (nombre de familles rencontrées par la maraude) (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 10 818 familles rencontrées ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 22 : ND.
- Nombre de suivis engagés (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 1 547 suivis engagés ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND.
- Nombre de mises à l'abri de familles et d'enfants (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 351 mises à l'abri ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND.
- Ouverture de droits pour les enfants et les familles (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 1 330 ouvertures de droits ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND.
- Nombre d'enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 144 enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND.

Autres indicateurs de suivis

- Le nombre et la composition des équipes de maraudes : non disponible.
- Le nombre de recrutements et de créations de postes pour les maraudes (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 42 postes ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND.
- Les lieux d'intervention (rue, bidonville, squat) (source : Dihal) : rues, bidonvilles, squats de 2019 à 2021.
- Le type d'accompagnement (ex : physique vers local dédié, vers services d'insertion...) (source : Dihal) :
 - en 2019 NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - en 2020 : mise à l'abri, ouverture de droits, mesures de protection de l'enfance ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND ;
- La fréquence de la maraude : non disponible.

Budget effectivement alloué / dépensé

1,9 million d'euros a été délégué aux départements en 2019 et 2 millions en 2020, conformément au budget prévisionnel. Pour les départements dont les actions ont été retardées par la crise sanitaire, les crédits 2020 ont pu être redéployés vers d'autres actions. En 2021, le budget délégué aux départements s'élevait à 2 millions selon la Dihal, pour un budget prévisionnel de 3 millions.

Selon la DIPLP, le budget dépensé s'élevait à 1,9 million en 2019, 1,66 million en 2020 et 1,26 million en 2021.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de diminuer le nombre d'enfants en situation de mendicité, à la rue ou en habitat informel (bidonvilles, squats). Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Nombre de familles rencontrées (voir indicateurs ci-dessus).
- Nombre de mises à l'abri (voir indicateurs ci-dessus).
- Informations sur l'ouverture de droits pour les mineurs :
 - nombre d'enfants scolarisés ;

- nombre de domiciliations ;
 - nombre d'hébergements ;
 - nombre d'ouvertures de droits pour l'assurance maladie.
- Informations sur les mineurs faisant l'objet d'une procédure de protection de l'enfance :
- nombre d'informations préoccupantes ;
 - nombre de familles bénéficiant d'un accompagnement à la parentalité ;
 - nombre d'enfants en action éducative en milieu ouvert ;
 - nombre d'accueils temporaires ;
 - nombre de décisions de placements.

Le détail de ces deux derniers indicateurs n'est pas disponible.

Les éléments suivants ont été mentionnés par la Dihal suite à l'analyse des rapports d'exécution 2020

Définition des missions : un rôle premier d'orientation et non de suivi ; la nécessité de bien distinguer les missions de chacun au sein des équipes

Il apparaît souvent que la mission d'accompagnement social des maraudes prend le pas sur la mission d'orientation qui est au fondement de la mesure. Les référents protection de l'enfance des maraudes mixtes ne doivent pas en effet se charger de l'accompagnement au long cours des familles, mais de **l'orientation vers le réseau des partenaires et vers les dispositifs de droit commun**. Ils doivent ensuite en revanche s'informer sur le **devenir de ces orientations** (mesures protection de l'enfance et d'accompagnement mises en place).

En parallèle, la mission de coordination des maraudes est à développer, autant que possible par des moyens RH dédiés : les référents maraudes mixtes seuls ne sont en effet pas en mesure d'assurer la coordination des acteurs et cette mission est autant que faire se peut à distinguer au sein des équipes de celle des travailleurs sociaux de terrain.

Gouvernance et mobilisation partenariale : la clé de la réussite de la mesure

L'intérêt de la mesure tient dans l'association de multiples compétences et d'un nombre d'acteurs conséquent qui doivent pouvoir être mobilisés dans le cadre de l'accompagnement et réunis régulièrement.

Il s'agira de veiller à l'effectivité d'un partenariat à deux niveaux.

Au niveau stratégique, via un Comité de pilotage « maraudes mixtes et protection de l'enfance » qui visera une fréquence minimale de deux réunions annuelles. Ces

comités de pilotage réuniront les services déconcentrés de l'État, ceux du conseil départemental (ASE, PMI *a minima*), le SIAO, les services de l'Éducation nationale, de protection judiciaire de la jeunesse, la CPAM, les opérateurs bidonvilles et associations de prévention et de médiation.

Au niveau opérationnel, la réunion de commissions cas complexes régulières, sur le modèle de celle développée dans le Val d'Oise, sera un facteur important de réussite en permettant de dénouer les situations et de garantir l'effectivité du partenariat.

Lieux d'intervention : adapter les lieux d'intervention au contexte local

Il s'agit d'adapter les missions des maraudes mixtes aux situations locales et aux lieux d'intervention où elles peuvent être nécessaires (errance / mendicité dans la rue, transports, bidonvilles, squats). Les enfants ciblés ne sont pas seulement les enfants en situation de mendicité mais tous ceux dont la situation peut impliquer un diagnostic et/ou une orientation en protection de l'enfance (maltraitance, traite, mariage forcé, prostitution, absentéisme scolaire prolongé, etc.). Dans le cadre des interventions sur site, le lien est à faire avec les médiateurs scolaires quand il y en a et avec les travailleurs sociaux financés dans le cadre des actions de résorption des bidonvilles. Réciproquement, il s'agira de mobiliser les ressources des services de droit commun pour des actions « d'aller vers » sur les sites de présence des enfants.

Cible : viser une cible large de familles avec enfants et de mineurs isolés de 0 à 18 ans

Le référentiel prévoit une cible large, **de familles avec enfants de tout âge et de mineurs isolés de 0 à 18 ans**. Cette cible volontairement large est conçue pour venir en complément des actions déjà mises en place par les départements pour accompagner les femmes enceintes et les familles avec enfants de moins de trois ans. Il ne s'agit donc pas de restreindre la cible à la seule petite enfance.

Suivi des situations : pour les référents maraudes mixtes, l'importance d'avoir des retours sur les situations après les orientations

Passée la phase d'orientation, il importe que les référents maraudes mixtes aient **un retour sur la suite qui a été donnée à leur action**. C'est un facteur clé du sens de la mission pour les référents et cela leur permet d'ajuster en continu les articulations partenariales ; cela permet aux opérateurs qui portent la mesure de **renseigner précisément les indicateurs de la Stratégie de lutte contre la pauvreté** (voir en particulier le nombre de mesures de protection de l'enfance prises ayant pour origine la maraude mixte et si possible en donner le détail : soutien à la parentalité, AEMO, placements, etc.).

Suivi des données et rapports d'exécution : la nécessité de renforcer le renseignement des indicateurs et la clarté des rapports d'exécution

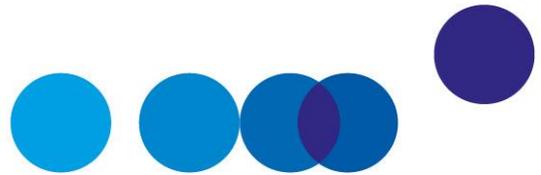
Les rapports d'exécution doivent faire apparaître les **résultats spécifiques de la maraude mixte et non des résultats agrégés de dispositifs divers** (maraudes classiques, familles en hébergement d'urgence...) qui empêchent d'évaluer la plus-value de la mesure. Il est globalement constaté une imprécision dans la remontée des données. L'enjeu du renseignement des indicateurs est majeur pour opérer **une évaluation d'impact de la mesure après trois ans de mise en œuvre**.

Ressources humaines : veiller à une allocation des moyens à la hauteur des besoins et de la dotation apportée par l'État

Il convient en cette troisième année de mise en œuvre de veiller au déploiement de ressources humaines suffisantes pour rendre les maraudes mixtes efficaces. Certains opérateurs ont été amenés à valoriser des moyens existants auparavant. Une attention particulière est appelée sur le suivi des moyens effectivement mis en œuvre au service des maraudes.

De même, à l'image de ce qui se pratique dans certains départements, l'organisation de sessions de formations pour les référents maraudes mixtes et leurs partenaires sur les temps clés de l'action est à encourager : diagnostic des situations, repérage fin des phénomènes de maltraitance, situations d'emprise/traitement, travail sur le positionnement des acteurs, orientation, etc.

Source : *Dihal*



MESURE 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

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La Stratégie pauvreté porte l'objectif de garantir les droits de l'enfant et en particulier de ne laisser aucun enfant grandir à la rue, ou dans un état de fragilité de logement attentatoire à sa santé, à son éducation, et plus globalement à son développement.

Cette mesure aura un impact direct sur la vie de plus de 300 000 enfants vivant dans un habitat surpeuplé, 30 000 enfants hébergés chaque soir en hôtel par l'État ou vivant à la rue et des 5 000 enfants vivant en bidonville.

Cet enjeu est par ailleurs porté dans le plan « Logement d'abord », qui prévoit l'accélération des sorties de l'hébergement vers le logement pérenne et l'objectif fixé par le gouvernement de résorption des bidonvilles.

Par ailleurs, les centres d'hébergement sont peu adaptés à certains besoins des personnes hébergées, notamment lorsqu'il s'agit de familles ou de personnes avec des animaux de compagnie. Il s'agit de réaliser des travaux, notamment dans le cadre du plan « Logement d'abord » qui vise à transformer les centres d'hébergement en logements.

Contours de la mesure

L'objectif est de réaliser des travaux de rénovation dans des établissements, en ciblant notamment les établissements qui accueillent des familles ou des personnes ayant des animaux de compagnie.

Il est également proposé la création d'un cadre de référence pour l'accueil des enfants en hébergement, dans le cadre d'une recommandation de l'ANESM-HAS, qui puisse s'intégrer aux contractualisations (CPOM) avec les gestionnaires de centres. Il inclura, en coordination avec les mesures du plan « Logement d'abord » relatives à la transformation de centres d'hébergement en logements, des transformations de locaux par une adaptation des espaces (aménagement de salles pour l'accueil des enfants, ouverture d'une cloison pour créer une porte d'accès entre deux chambres...). Sur 20 000 places d'hébergement accueillant actuellement des familles, 4 500 places pourraient être adaptées d'ici 2022. 2 800 places adaptées pourraient être créées afin de compléter cette offre. Il contiendra également des mesures éducatives et de soutien à la parentalité, en lien avec les conseils départementaux pour les compétences qui les concernent.

Pour cela, le lancement d'une enquête plus approfondie sur les besoins d'humanisation des centres en pluriannuel jusqu'à fin 2022 est prévu. L'objectif est d'identifier les besoins d'humanisation et de préparer une planification des rénovations d'ici 2022.

Finalités

Objectif quantitatif : 4 500 places adaptées dont 2 800 créées.

Objectif final de la mesure : déployer diverses solutions en fonction des territoires pour mieux accompagner les familles hébergées ou à l'hôtel et adapter les structures d'hébergement à l'accueil des familles avec enfants.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 125 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 20 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 30, 35 et 40 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure doit être mise en place dès 2019. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Le cadre de la mesure dépend de conventions et de subventions.

Il est mis en place un travail de réécriture de l'instruction relative au programme d'humanisation de l'Anah.

Administrations référentes

Anah et Dihal

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Cette mesure vise à déployer diverses solutions pour mieux accompagner les familles hébergées ou à l'hôtel et adapter les structures d'hébergement à l'accueil des familles avec enfants. L'objectif quantitatif est de 4 500 places adaptées dont 2 800 places créées pour un budget de 125 millions d'euros.

Le comité dispose uniquement des informations sur le programme d'humanisation de l'Anah. Aucune information spécifique sur la mise en œuvre de cette mesure pour les familles avec enfants n'est disponible.

Le programme d'humanisation de l'Anah, lancé en 2008, a pour objectif d'accroître significativement le niveau de qualité des centres d'hébergement en se rapprochant le plus possible des normes du logement foyer. Il prévoit notamment l'individualisation des chambres, ou la création d'unités de vie pour les familles. Le comité ne dispose pas d'informations pour distinguer les mesures d'humanisation destinées aux familles avec enfants des autres. Entre 2019 et 2021, 2 873 places ont été « humanisées », avec une forte montée en charge en 2021 : 1 292 places « humanisées » en 2021 soit 500 de plus qu'en 2019 ou 2020.

Entre 2019 et 2021, 35,4 millions d'euros ont financé le programme d'humanisation. En 2021, 2 millions d'euros supplémentaires ont été mobilisés, dans le cadre de « France Relance », pour permettre l'humanisation de huit structures en Outre-mer, ces territoires n'étant pas éligibles jusqu'à présent au programme d'humanisation de l'Anah.

Les indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation ne sont pas disponibles.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

La transformation du parc d'hébergement généraliste est au cœur de la mise en œuvre du Logement d'abord. Cette transformation vise à réduire le recours aux solutions d'hébergement relevant uniquement de la mise à l'abri - sans accompagnement -, en développant en substitution une offre d'hébergement plus pérenne et qualitative ainsi que des solutions de logements autonomes et adaptés.

Le programme d'humanisation de l'Anah, lancé en 2008, est un levier déterminant pour la transformation du parc. Il a pour objectif d'accroître significativement le niveau de qualité des centres d'hébergement en se rapprochant le plus possible des normes du logement foyer. Il prévoit notamment l'individualisation des chambres, ou la création d'unités de vie pour les familles, la délocalisation ou la division sur site des grandes structures en petites unités et l'adaptation aux besoins particuliers des publics accueillis (accueil des personnes accompagnées d'animaux, familles avec enfants, etc.). Au-delà de la transformation du

bâti, l'enjeu d'un projet d'humanisation est aussi de repenser les modalités de fonctionnement et le projet social de la structure en y associant les résidents.

Entre 2017 et 2021, le programme d'humanisation de l'Anah a permis la rénovation de 3 930 places dans 122 structures.

La présence de familles avec enfants amène les structures à intégrer dans leur projet de travaux des aménagements nouveaux : création d'espaces dédiés aux enfants, de salles polyvalentes, etc. Par exemple, le projet d'humanisation du Centre Babinski à Ivry-sur-Seine, géré par le Samu social de Paris, a intégré la création de plusieurs espaces socio-pédagogiques (salle polyvalente, espace de rencontre parents-enfants) pour proposer des activités aux enfants et travailler davantage le sujet de la parentalité dans le cadre de l'accompagnement global.

Le comité ne dispose pas d'informations pour distinguer les mesures d'humanisation destinées aux familles avec enfants des autres.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

Entre 2017 et 2021, le programme d'humanisation a permis la rénovation de 3 930 places dans 122 structures (source : Dihal).

- Nombre de places d'hébergement adaptées : ND.
- Nombre de places « humanisées » grâce aux crédits « humanisation des structures d'hébergement » de l'Anah. Il s'agit du nombre total de places humanisées, sans distinction de celles éventuellement occupées par des familles avec enfants (source : Anah) :
 - en 2018 : 309 places humanisées ;
 - en 2019 : 786 places humanisées ;
 - en 2020 : 795 places humanisées ;
 - en 2021 : 1 292 places humanisées.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget total des aides à l'humanisation de l'Anah, toutes places confondues, quels que soient leurs occupants (personnes seules ou non, adultes ou enfants) s'élevait 7,4 millions en 2019, 7,7 millions en 2020 et 20,3 millions en 2021 (source : Anah).

En 2021, 2 millions d'euros supplémentaires ont été mobilisés, dans le cadre de France Relance, pour permettre l'humanisation de 8 structures en Outre-mer, ces territoires n'étant pas éligibles jusqu'à présent au programme d'humanisation de l'Anah (source : Dihal).

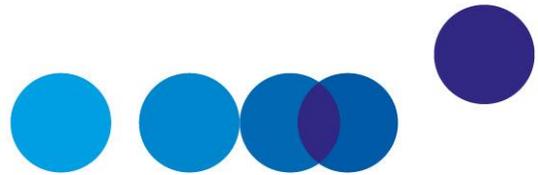
ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration des conditions d'hébergement et des conditions de vie des familles en difficulté. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté, permettre aux gens à sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Taux de pauvreté monétaire et taux de pauvreté en condition de vie des familles ayant bénéficié d'un hébergement créé ou adapté.
- Afin de mesurer l'impact de la mesure sur la situation des personnes, satisfaction des personnes ayant bénéficié d'un hébergement créé ou adapté.

Ces données ne sont pas disponibles et le suivi de cet indicateur ne paraît pas possible.



MESURE 4.3

Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'abord »

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La Stratégie pauvreté porte l'objectif de garantir les droits de l'enfant et en particulier de ne laisser aucun enfant grandir à la rue, ou dans un état de fragilité de logement attentatoire à sa santé, à son éducation, et plus globalement à son développement.

Cette mesure aura un impact direct sur la vie de plus de 300 000 enfants vivant dans un habitat surpeuplé, 30 000 enfants hébergés chaque soir en hôtel par l'État ou vivant à la rue et des 5 000 enfants vivant en bidonville.

Cet enjeu est par ailleurs porté dans le plan « Logement d'abord », qui prévoit l'accélération des sorties de l'hébergement vers le logement pérenne et l'objectif fixé par le gouvernement de résorption des bidonvilles.

Contours de la mesure

Il s'agit de garantir le maintien dans le logement des locataires en capacité de payer leur loyer et de reloger ceux qui ne sont plus en mesure de le faire, par le biais d'une prise en charge sociojuridique, financière et médico-psychologique précoce, concertée et adaptée à chaque situation.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : éviter la mise à la rue et la précarisation sociale, professionnelle et sanitaire des personnes qui en résulte.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Non renseigné.

Administration référente

Dihal

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif d'éviter la mise à la rue et la précarisation des personnes qui en résulte.

Cette mesure, qui n'avait pas été mise en œuvre jusqu'alors, a été relancée en 2020 : 26 départements ont été sélectionnés pour déployer les équipes mobiles de prévention des expulsions locatives et 72 chargés de mission ont également été déployés dans 69 départements afin de développer l'inclusion et une meilleure coordination des différents acteurs dans les dispositifs de prévention des expulsions.

En septembre 2021, sur les six premiers mois du dispositif, 3 421 ménages avaient été contactés dont 22 % ont bénéficié d'un diagnostic, 396 bailleurs ont été contactés, 89 impayés ont été résorbés, 55 relogements ont été accompagnés et 28 orientations vers un dispositif d'hébergement ont été effectuées.

En 2021 et 2022 le budget s'élevait à 14,6 millions d'euros dont 8 millions pour les équipes mobiles de prévention des expulsions et 6,6 millions pour les chargés de mission.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Cette mesure a été relancée dans le cadre du plan annoncé par le Premier ministre le 24 octobre 2020. Il est alors prévu dès le début de l'année 2021 le déploiement de 26 équipes mobiles, composées de 3 à 5 travailleurs sociaux ou juristes, dans les départements les plus tendus en matière de logement et de procédure d'expulsions locatives. Leur mission est d'aller à la rencontre des locataires en situation d'impayé, inconnus des services sociaux ou ne répondant pas aux sollicitations traditionnelles afin d'éviter l'aggravation des situations notamment dans le contexte de la crise Covid, et l'apparition de nouveaux publics et d'accompagner le traitement des situations d'impayés accumulés.

D'un point de vue structurel, la politique de prévention des expulsions locatives se caractérise notamment par des difficultés à joindre les ménages, en particulier du parc privé. Cela s'illustre notamment par un taux de réponse bas aux différentes sollicitations

des travailleurs sociaux à toutes les étapes de la procédure, un faible taux d'adhésion au diagnostic social et financier (DSF) au stade de l'assignation, ou encore un faible taux de décisions contradictoires au tribunal. Or, l'implication du ménage est indispensable pour permettre de prévenir les expulsions locatives, à travers la mobilisation des différents dispositifs de maintien dans le logement (apurement de la dette, médiation avec le bailleur, etc.), ou de relogement (ouverture de demande de logement social, etc.).

72 chargés de mission ont été déployés dans 69 départements. Leur rôle est de développer l'inclusion et une meilleure coordination des différents acteurs (bailleurs sociaux, agences immobilières et fédération de bailleurs, collectivités du bloc communal, etc.) dans les dispositifs de prévention des expulsions (source : Dihal)

Calendrier et modalités de mise en œuvre

- Dispositif équipes mobiles :
 - décembre 2020 : identification des 26 départements ;
 - janvier 2021 : définition des modalités d'intervention dans les départements concernés ;
 - premier trimestre 2021 : déploiement des équipes mobiles.
- Dispositif complémentaire d'accompagnement et coordination dans le contexte de crise :
 - juillet 2021 : compilation des candidatures et répartition des crédits chargés de mission PEX, pour l'année 2021 (source : Dihal) ;
 - septembre 2021 : prise de poste des premiers chargés de mission PEX (source : Dihal).

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Le comité ne dispose pas d'informations sur la mise en œuvre de cette mesure entre le lancement de la Stratégie pauvreté et l'annonce par le Premier ministre du 24 octobre 2020.

Le comité d'évaluation avait retenu le nombre d'expulsions comme indicateur de suivi de cette mesure (qu'il aurait fallu idéalement à deux stades différents : décision d'expulsion et concours de la force publique effectifs), et en particulier dans le parc privé.

Il s'appuie dorénavant sur les indicateurs de suivi qui ont été proposés par la Dihal début 2021.

Les données ci-après ont été fournies par 24 des 26 territoires en septembre 2021, et ne couvrent donc que les quatre à six premiers mois du dispositif. Une nouvelle remontée d'indicateurs a été réalisée en juin 2022 mais elle n'est pas documentée ici car les chiffres sont postérieurs au 31 décembre 2021. Ces indicateurs semblent cependant témoigner d'une montée en charge de cette mesure au premier semestre 2022.

– Mesure équipes mobiles :

- nombre de ménages rencontrés / de diagnostics réalisés (source : Dihal) : 3 421 ménages contactés par les 24 équipes mobiles ayant répondu à l'enquête entre le lancement du dispositif sur leur territoire et septembre 2022. 22 % des prises de contact avec les ménages ont permis la réalisation d'un diagnostic. On estime qu'au 31 décembre 2021, plus de 1 000 ménages initialement inconnus des services sociaux avaient pu être contactés et faire l'objet d'un diagnostic social, financier et juridique par ce biais ;
- nombre de bailleurs contactés en 2021 (source : Dihal) : 396 bailleurs ont été contactés sur la période évaluée ;
- Nombre de dispositifs d'apurement mobilisés en 2021 : non disponible ;
- nombre de situations pour lesquelles l'apurement a été résorbé en 2021 (source : Dihal) : 89 impayés résorbés sur la période évaluée ;
- nombre de relogements accompagnés en 2021 (source : Dihal) : 55 sur la période évaluée ;
- nombre d'orientations vers un dispositif d'hébergement en 2021 (source : Dihal) : 28 sur la période évaluée.

Budget effectivement alloué / dépensé

Aucun budget n'a été alloué à cette mesure en 2019 et 2020.

En 2021, le budget alloué s'élevait à 7,7 millions d'euros (dont 4 millions pour les équipes mobiles de prévention des expulsions et 3,7 millions pour les chargés de missions) (source : Dihal).

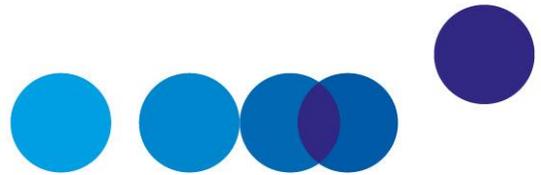
En 2022, le budget alloué s'élevait à 6,9 millions d'euros (dont 4 millions pour les équipes mobiles de prévention des expulsions et 2,9 millions pour les chargés de missions) (source : Dihal).

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de réduire le nombre de mises à la rue et la précarisation sociale, professionnelle et sanitaire des personnes qui en résulte. Les grands objectifs visés par la mesure sont de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

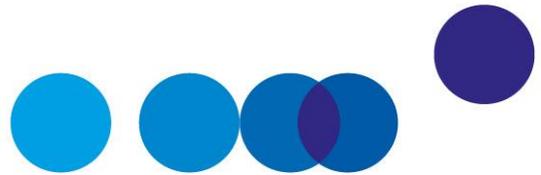
Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Le comité souhaitait suivre l'évolution du nombre d'expulsions avant/après la mise en place de la mesure (qu'il aurait fallu idéalement à deux stades différents : décision d'expulsion et concours de la force publique effectifs), et en particulier dans le parc privé mais ces indicateurs ne sont pas disponibles.



THÉMATIQUE 5

DROITS SOCIAUX



MESURE 5.1

Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La refondation de notre système de protection sociale exige la mise en œuvre d'une allocation unique pour mettre fin au millefeuille de dispositifs actuels. La mise en place d'un revenu universel d'activité permettra enfin de répondre à quatre objectifs :

- garantir un soutien financier aux ménages modestes : notre système d'aides sociales permet de soutenir le revenu des ménages les plus pauvres et le revenu universel d'activité continuera à le faire ;
- offrir aux allocataires un système simple et lisible pour que chacun puisse comprendre ce que la solidarité nationale peut lui apporter et qu'il puisse effectivement y accéder ;
- faire en sorte que le travail paye et qu'il paye de la même façon dans tous les cas ;
- traiter l'ensemble des situations de manière équitable et reconnue par tous, pour garantir l'adhésion à notre modèle social.

Contours de la mesure

Lancement d'une concertation avec les acteurs et personnes concernés jusqu'en 2020

Le revenu universel d'activité doit répondre aux quatre objectifs suivants : garantir un soutien financier aux ménages modestes, offrir aux allocataires un système simple et lisible, faire en sorte que le travail paye et qu'il paye de la même façon dans tous les cas, garantir l'adhésion à notre système social. Une concertation *ad hoc*, permettra de définir le périmètre effectivement retenu pour le revenu universel d'activité et les paramètres techniques associés. Elle permettra également d'envisager le calendrier précis de déploiement du revenu universel d'activité et les modalités d'intégration de chaque public, et en particulier des jeunes. Sur le modèle de la réforme des retraites, cette large concertation associera étroitement le secteur

associatif, les organisations syndicales et les personnes concernées. Elle sera déclinée en ligne et sur les territoires jusque fin 2020.

Travaux techniques préparatoires au revenu universel d'activité et début des premiers versements

Le projet de loi d'émancipation sociale inclura la création du revenu universel d'activité et les travaux techniques pourront démarrer à l'issue de la réforme des modalités de versement des allocations logement qui devrait s'achever mi-2019. Une phase de préparation technique pourra alors précéder les premiers versements qui pourraient intervenir au plus tôt à partir de 2022.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : moderniser notre État social. Sous-objectifs : garantir un soutien financier aux ménages modestes, offrir aux allocataires un système simple et lisible, faire en sorte que le travail paye et qu'il paye de la même façon dans tous les cas, garantir l'adhésion à notre système social.

Budget du déploiement de la mesure

Non renseigné.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Les premiers versements auront lieu au plus tôt en 2022.

La mesure s'inscrit dans un cadre législatif et réglementaire.

Administrations référentes

Cnaf, Drees et Dares

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à simplifier le système de protection sociale en remplaçant les nombreux dispositifs actuels par une allocation unique : le revenu universel d'activité.

La concertation a été conduite et les résultats en ont été rendus publics en 2020. Les travaux ont été suspendus au moment de la crise sanitaire. Les consultations n'ont pas repris. Les travaux techniques ont été finalisés et un rapport a été remis au Premier ministre à l'automne 2021. Ce rapport n'a pas été rendu public et sa date de publication n'est pas connue. Le rapporteur, Fabrice Lengart, en a présenté devant le Sénat les grandes lignes le 5 janvier 2022. Durant son audition, F. Lengart a communiqué les informations suivantes.

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

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

Le rapporteur évoque l'hypothèse du maintien provisoire de deux systèmes en parallèle et souligne qu'il ne faut pas sous-estimer les implications techniques de cette réforme. Le rapporteur indique également que pour limiter le nombre de perdants, il est nécessaire d'augmenter la masse budgétaire.

Les aides resteront soumises à une démarche volontaire mais les versements pourraient évoluer vers un système automatique.

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

De même, le fonctionnement de l'AAH (allocation aux adultes handicapés) doit être repensé. En effet, le dispositif actuel n'incite pas toujours la personne handicapée à travailler et parfois pas son conjoint non plus. Plusieurs possibilités sont alors considérées : conserver une AAH conjugalisée en remédiant à ses défauts pour inciter au travail ou la déconjugaliser. L'AAH pourrait devenir une prestation de remplacement et être restreinte aux personnes lourdement handicapées. Cela nécessiterait de repenser en profondeur le système socio-fiscal actuel bénéficiant aux personnes handicapées. Une réforme sans modification du fonctionnement de l'AAH est également envisageable.

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

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Montants dépensés pour le RUA
- Taux de recours et de non-recours au RUA

Le RUA n'étant pas mis en place, ces indicateurs ne sont pas disponibles.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget dédié à cette mesure n'est pas connu.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est la diminution du non-recours aux prestations sociales afin de diminuer la pauvreté. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

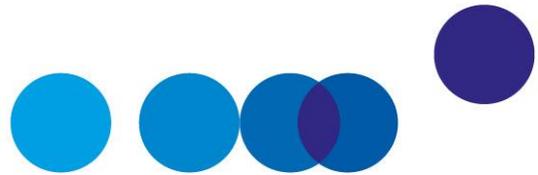
Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Le RUA n'étant pas mis en place, les éléments d'évaluation ne sont pas disponibles.

Indicateurs d'évaluation

- Taux de pauvreté monétaire et en conditions de vie (Insee et Drees pour les bénéficiaires de minima sociaux)

Cet indicateur sera disponible en année n pour l'année n-2.



MESURE 5.2

Revaloriser la prime d'activité

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

En réponse au mouvement des Gilets jaunes, le président de la République s'est engagé à revaloriser la prime d'activité dès le début de 2019.

Contours de la mesure

Pour encourager la reprise d'une activité, la prime d'activité sera revalorisée au cours du quinquennat, conformément à l'engagement présidentiel. Le gouvernement a engagé la revalorisation de la prime d'activité en 2018. Elle sera poursuivie en 2019 et jusqu'en 2022. Cette augmentation ciblée de la prime d'activité qui bénéficiera à 3,2 millions de ménages, permettra un gain pouvant aller jusqu'à 80 euros par mois au niveau du Smic.

Finalités

Objectif quantitatif : 3,2 millions de ménages concernés.

Objectif final de la mesure : non renseigné.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure s'élève à 3,9 milliards d'euros.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure doit être effective en janvier 2019.

Administration référente

Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La revalorisation de la prime d'activité vise à encourager la reprise d'une activité. Elle est rentrée en vigueur en une fois au 1^{er} janvier 2019, au lieu d'intervenir par étape comme prévu initialement.

Selon la Cnaf, la prime d'activité concernait 4,16 millions de foyers en juin 2019. Cela représente une croissance des effectifs de 52 % (+1,4 million de foyers) entre juin 2018 et juin 2019. Selon la Cnaf, la prime d'activité concernait 4,39 millions de foyers fin 2020 et 4,34 millions de foyers fin 2021.

Le budget initialement alloué à cette mesure était de 700 millions d'euros en 2019, 900 millions d'euros en 2020 et 1 100 millions d'euros en 2021. Selon la Cnaf, le montant total des dépenses de prime d'activité s'élevait à 5,3 milliards d'euros en 2018, 9,4 milliards d'euros en 2019, 9,6 milliards d'euros en 2020 et 9,5 milliards d'euros en 2021. D'après la Drees, les dépenses liées à la prime d'activité ont augmenté de 75 % entre 2018 et 2019, mais seulement 69 % sont imputables à la réforme. La Drees estime les dépenses pour la seule revalorisation de la prime d'activité à 3,9 milliards pour 2019. En utilisant ce même raisonnement, on estime la dépense liée à la seule revalorisation de la prime d'activité à 4 milliards en 2020 et à 3,9 milliards en 2021.

Selon une étude de la Drees, la revalorisation du bonus de la prime d'activité en 2019 a permis un gain maximal de 90 euros pour les personnes dont le revenu initial était proche du Smic. La hausse du nombre de bénéficiaires de la prime d'activité s'explique principalement par l'extension de l'éligibilité et dans une moindre mesure par la baisse du non-recours. Cependant, cette hausse ne peut pas être entièrement imputée à la réforme de la prime d'activité et s'explique aussi par les évolutions du marché du travail.

Selon une estimation réalisée par la Drees et l'Insee avec le modèle de microsimulation Ines et en s'appuyant sur un certain nombre d'hypothèses, la revalorisation de la prime d'activité aurait un fort impact sur le taux de pauvreté (-0,6 point) et serait d'autant plus marquée chez les célibataires avec enfant(s) (-1,7 point) et chez les couples avec enfant(s) (-1,0 point). Seulement 0,1 point de cette baisse serait imputable à la hausse du recours.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

La revalorisation de la prime d'activité a pris la forme d'une augmentation du montant maximum de la bonification individuelle de la prime d'activité. Versée au titre de chaque membre du foyer bénéficiaire dont les revenus professionnels sont supérieurs à 0,5 Smic, cette bonification est une fonction croissante de ces revenus jusqu'à un Smic. Au-delà, le montant de la bonification reste constant. La revalorisation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Plus précisément, le décret du 21 décembre 2018 introduit deux modifications à la trajectoire de bonification prévue dans la loi de finances 2018-2022 :

- « une augmentation du plafond de revenus à partir duquel la bonification atteint son montant maximal, qui est porté de 95 fois le Smic à 120 fois le Smic, permettant ainsi d'élargir le nombre de bénéficiaires ;
- une revalorisation du montant maximal de la bonification, qui passe de 12,782 % à 29,101 % du montant forfaitaire, permettant ainsi d'en augmenter le montant¹. »

Selon la Cnaf², les Caisses d'allocations familiales (Caf) ont versé la prime d'activité à 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.

Une seconde revalorisation de la prime d'activité de 0,3 % du montant forfaitaire de la prime d'activité a eu lieu le 1^{er} avril 2020 en application de l'article 200 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (Décret n° 2020-491 du 29 avril 2020). Cette revalorisation est une revalorisation usuelle du fait de l'inflation et n'est pas en lien avec la mesure.

Indicateurs de suivis de la DIPLP

Nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité (source : Cnaf) :

- effectifs en 2018 (juin) : 2,73 millions de foyers ;
- effectifs en 2019 (juin) : 4,16 millions de foyers ;
- effectifs en 2020 (juin) : 4,39 millions de foyers ;
- effectifs en 2021 (juin) : 4,34 millions de foyers.

Autres indicateurs de suivis

- Nombre de personnes concernées par la revalorisation de la prime d'activité
- Montants dépensés pour la revalorisation de la prime d'activité

Ces indicateurs ne sont pas disponibles.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget initialement alloué à cette mesure était de 700 millions en 2019, 900 millions en 2020 et 1 100 millions en 2021.

¹ Giraud J. (2019), *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020*, rapport de l'Assemblée nationale, n° 2301, annexe n° 41, Solidarité, insertion et égalité des chances, octobre.

² Cazain S. (2020), « Prime d'activité », *Conjoncture*, n° 17, CNAF, mars.

Selon la Cnaf, le montant total des dépenses de prime d'activité s'élevait à 5,3 milliards en 2018, 9,4 milliards en 2019, 9,6 milliards en 2020 et 9,5 milliards en 2021. D'après la Drees les dépenses liées à la prime d'activité ont augmenté de 75 % entre 2018 et 2019, mais seulement 69 % sont imputables à la réforme. La Drees estime les dépenses pour la seule revalorisation de la prime d'activité à 3,9 milliards pour 2019. En utilisant ce même raisonnement, on estime la dépense liée à la seule revalorisation de la prime d'activité à 4 milliards en 2020 et à 3,9 milliards en 2021.

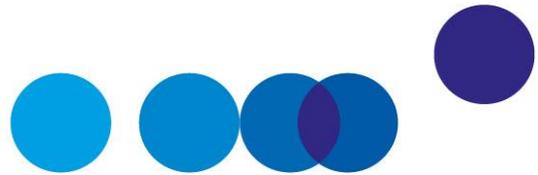
ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'augmentation du revenu disponible d'une partie des bénéficiaires de la prime d'activité. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Taux de pauvreté monétaire et en condition de vies des bénéficiaires de la prime d'activité
 - Bénéficiaires de la prime d'activité en situation de privation matérielle et sociale :
 - 2018 : 57 % ;
 - 2019, 2020 et 2021 : ND.
 - Ce nouvel indicateur européen remplace le taux de pauvreté en conditions de vie des bénéficiaires des minima sociaux à compter de 2020.
 - Bénéficiaires de la prime d'activité en situation de pauvreté monétaire :
 - 2018 : disponible au second semestre 2022 ;
 - 2019, 2020 et 2021 : ND.
- Taux de pauvreté monétaire et en condition de vies des bénéficiaires de la revalorisation de la prime d'activité
- Taux et caractéristiques des personnes pauvres bénéficiant de la revalorisation de la prime d'activité

Ces deux indicateurs ne sont pas disponibles.



MESURE 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

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La lutte contre la pauvreté implique une mobilisation pleine et entière pour garantir l'accès de tous à l'ensemble des droits et services sociaux disponibles. Aides à l'accès aux droits de santé et structures de soins pour les publics les plus défavorisés constituent ainsi des outils essentiels de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il s'agit désormais de changer de logique et de responsabiliser les pouvoirs publics plutôt que les bénéficiaires potentiels sur l'accès aux droits et aux services sociaux.

Les politiques de prévention et d'investissement social dans la lutte contre la pauvreté sont en effet porteuses d'une condition évidente de mise en œuvre : que les individus ou les familles concernés, avant de bénéficier de moyens renforcés, accèdent pleinement au droit commun, c'est-à-dire que leur recours aux droits et prestations auxquels ils peuvent prétendre soit effectif.

Sur le terrain enfin, l'accès aux droits et aux services sociaux reste entravé par les difficultés de coordination des multiples intervenants sociaux. Face à des politiques publiques encore trop cloisonnées, à des dispositifs souvent complexes, à la multitude des acteurs et à l'accroissement de la demande sociale, il apparaît dès lors indispensable de mieux coordonner et structurer la réponse apportée aux personnes.

Contours de la mesure

Refonder les modalités d'attribution des prestations : vers la « juste prestation »

Comme l'a souligné le rapport de Christine Cloarec et Julien Damon élaboré dans le cadre de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, et avant même la mise en place d'une refonte de l'architecture de nos minima sociaux, notre modèle social doit tendre vers l'objectif d'une « juste prestation ». Pour y parvenir, les modalités d'attribution et de versement des prestations sociales seront l'objet d'un vaste effort de modernisation, afin de limiter au maximum les démarches des allocataires et d'assurer le versement des prestations au plus près des besoins et revenus des allocataires. À partir de l'année 2019, le versement des allocations logement s'effectuera ainsi sur la base des ressources des trois derniers mois des ménages et cette contemporanéisation sera étendue progressivement aux autres prestations versées sous conditions de ressources. En parallèle, un travail d'harmonisation des bases ressources et des barèmes facilitera un versement plus équitable des prestations dans la perspective du revenu universel d'activité. Enfin, la facilitation et l'extension de l'utilisation du Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) et le soutien au développement du portail national des droits sociaux (PNDS) permettront à la fois de réduire les démarches des usagers et de mieux les informer.

Déployer sur tout le territoire les outils de lutte contre le non-recours ayant fait leurs preuves

Le repérage du non-recours grâce au *datamining* (utilisation des algorithmes de lutte contre la fraude pour détecter les situations de non-recours et contacter les personnes afin qu'elles ouvrent leurs droits) est l'une des innovations déployées par l'État, la Cnaf et l'UNCCAS, qui a permis de renforcer la lutte contre le non-recours. Elle est donc déployée sur l'ensemble du territoire.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : diminuer le non-recours aux droits sociaux.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est déployée progressivement depuis juillet 2018. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée

La mesure est inscrite dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf.

Administrations référentes

DGCS, DHUP et Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif de diminuer le non-recours aux droits sociaux en automatisant l'attribution ou le renouvellement de certaines allocations et en développant le *datamining*.

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^{er} janvier 2021.

La récupération automatique des données entre administrations est prévue à compter de 2023 pour la prime d'activité et le RSA, puis pour l'AAH et la complémentaire santé solidaire (CSS).

Deux modèles de *datamining* ont été déployés par la branche « Famille » : pour la prime d'activité dès 2019 et l'allocation de soutien familial en 2021. Concernant le modèle de *datamining* pour la prime d'activité, 5,5 % des allocataires contactés ont ouvert un droit à la prime d'activité en 2021, pour un montant moyen de 220 euros ; cela représente au moins 3 291 nouveaux bénéficiaires. En 2020, 7,5 % des allocataires contactés avaient ouvert un droit sur la période pour un montant moyen de 215 euros. On constate cependant des résultats moins bons en 2021 qu'en 2020, liés notamment au fait que la plupart des allocataires présents dans les bases ont déjà été sollicités par les précédentes campagnes. En novembre 2021, le modèle de *datamining* pour l'allocation de soutien familial a été généralisé mais les résultats ne sont pas finalisés.

L'indicateur d'évaluation que le comité souhaitait suivre n'est pas disponible. Des travaux en cours à la Cnaf et à la Drees sur le non-recours permettront d'apporter un éclairage sur l'efficacité de cette mesure.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution

Depuis le 1^{er} janvier 2021, les ressources considérées pour les APL sont celles des douze derniers mois, avec une actualisation tous les trois mois.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Refonder les modalités d'attribution des prestations : vers la « juste prestation »

Le Premier ministre a annoncé le 24 octobre 2020 un renforcement de cette mesure : selon la DGCS, la récupération automatique des données entre administrations est prévue à compter de 2023 pour la prime d'activité et le RSA, puis pour l'AAH et la CSS. Cela

permettra de simplifier les démarches déclaratives des allocataires qui n'auront plus à renseigner leurs ressources tous les trimestres, mais à communiquer uniquement certains éléments qui ne seront pas immédiatement récupérables de façon automatique auprès des organismes.

Par ailleurs, la LFSS pour 2022 organise l'automatisation de l'ouverture de la CSS gratuite à l'occasion de l'ouverture de droits au RSA. Cette disposition entre progressivement en vigueur en 2022.

Déployer sur tout le territoire les outils de lutte contre le non-recours ayant fait leurs preuves

L'objectif du modèle de *datamining* « accès aux droits » est de détecter les dossiers pour lesquels un recours effectif aux droits est susceptible d'être identifié, et de scorer ceux pour lesquels le risque de non-recours est le plus important. Le principe consiste ensuite à contacter les personnes ciblées par l'algorithme, via mails, sms ou téléphone pour leur proposer de faire valoir leur droit à la prestation concernée. Ainsi deux modèles de *datamining* ont été déployés par la branche « Famille » : pour la Prime d'activité (PPA) dès 2019 et l'Allocation de soutien familial (ASF) fin 2021.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Mise en place de la réforme des allocations logement : 1^{er} janvier 2021

L'adossement à la DRM (Déclaration de ressources mensuelles) du calcul des aides au logement a prouvé que le dispositif était un outil puissant de modernisation des prestations. Néanmoins, le retour d'expérience de la branche « Famille » a également montré que le DRM pouvait comporter une part d'instabilité (erreurs, corrections et régularisations de la part des tiers qui l'alimentent).

Aussi, en parallèle des travaux visant à poursuivre l'adossement au DRM, il apparaît nécessaire de mieux mesurer et de mieux prendre en compte cette instabilité. Le but est d'éviter des variations trop fréquentes du montant des prestations, qui nuiraient à la lisibilité et à la prévisibilité des droits et donc à l'objectif de modernisation recherchée.

- Mise en place de l'utilisation de la DRM (Déclaration de ressources mensuelles) pour les ressources de la population couverte par la prime d'activité et par le RSA de 2018 à 2021

La Cnaf a travaillé en 2021, en lien avec ses administrations de tutelle et l'ensemble des partenaires de la DRM, à la récupération via ce dispositif des données nécessaires au calcul des droits au RSA et à la prime d'activité. Compte tenu des spécificités de ces deux prestations (ressources prises en compte sur le trimestre, entièrement déclarées par les allocataires), les travaux ont abouti à la mise en œuvre d'une expérimentation au premier semestre 2022 et dans quelques Caf et caisses de MSA. Ce « test à blanc » n'a aucune incidence sur les droits des allocataires et vise à :

- étudier la qualité et la stabilité des ressources reçues de la DRM et leurs impacts sur le montant des prestations servies ;
- tester les modalités d'accompagnement des allocataires, des agents des caisses, et des partenaires, pour redéfinir le parcours usagers et la relation de service dans un contexte d'acquisition à la source des données ;

Cet indicateur devrait être disponible fin 2023.

- Nombre de personnes repérées, contactées et qui ont ouvert leurs droits grâce au *datamining* : Deux modèles de *datamining* ont été déployés par la branche « Famille » : pour la prime d'activité dès 2019 et l'allocation soutien familial en 2021 :
 - concernant l'action DM « PPA », les chiffres du nombre de personnes repérées, contactées et qui ont ouvert leurs droits grâce au *datamining* sont disponibles dans le bilan 2021 de l'action présenté ci-dessous :
 - concernant le second modèle de l'Allocation de soutien familial, les chiffres ne sont pas encore disponibles.

Bilan 2021 de l'action DM « PPA » (Déclaration mensuelle de prime d'activité) conduite par la Cnaf

- En 2020, 107 132 allocataires ont été contactés dans le cadre des campagnes DM « PPA ». Parmi eux, 6 % l'ont été en décembre 2020 ; ce qui est trop tard pour que l'on puisse, aujourd'hui, donner les impacts en termes d'ouvertures de droits. Le bilan ci-dessous, pour les ouvertures de droits ne porte donc que sur les campagnes ayant eu lieu entre janvier et novembre 2020. 7 705 allocataires ont ouvert un nouveau droit, d'un montant moyen de 215 euros, soit 7,5 % des allocataires contactés sur la période.
- En 2021, 5,5 % des allocataires contactés ont ouvert un droit à la prime d'activité en 2021, pour un montant moyen de 220 euros ; cela représente au moins 3 291 nouveaux bénéficiaires.

Les résultats du *datamining* pour l'année 2021 semblent être en repli par rapport à l'année 2020. La principale explication de cette régression est sans doute « l'effet moissonnage » du modèle PPA. C'est-à-dire que depuis mi-2019 que le modèle est utilisé, la plupart des allocataires présents dans les bases ont déjà été sollicités par les précédentes campagnes et ceux qui étaient le plus susceptible d'ouvrir un droit l'ont déjà fait les années précédentes. Cependant, l'algorithme du modèle PPA reste tout de même intéressant pour les nouveaux allocataires.

En 2021 comme en 2020, le contact téléphone était le canal le plus efficace en termes d'ouverture de droit même si ce dernier implique des moyens humains assez conséquents. Le contact SMS est cependant le moyen le plus efficient avec un taux d'ouverture de droit qui semble élevé par rapport à l'action mise en œuvre.

Résultats <i>datamining</i>	Modes de contact	2019	2020	2021
Allocataires contactés		60 000* <i>*allocataires contactés de juillet à décembre 2019</i>	107 132* <i>*allocataires contactés de janvier à novembre 2020</i>	59 838* <i>*allocataires contactés de janvier à novembre 2021</i>
Ouvertures de droit (%)		9,7 %	7,5 % <i>(8 035 nouveaux bénéficiaires)</i>	5,5 % <i>(3 291 nouveaux bénéficiaires)</i>
Ouvertures de droit (en euros)		213 €	215 €	220 €
Répartition des ouvertures de droit par modes de contact	SMS	9,5 %	7 %	5,4 %
	Email	8 %	5,7 %	3,8 %
	Téléphone	19,7 %	14 %	10,9 %
	Email + SMS	ND	8,4 %	7,1 %

Source : Centre national d'appui au Datamining (Cnad)

En novembre 2021, le second modèle de l'ASF (Allocation de soutien familial) a été généralisé à la suite d'une première expérimentation réalisée en 2020. Le bilan de cette généralisation n'est pas encore finalisé en termes de volumétrie des ouvertures de droits et de suivi de la durabilité des droits au-delà de quatre mois. Néanmoins les premiers constats sont les suivants : plus de 49 000 allocataires ont été contactés par SMS et 10 800 allocataires directement par téléphone par des gestionnaires pour leur présenter la prestation ASF, les inciter à formuler une demande et les accompagner dans leurs démarches.

Parmi les allocataires contactés par téléphone :

- pour 4 300 d'entre eux, le contact s'est limité à un recueil d'informations dématérialisé et/ou à un message laissé sur le répondeur. Néanmoins 21,3 % de ces personnes-là ont tout de même déposé une demande d'ASF ;
- pour 6 500 allocataires ayant eu une conversation téléphonique, il s'avère que 50 % d'entre eux avaient une bonne raison de non-recours à l'ASF (arrangements amiables déjà mis en place et/ou la garde alternée des enfants), cependant 4,2 % ont tout de même déposé une demande. Pour l'autre moitié des interlocuteurs au téléphone, les plus susceptibles d'accéder au droit, ils sont 33,6 % à avoir déposé une demande.

Budget effectivement alloué / dépensé

Aucun crédit de la Stratégie n'est alloué à cette mesure. Le montant dépensé pour sa mise en œuvre n'est pas connu.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif de cette mesure est la diminution du non-recours aux droits sociaux. Les grands objectifs visés par la mesure sont de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

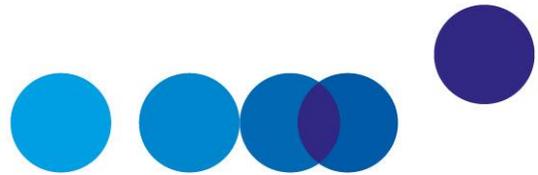
Indicateur d'évaluation :

- Indicateur non-recours auprès des personnes ayant été contactées grâce au *datamining*.

Cet indicateur initialement envisagé par le comité d'évaluation n'est pas disponible.

L'étude Drees *Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ? Enseignements de l'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis »*

Les résultats de l'étude Drees *Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ? Enseignements de l'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis »* (2020) peuvent être mentionnés. Le rendez-vous des droits élargis a un effet fort sur l'ouverture de droits au RSA, à la prime d'activité et aux allocations logement ; si l'effet est modéré pour les 4/5^e de personnes ne donnant pas suite à l'invitation qui leur est envoyée suite au *datamining*, l'effet du rendez-vous en lui-même est nettement positif et significatif puisqu'il augmente la part de personnes ouvrant un nouveau droit de 8,39 points de pourcentage. La participation effective au rendez-vous augmente ainsi de près d'un tiers la proportion de personnes ouvrant au moins un nouveau droit dans les six mois (8,39 points de plus par rapport à une moyenne de 26,7 % pour les personnes de l'échantillon témoin).



MESURE 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

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La lutte contre la pauvreté implique une mobilisation pleine et entière pour garantir l'accès de tous à l'ensemble des droits et services sociaux disponibles. Il s'agit désormais de changer de logique et de responsabiliser les pouvoirs publics plutôt que les bénéficiaires potentiels sur l'accès aux droits et aux services sociaux.

Les politiques de prévention et d'investissement social dans la lutte contre la pauvreté sont en effet porteuses d'une condition évidente de mise en œuvre : que les individus ou les familles concernés, avant de bénéficier de moyens renforcés, accèdent pleinement au droit commun, c'est-à-dire que leur recours aux droits et prestations auxquels ils peuvent prétendre soit effectif.

Sur le terrain, l'accès aux droits et aux services sociaux reste entravé par les difficultés de coordination des multiples intervenants sociaux. Face à des politiques publiques encore trop cloisonnées, à des dispositifs souvent complexes, à la multitude des acteurs et à l'accroissement de la demande sociale, il apparaît dès lors indispensable de mieux coordonner et structurer la réponse apportée aux personnes.

La mise en place d'un accueil social inconditionnel permettant de garantir à toute personne rencontrant des difficultés d'ordre social une écoute attentionnée de la globalité de ses besoins et préoccupations afin de lui proposer le plus tôt possible les bons conseils et une orientation adaptée constitue un enjeu fondamental en matière d'accès aux droits.

Contours de la mesure

Généraliser et renforcer le premier accueil social inconditionnel de proximité

- Réussir à développer une « culture commune » et une logique de travail en réseau de l'accueil entre les différentes institutions présentes sur un territoire, par exemple en invitant les parties prenantes à s'engager sur une « charte de l'accueil » ;
- Inscrire le premier accueil social dans le développement social, c'est-à-dire éviter qu'il se limite à un guichet, un service de renseignement ou une gare de triage. Il doit au contraire permettre d'optimiser les ressources et les potentialités des personnes en s'appuyant sur l'environnement économique et social ;
- Réussir à développer un accueil accessible à tous reposant notamment sur la neutralité, la convivialité et la confidentialité ;
- Faciliter l'articulation entre l'accueil physique, qui doit être préservé, voire renforcé dans certains territoires, l'accueil téléphonique et les services numériques ;
- Le numérique constitue une réponse utile, parmi d'autres, au besoin d'accompagnement. Il ne saurait, en tout état de cause, se substituer à l'accueil physique dans des lieux identifiés par la population. À cet égard, il conviendra de renforcer sur l'ensemble du territoire et en particulier dans les QPV, qui constituent parfois de véritables « désert sociaux », les lieux d'accueil : CCAS, Maisons des services au publics (MSAPet les nouvelles maisons France Services) ;
- La démarche de premier accueil vise également à assurer une écoute attentionnée des besoins et préoccupations des personnes afin de proposer des conseils et une orientation adaptée, dans le respect du principe de participation des personnes aux décisions qui les concernent
- Structurer la complémentarité des intervenants sociaux et administratifs et renforcer la formation qui doit être adaptée aux nouvelles attentes du public ;
- Organiser les échanges de données entre institutions dans l'intérêt et avec l'accord des personnes ;
- Des objectifs chiffrés seront fixés et contractualisés avec les collectivités territoriales.

Déployer sur tout le territoire les outils de lutte contre le non-recours ayant fait leurs preuves

Le coffre-fort numérique est l'une des innovations déployées par l'État, la Cnaf et l'UNCCAS, qui a permis effectivement de renforcer la lutte contre le non-recours. Il sera donc déployé sur l'ensemble du territoire.

Expérimenter des territoires « zéro non-recours »

Au-delà des actions nationales, c'est à l'échelle territoriale que la lutte contre le non-recours doit se poursuivre. Sur une dizaine de territoires volontaires, des appels à projets dans le cadre du fonds d'investissement social permettront ainsi de sélectionner un nombre limité de territoires volontaires engagés dans une démarche « zéro non-recours », mobilisant sur plusieurs années l'ensemble des acteurs des territoires, tant dans le repérage du non-recours que dans la construction de réponses adaptées.

Finalités

Objectif quantitatif :

- *Premier accueil social inconditionnel de proximité* : 100 % du territoire couvert (c'est-à-dire un accueil accessible pour toute personne à moins de 30 minutes en transport) ;
- *Expérimentation zéro non-recours* : non renseigné ;
- *Coffre-fort numérique* : non renseigné.

Objectif final de la mesure : renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure au global n'est pas renseigné.

Premier accueil social inconditionnel de proximité : le budget pour l'accueil social inconditionnel est de 40 millions d'euros. Les crédits de 2019 s'élèvent à 10 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 10 millions d'euros chaque année de 2020 à 2022.

Expérimentation zéro non-recours : pas de crédits dédiés.

Coffre-fort numérique : pas de crédits dédiés.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est mise en place dès 2019. La date de fin de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Premier accueil social inconditionnel de proximité : l'accueil social inconditionnel est intégré dans la contractualisation entre l'État et les conseils départementaux.

Expérimentation zéro non-recours : non renseigné.

Coffre-fort numérique : non renseigné.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Cette mesure a pour objectif de renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux.

La généralisation des accueils sociaux inconditionnels est en cours. Cependant, les éléments de suivi ne permettent pas de dire si le territoire est couvert à 100 %. D'après la DIPLP, 95 % des collectivités départementales sur un échantillon de 87 bénéficiaient en 2021 d'un accueil inconditionnel accessible à moins de 30 minutes en transport. Fin 2021, on dénombrait 7 474 structures d'accueil inconditionnel à moins de 30 minutes. Ce critère des 30 minutes pose question, car il s'applique en milieu rural en QPV uniquement, et pour un déplacement en voiture.

L'État a engagé près de 10 millions chaque année pour cette mesure.

Les maisons France Services, devenues « France Services », complètent la liste des lieux d'accueil de proximité. Au 31 décembre 2021, 2 055 structures avaient reçu ce label, soit 82 % de l'objectif fixé pour 2022 à 2 500 France Services labellisées. À cette date, 95 % des Français avaient accès à une maison France Services à moins de 30 minutes.

La part des personnes qui recourent à ces structures jusqu'alors en situation de non-recours n'est pas mesurée. La satisfaction des utilisateurs de France Services a été mesurée via des bornes situées dans les lieux d'accueil et s'élève à 92 %. Les autres indicateurs d'évaluation ne sont pas disponibles.

L'expérimentation « Territoires zéro non-recours » a été inscrite dans le texte du projet de loi relatif à la différenciation, décentralisation, déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Ce texte, adopté le 4 janvier 2022, prévoit une expérimentation de trois ans dans dix territoires afin de lutter contre le non-recours aux droits. Trois expérimentations ont déjà été menées à Paris, Bastia et Lyon.

L'expérimentation du coffre-fort numérique n'a pas encore eu lieu.

Une estimation du taux de non-recours au RSA a été réalisée par la Drees. Un tiers (34 %) des foyers éligibles au RSA seraient non-recourant chaque trimestre, et un sur cinq (20 %) le serait de façon pérenne (trois trimestres consécutifs).

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Les nouvelles maisons France Services, devenues depuis « France Service », dont la création a été annoncée en 2019, complètent la liste des lieux d'accueil de proximité. Selon l'ANCT, la mise en place des France Services, annoncées en 2019, débute réellement en 2020. Les chiffres sont donc disponibles à partir de 2020.

1 054 cantons sont couverts par les France Services qui sont présentes dans 310 QPV.

L'objectif ciblé concernant le déploiement des Maisons France Services est d'atteindre les 2 500 France Services labellisées d'ici la fin de l'année 2022.

Les données communiquées sont issues de bases de données rassemblant les informations renseignées dans le CRA.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Coffre-fort numérique

Pas d'informations disponible.

Territoires zéro non-recours

Le 16 décembre 2021, deux amendements ont été votés par les députés de l'Assemblée nationale, inscrivant l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » dans le texte du projet de loi relatif à la différenciation, décentralisation, déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Ce texte, adopté le 4 janvier 2022 prévoit une expérimentation de trois ans dans dix territoires afin de lutter contre le non-recours aux droits. Cette expérimentation prévoit un diagnostic de la situation sociale dans les territoires identifiés, la définition d'indicateurs et d'objectifs de recours aux droits et l'analyse des besoins sociaux. Cette expérimentation se calque sur celle du dispositif « Territoire zéro chômeur de longue durée », avec un comité local qui pilotera le projet en structurant les relations entre acteurs. Un comité scientifique sera également instauré, qui évaluera l'expérimentation un an avant son terme, notamment son effet sur le recours aux prestations et aux droits sociaux. L'élargissement de l'expérimentation à d'autres territoires dépendra des résultats de cette évaluation.

Avant l'intégration de l'expérimentation « territoires zéro non-recours » dans le projet de loi 3DS le 16 décembre 2021, trois expérimentations ont déjà été menées à Bastia, à Paris (dans le 10^e arrondissement) et à Lyon (Vénissieux). Les éléments suivants de suivi de la mise en œuvre de ces expérimentations ont été transmis par le Centre d'action sociale de la ville de Paris.

À Bastia, trois barres d'immeubles ont été identifiées pour la mise en place d'actions d'aller vers (courriers, appels téléphoniques, porte-à-porte). Les personnes qui y consentent peuvent accéder à un bilan des droits et être accompagnés vers l'ouverture de leurs droits. Le bilan de cette expérimentation n'est pas connu.

À Vénissieux, un rôle d'« Ambassadeur des droits » a été créé pour identifier des bénéficiaires potentiels dans les quartiers et les centres sociaux. Un autre rôle de « Coordinateur des droits » a également été créé pour faire le lien avec les institutions. Le bilan de cette expérimentation n'est pas connu.

À Paris, dans le X^e arrondissement, les actions suivantes ont été mises en place :

- 127 agents, salariés ou bénévoles ont été formés ;
- 1 376 personnes ont été touchées par des actions d'aller vers ;
- 47 personnes ont été reçues pour un bilan des droits ;
- 2 personnes en situation de non-recours ont été orientées par la Croix-Rouge française au centre d'action sociale de Paris.

Les actions mises en place seront poursuivies et complétées par l'échange de données entre le centre d'action sociale de Paris et la Dases.

Premier accueil social inconditionnel de proximité

Selon la DIPLP, début 2020, près de 2 500 structures d'accueil pour les familles sont désormais accessibles en moins de 30 minutes de transport. Près de 2,7 millions de personnes ont pu y être reçues.

Indicateurs de suivis de la DIPLP :

- Nombre de passages de personnes accueillies par les structures engagées dans la démarche de premier accueil inconditionnel (source : DIPLP) :
 - 6 244 339 en 2020 ;
 - 8 914 728 en 2021.
- Nombre de visites reçues par les structures de premier accueil inconditionnel des conseils départementaux uniquement (source : DIPLP) :
 - 5 520 655 visites en 2020 ;
 - 7 882 087 visites en 2021.
- Taux de couverture de premier accueil social inconditionnel par département accessible à moins de 30 minutes en transport (source : DGCS) :
 - 92 % des collectivités départementales sur un total de 82 en 2020 ;
 - 95 % des collectivités départementales sur un total de 87 en 2021.
- Nombre de structures (hors dispositifs du conseil départemental) ou lieux engagés dans la démarche de premier accueil inconditionnel (source : DIPLP) :
 - 3 440 en 2020 ;
 - 4 812 en 2021.
- Nombre de structures du conseil départemental engagées dans la démarche de premier accueil inconditionnel (source : DIPLP) :
 - 2 708 en 2020 ;
 - 2 662 en 2021.

- Nombre de personnes reçues par les structures de premier accueil social inconditionnel des conseils départementaux uniquement
- Nombre de personnes reçues au sein des autres structures de premier accueil social inconditionnel

Ces deux derniers indicateurs ne sont pas disponibles.

Maisons France Services

- Nombre de structures ayant reçu le label France Services :
 - fin 2020 : 1 123 structures (source : rapport 2021) ;
 - fin 2021 : 2 055 structures (source : ANCT).
- Nombre d'accompagnements réalisés par les maisons France Services (source : ANCT) :
 - en 2020 : 1,4 million d'accompagnements réalisés ;
 - en 2021 : 3,5 millions d'accompagnements réalisés.

95 % des Français avaient accès à une France Services à moins de 30 minutes au 31 décembre 2021.

Autres indicateurs de suivi :

- Nombre de personnes identifiées qui n'avaient pas recours à leurs droits et nombre de solutions proposées dans le cadre des initiatives en matière de lutte contre le non-recours (par exemple : montée en charge des rendez-vous des droits élargis en Caf et impact sur le non-recours – étude Drees)

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.

Les résultats de l'étude Drees *Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ? Enseignements de l'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis »* (2020) montrent que le rendez-vous des droits élargis a un effet fort sur l'ouverture de droits au RSA, à la prime d'activité et aux allocations logement. Si l'effet est modéré pour les 4/5^e de personnes ne donnant pas suite à l'invitation qui leur est envoyée suite à *datamining*, l'effet du rendez-vous en lui-même est nettement positif et significatif puisqu'il

augmente la part de personnes ouvrant un nouveau droit de 8,39 points de pourcentage. La participation effective au rendez-vous augmente ainsi de près d'un tiers la proportion de personnes ouvrant au moins un nouveau droit dans les six mois (8,39 points de plus par rapport à une moyenne de 26,7 % pour les personnes de l'échantillon témoin).

Budget effectivement alloué / dépensé

D'après les rapports annuels de performance, le budget dépensé en 2019 s'élevait à 9,4 millions d'euros. D'après la DGCS, 9,4 millions ont été engagés en 2020 et 9,45 millions en 2021 pour le financement de cette mesure dans le cadre des CALPAE (Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi) signées avec les départements ce qui est proche du budget prévisionnel.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de faciliter l'accès aux droits et services sociaux pour améliorer le recours à ces droits. Les grands objectifs visés par la mesure sont de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Indicateur de non-recours par microsimulation (Indicateur de suivi de la DIPLP fourni par la Drees) de 2018 à 2021

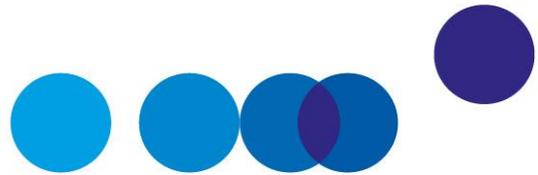
Le rapport de la Drees *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité* publié en mars 2022 indique qu'en 2018, un tiers (34 %) des foyers éligibles au RSA serait non-recourant chaque trimestre, et un sur cinq (20 %) le serait de façon pérenne trois trimestres consécutifs. Le montant de RSA auquel ils pourraient prétendre s'élèverait à 330 euros en moyenne par mois et par unité de consommation (en tenant compte de la composition familiale du foyer RSA), soit un montant proche de celui perçu en moyenne par les foyers recourant (qui s'élève à 340 euros). Au total, les sommes non versées du fait du non-recours au RSA atteindraient 750 millions d'euros, par trimestre, sur le champ couvert.

- Avis des professionnels ayant participé à la démarche « Territoires zéro non-recours »
- Proportion de personnes ayant ouvert un droit après un rendez-vous dans un accueil social de proximité sur le nombre de personnes reçues
- Ouverture d'au moins un droit dans les trois mois après un rendez-vous dans un accueil social de proximité pour les personnes éligibles
- Nombre de personnes n'ayant pas engagé les démarches évoquées durant le rendez-vous

Ces indicateurs ne sont pas disponibles, car l'information n'est pas collectée.

- Satisfaction des personnes ayant bénéficié d'un premier accueil social de proximité du coffre-fort numérique et de l'initiative territoire zéro non-recours

Satisfaction des utilisateurs France Services (données issues des données renseignées sur 360 bornes déployées dans les FS, 26 000 avis) : 92 % des usagers sont satisfaits du service, 98,2 % des usagers recommandent FS, 95 % des réponses apportées à l'utilisateur sont adaptées à leur demande. Près de 80 % des démarches (79,5 %) sont réalisées en un seul rendez-vous (source : ANCT). Cette enquête porte uniquement sur le degré de satisfaction immédiate à la sortie d'une maison France Services et ne donne aucune indication sur l'évolution de l'accès aux droits des personnes concernées.



MESURE 5.5

Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Depuis des années, le ciblage des politiques sociales a construit des représentations et des logiques stigmatisantes renforçant le non-recours et le caractère curatif de l'intervention sociale, les personnes vulnérables ne sollicitant les travailleurs sociaux qu'en dernier recours.

Il s'agit de permettre au travail social de répondre aux formes persistantes de pauvreté : jeunes, familles monoparentales et classes moyennes fragilisées.

L'enjeu est de promouvoir le développement social au même titre que le développement économique et le développement écologique, en sortant le travail social de toute logique de ciblage ou de repli sur un public ou un territoire.

Cette ambition s'inscrira dans la logique d'un partenariat avec les acteurs des territoires, prenant acte de :

- la responsabilité des employeurs de travailleurs sociaux sur l'organisation du travail et la formation continue de leur personnel ;
- la grande diversité des champs d'intervention des travailleurs sociaux qui se reflète dans la composition des employeurs (publics comme privés, en établissements comme dans le cadre de services administratifs) ;
- le rôle central joué par les collectivités locales, au premier rang desquelles les régions, qui financent les formations initiales, et les départements, en tant qu'employeurs directs ou chefs de file des politiques de solidarité.

Contours de la mesure

Cette approche nouvelle supposera de procéder à deux évolutions majeures qui, par leur convergence à moyen terme, permettront de remettre le travail social au cœur de l'accompagnement des personnes et de leur parcours :

- une évolution dans la mise en œuvre des politiques publiques d'action sociale, qui doivent être moins procédurales et plus centrées sur la simplification de l'accès aux droits, ce qui permettra de « débureaucratiser » les missions des travailleurs sociaux et renforcer leur présence effective auprès des publics. Cette évolution doit s'accompagner d'une transformation de la gouvernance des politiques publiques d'action sociale tant au niveau national que sur les territoires, afin d'instaurer des logiques de développement social et d'un repositionnement des travailleurs sociaux sur leur cœur de métier.
- la transformation de la formation des travailleurs sociaux et de certains métiers du travail social pour favoriser les pratiques d'action collective, de médiation sociale, s'adapter aux besoins et intervenir au plus près des ruptures de vie qui conduisent à l'exclusion. Cette transformation s'adossera à une réflexion sur les modalités les plus pertinentes pour répondre aux besoins émergents (diplômes universitaires, certificats de branches, certificats nationaux...).

Développer dans tous les territoires des référents de parcours

Le référent de parcours s'inscrit au cœur des objectifs de la Stratégie de lutte contre la pauvreté dans la mesure où il permet :

- de mieux associer la personne accompagnée à l'élaboration de son projet d'insertion, *via* sa participation aux instances de décision, et en présence de l'ensemble des professionnels impliqués dans son parcours ;
- de faciliter la coopération et le partage de l'information entre les professionnels concernés par l'accompagnement et la personne accompagnée ;
- de renforcer la collégialité des décisions prises lors des instances de suivi : le projet d'insertion est désormais partagé et validé par l'ensemble des professionnels concernés et par la personne elle-même, ce qui les engage à en respecter les objectifs fixés.

Finalités

Objectif quantitatif :

Formation des travailleurs sociaux : 700 000 travailleurs sociaux formés ;

Référents de parcours : 100 000 bénéficiaires des référents de parcours.

Objectif final de la mesure : renforcer la présence des travailleurs sociaux auprès de l'ensemble de la population pour accompagner les parcours de vie.

Budget du déploiement de la mesure

Formation des travailleurs sociaux

Le budget alloué au travail social, incluant l'ingénierie et la formation, est de 66 millions d'euros.

Référents de parcours

Le budget alloué aux référents de parcours est de 40 millions d'euros.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Formation des travailleurs sociaux

Premières entrées en formation, avant l'été 2020

Montée en charge au second semestre 2020

Bilan des premières formations au premier trimestre 2021

Référents de parcours

Non renseigné.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à renforcer la présence des travailleurs sociaux auprès de l'ensemble de la population pour accompagner les parcours de vie. Elle comprend d'une part la formation des travailleurs sociaux et d'autre part le développement des référents de parcours.

La mise en œuvre de la formation des travailleurs sociaux a été décalée par rapport au calendrier initial qui prévoyait les premières entrées en formation avant l'été 2020. Les formations ont débuté en 2021. Cette mesure a vu ses objectifs et moyens revus à la baisse. Ils sont passés de 66 à 30 millions d'euros sur trois ans. L'objectif annoncé en mars 2020 de 700 000 professionnels correspond à la totalité des travailleurs sociaux. Il a été rectifié autour de 50 000 personnes par an en 2021 et en 2022. Au total, 2 773 personnes ont été formées en 2021 sur le volet national selon les retours des opérateurs, soit 0 % de l'objectif initial et 5,5 % de l'objectif révisé. Selon les départements, en octobre 2021, 13 600 formations supplémentaires auraient également été effectuées. Cependant, le nombre de personnes formées correspondant n'est pas connu. Au total, si chaque personne formée au niveau régional n'avait reçu qu'une formation, 16 420 personnes auraient été

formées au total, soit 16,4 % de l'objectif révisé. 10 millions ont été dépensés pour la formation des travailleurs sociaux en 2020 et 6,5 millions en 2021.

Le déploiement des référents de parcours est variable selon les territoires. En effet, 24 conseils départementaux sont engagés dans la démarche, 44 sont en cours de lancement et 31 ne sont pas du tout engagés. Selon les départements, 182 962 personnes auraient été accompagnées par un référent de parcours fin 2021. Ce chiffre est cependant à considérer avec précaution car la définition d'un référent de parcours fait l'objet d'interprétations très variables selon les départements. Des financements ont été versés aux départements pour la mise en œuvre des référents de parcours : 6,3 millions en 2019 et 6,1 millions en 2020. Le budget consommé s'élevait à 6 millions en 2019, 3,9 millions en 2020 et 3,8 millions en 2021.

La Drees a établi une mesure du non-recours au RSA. Un tiers (34 %) des foyers éligibles au RSA serait non-recourant chaque trimestre, et un sur cinq (20 %) le serait de façon pérenne (trois trimestres consécutifs). Le non-recours aux autres prestations sociales n'est pas disponible. Les autres indicateurs d'évaluation concernant la satisfaction des travailleurs sociaux ayant bénéficié d'une formation et des personnes ayant bénéficié d'un référent de parcours ne sont pas disponibles.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Le chiffre de 700 000 travailleurs sociaux formés annoncé au lancement de la Stratégie pauvreté fait suite à une confusion car il correspond à la totalité des travailleurs sociaux. Il a été rectifié autour de 50 000 personnes par an en 2021 et en 2022, correspondant aux travailleurs sociaux plus particulièrement en contact avec les personnes en insertion.

La mise en œuvre de la formation des travailleurs sociaux a été décalée par rapport au calendrier initial qui prévoyait les premières entrées en formation avant l'été 2020. Les formations ont débuté en 2021.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

La formation des travailleurs sociaux

La déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, Marine Jeantet, et les acteurs de la formation ont signé le 7 décembre 2020 un accord-cadre.

Cet accord-cadre national, qui mobilise le centre national de la fonction publique territoriale, l'opérateur de compétences santé, l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier et l'opérateur de compétences (OPCO) Uniformation, a pour objet d'organiser la déclinaison du plan de formation des travailleurs sociaux en direction des agents des collectivités, des agents hospitaliers et des salariés des organismes sociaux et médico-sociaux à but non lucratif.

Le plan de formation est doté d'un financement de 30 millions d'euros sur trois ans, dont 80 % sont versés aux départements dans le cadre de la contractualisation de la Stratégie et 20 % alloués aux opérateurs de compétences et à l'ANFH au prorata du nombre de salariés qu'ils représentent, ainsi qu'au CNFPT.

Il sera déployé tout au long des années 2021 et 2022. 70 départements se sont engagés dans sa mise en œuvre en signant des conventions en fin d'année 2020. La mise en œuvre effective des formations interviendra toutefois en 2021. Un point sur les formations réalisées sera fait avec les OPCO, le CNFPT et l'ANFH à la fin du premier semestre 2021.

Le plan de formation couvre six thématiques, identifiées avec les acteurs et en lien avec le Haut Conseil du travail social lors de la concertation :

- participation des personnes accompagnées ;
- développement social et travail social collectif ;
- travail social et numérique ;
- « aller vers » ;
- travail social et territoires ;
- travail social et insertion socioprofessionnelle.

Les objectifs et contenus de formation ont été conçus à partir des travaux de 6 groupes nationaux associant une grande diversité d'acteurs et ont fait l'objet d'une note de cadrage diffusée à la suite de la journée de lancement du plan national de formation du 14 janvier 2020.

En lien avec les commissaires, les DR-D-CS (futurs DREETS) et les DDCS-PP sont chargées de promouvoir le plan auprès des travailleurs sociaux et de leurs employeurs (conseils départementaux et employeurs privés). Parallèlement, les OPCO, le CNFPT et l'ANFH déploient des plans de communication et de promotion des formations auprès de leurs adhérents.

Les trois premiers modules sont disponibles depuis 2021 : « Participation des personnes accompagnées », « Développement social et travail social collectif » et « Travail social et numérique ». Les modules « Travail social et territoires », « Aller vers » et « Travail social et insertion socioprofessionnelle », devaient être disponibles à partir de 2022.

Les référents de parcours

Un guide d'appui à la mise en œuvre de la démarche du « référent de parcours » a été diffusé par la DGCS.

Cette démarche étant nouvelle dans la plupart des départements, le degré de maturité est fort logiquement très divers. Selon la date de mise en œuvre, la cible identifiée ou encore

le degré de formalisation de la démarche, le nombre de personnes suivies par un référent de parcours est très hétérogène selon les territoires.

De manière générale, la plupart des conseils départementaux (CD) ont témoigné d'un réel et vif intérêt pour la démarche. Sur un échantillon de 99 CD, 68 ont, de manière plus ou moins approfondie, entamé le travail de mise en œuvre de la démarche. Cette mise en œuvre peut être caractérisée par deux phases - phase préparatoire et phase opérationnelle - ; trois niveaux d'avancement peuvent aussi être identifiés :

- 24 CD ont mis en œuvre la démarche (sur le plan opérationnel) ;
- 44 CD sont en cours de lancement (donc toujours à l'étape préparatoire) ;
- 31 CD n'ont pas mis en œuvre la démarche.

Dans le détail, dans les 24 départements dans lesquels la démarche a été mise en œuvre, cinq comptabilisent plus de 1 000 personnes accompagnées.

On peut ainsi constater que la majorité des départements en est toujours à la phase préparatoire, c'est-à-dire de réflexion et d'expérimentation.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce retard – ou ces débuts timides : la pandémie (et les restrictions s'y rattachant) a empêché les rencontres en présentiel, empêchant ainsi l'organisation des formations ; la difficulté de recruter des travailleurs sociaux a également freiné le déploiement de la démarche.

Il ressort également de la lecture des rapports d'exécution une différente interprétation de la notion de situation complexe telle qu'elle est définie dans le référentiel :

- certains départements ont compris qu'ils devaient eux-mêmes définir un ou plusieurs types de situation complexe ;
- d'autres qu'il s'agit de toutes les situations complexes lorsque que l'on compte au moins deux intervenants ;
- d'autres ont différencié le référent selon les besoins/champs d'action.

La pluralité des types de référent de parcours reflète la diversité des approches retenues par les CD et les degrés variables d'appropriation du référentiel. En effet, sept grandes catégories de référent peuvent être identifiées :

- référent de parcours jeunesse : 20 départements ;
- référent de parcours insertion : 27 départements
- référent de parcours enfance famille : 18 départements ;
- référent de parcours situations complexes : 20 départements ;

- référent de parcours sociaux : 15 départements ;
- référent de parcours logement : 1 département ;
- référent de parcours santé : 3 départements.

Indicateurs de suivis retenus par la DIPLP :

- Nombre de formations des travailleurs sociaux par thématique en 2021 (source : DGCS) :
 - travail social collectif et développement social : 24 sessions de formation ;
 - participation des personnes concernées : 74 sessions de formation ;
 - insertion socioprofessionnelle : 15 sessions de formation ;
 - numérique et travail social : 65 sessions de formation ;
 - travail social et territoire : 6 sessions de formation ;
 - aller vers : 34 sessions de formation.
- Nombre de travailleurs sociaux formés à des formations figurant sur le catalogue CNFPT, par thématique en 2021 (source : DGCS) :
 - travail social collectif et développement social : 304 personnes formées ;
 - participation des personnes concernées : 898 personnes formées ;
 - insertion socioprofessionnelle : 110 personnes formées ;
 - numérique et travail social : 837 personnes formées ;
 - travail social et territoire : 60 personnes formées ;
 - aller vers : 564 personnes formées.

Sur le volet national, 2 773 personnes ont été formées en 2021 selon les retours des opérateurs.

- Nombre de personnes formées par des formations faisant l'objet d'un financement spécifique, par thématique en 2021

Cet indicateur n'est pas disponible.

Autres indicateurs de suivis issus des remontées CALPAE

Travailleurs sociaux

En octobre 2021, les départements revendiquaient 5 617 formations avec les opérateurs et 8 030 formations complémentaires, soit 13 647 formations. Ces chiffres sont en formations et non en nombre de personnes formées.

Les référents de parcours

Ces indicateurs issus des remontées CALPAE sont à prendre avec précaution car la démarche du référent de parcours peut faire l'objet d'interprétations différentes selon les départements. Par ailleurs, les données 2021 sont provisoires.

- Nombre d'intervenants sociaux formés ou sensibilisés à la démarche du référent de parcours :
 - À fin 2020 : 8 852 intervenants
 - À fin 2021 : 12 016 intervenants
- Nombre total de personnes accompagnées par un référent de parcours :
 - À fin 2020 : 118 399 personnes accompagnées
 - À fin 2021 : 182 962 personnes accompagnées

Budget effectivement alloué / dépensé

Des financements ont été versés aux départements pour la mise en œuvre des référents de parcours : 6,3 millions d'euros en 2019, 6,1 millions en 2020. Le budget dépensé pour les référents de parcours s'élevait à 6 millions en 2019 (source : RAP), à 3,9 millions en 2020 (source : DIPLP) et à 3,8 millions en 2021 (source : DIPLP).

D'après la DIPLP, 10 millions ont été alloués à la formation des travailleurs sociaux en 2020 et 6,5 millions en 2021.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est d'accompagner les bénéficiaires dans le recours à leurs droits et dans leur insertion sociale et professionnelle. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Indicateur de non-recours aux prestations sociales par microsimulation (Indicateur de suivi de la DIPLP, fourni par Drees) de 2018 à 2021.

Le rapport de la Drees *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité* publié en mars 2022 indique qu'en 2018, un tiers (34 %) des foyers éligibles au RSA seraient non-recourant chaque trimestre, et un sur cinq (20 %) le serait de façon pérenne trois trimestres consécutifs. Le montant de RSA auquel ils pourraient prétendre s'élèverait à 330 euros en moyenne par mois et par unité de consommation (en tenant compte de la composition familiale du foyer RSA), soit un montant proche de celui perçu en moyenne par les foyers recourant. Au total, les sommes non-versées du fait du non-recours au RSA atteindraient 750 millions d'euros, par trimestre, sur le champ couvert.

- Satisfaction des personnes ayant bénéficié d'un référent de parcours
- Qualité de la formation, satisfaction des travailleurs sociaux ayant bénéficié d'une formation et de leurs employeurs en 2020 et 2021

Ces indicateurs ne sont pas disponibles.

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.

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

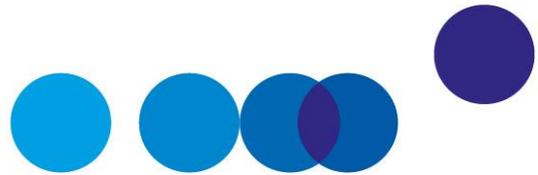
L'évaluation des entretiens giratoires s'est appuyée sur cinq volets. Tout d'abord une étude comparative a été menée sur un échantillon de 1 370 nouveaux bénéficiaires du RSA, divisés en quatre groupes dont un a bénéficié des entretiens giratoires. Ensuite, une enquête de satisfaction par questionnaire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

L'enquête montre que les bénéficiaires considèrent globalement que les objectifs de l'entretien étaient clairs et sont satisfaits de son déroulement. Les entretiens giratoires ont également permis une baisse importante des délais de prise en charge des bénéficiaires du RSA. En effet, le délai entre la demande de RSA et l'entrée en accompagnement a diminué de 40 jours environ, passant de 100 à 60 jours pour les bénéficiaires des entretiens giratoires. Les orientations proposées diffèrent fortement de celles du parcours classique sans entretien giratoire. L'orientation vers Pôle Emploi est deux fois moins fréquente, et ce au profit d'une orientation vers un « référent unique »,

qui est une voie d'orientation spécifique aux entretiens giratoires (qui n'est pas possible dans le parcours classique).

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

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



MESURE 5.6

Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Les centres sociaux ou socio-culturels constituent des lieux formidables de sociabilité et d'ancrage sur les territoires et contribuent fortement à rompre l'isolement des plus jeunes, des familles et des plus âgés, dans un espace social commun et intergénérationnel.

Pour les familles pauvres, qui recourent structurellement moins souvent aux services qui leur sont proposés, ils constituent souvent une première étape vers leur accès aux droits ou aux services. À temps plein ou en débutant par un accueil occasionnel, ces centres sont aussi une marche vers la socialisation des enfants issus de familles pauvres grâce aux dispositifs de soutien et au lien de confiance noué avec les parents.

Sur les territoires peu attractifs où les habitants sont démunis, ces lieux de vie pallient l'absence d'espaces de socialisation (cafés, restaurants, loisirs, etc.) et donnent une nouvelle vie et un plus grand rayonnement aux équipements disponibles mais sous-utilisés (bibliothèques, centres sportifs...).

Néanmoins, à ce jour, sur les 3 277 centres sociaux et espaces de vie sociale agréés, seuls 216 disposent d'une crèche (6,5 %) et 310 d'une halte-garderie (9,4 %). Surtout, 300 quartiers politique de la ville sont aujourd'hui dépourvus de centres sociaux selon la Cnaf.

Contours de la mesure

Cette mesure de rééquilibrage territorial vise à garantir un soutien à toutes les familles, particulièrement les plus pauvres et celles qui vivent dans des territoires défavorisés, qui ont un accès moindre à leurs droits, aux services de soutien à la

parentalité et à la conjugalité et aux lieux éducatifs pour leurs enfants. La Cnaf et son réseau de Caf lanceront des appels à projets et accompagneront un rythme soutenu de création de centres sociaux sur le temps de la Conventions d'objectifs et de gestion 2018-2022.

Finalités

Objectif quantitatif : 300 centres sociaux d'ici 2022.

Objectif final de la mesure : couvrir tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui n'en sont pas dotés, promouvoir un panier de services aux familles dans tous les CS et développer les dispositifs de soutien à la parentalité.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 247 millions d'euros avec 158 millions d'euros dédiés aux centres sociaux dans les QPV et 89 millions d'euros pour des actions de soutien à la parentalité.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 27 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 61, 73 et 86 millions d'euros en 2020, 2021 et 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mise en place de la mesure débute en 2019. La mesure devrait être effective dans son intégralité d'ici 2022.

La mesure est inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf.

Administration référente

Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif de couvrir tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui ne sont pas dotés de centres sociaux et de développer des actions de soutien à la parentalité.

L'objectif de 300 créations a été ramené à 260 dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Cnaf 2018-2022. Au 31 décembre 2020, 99 créations de structures centre social ou espace de vie sociale avaient été recensées en QPV depuis 2018, soit 33 % de l'objectif initial et 38 % de l'objectif révisé. Au 31 décembre 2021, 118 créations de structures centre social ou espace de vie sociale avaient été recensées en QPV depuis 2018, soit 39 % de l'objectif initial et 45 % de l'objectif révisé. En ajoutant

les 68 projets en cours d'agrément par les Caf, 186 QPV sont couverts par un projet de centre social ou espace de vie sociale.

Le budget prévisionnel de cette mesure est de 158 millions d'euros. En 2019, 27 millions d'euros ont été engagés. Le niveau de consommation de ces crédits et les montants engagés ne sont pas connus.

Aucune information n'a été transmise sur les autres mesures de soutien à la parentalité pour lesquelles un budget de 89 millions sur trois ans avait été prévu en 2020.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Création de centres sociaux ou espaces de vie sociale

Au 31 décembre 2021, 118 nouvelles créations de structures centre social ou Espace de vie sociale sur un QPV ont été recensées (période 2018 à 2021) sur un objectif de création de 260 d'ici 2022.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

La Cnaf a fait remonter la difficulté à traiter les données sur les centres sociaux en 2022. Elle suit spécifiquement la création de structure AVS dans les quartiers politique de la ville non couverts afin d'accompagner les actions proactives des caf. En revanche, elle ne dispose pas d'indicateur de suivi financier de l'offre en QPV.

- Nombre de centres sociaux créés et espaces de vie sociale en quartier politique de la ville (source : Cnaf) :
 - au 1^{er} septembre 2020 : 63 centres sociaux créés et espaces de vie sociale, dont 26 centres sociaux ;
 - au 31 décembre 2020 : 99 centres sociaux créés et espaces de vie sociale ;
 - au 31 décembre 2021 : 118 centres sociaux créés et espaces de vie sociale, dont 57 centres sociaux.

En ajoutant les 68 projets en cours d'agrément par les Caf, 186 QPV sont couverts par un projet de centre social ou espace de vie sociale.

- Localisation de ces centres sociaux créés et des espaces de vie sociale (Cnaf)

Cet indicateur n'est pas disponible.

Mesures de soutien à la parentalité

En 2020, les Caf financent pour 95 % des centres sociaux un poste de « référent famille » (via la prestation de service « Animation collective famille »). Ces professionnels ont pour mission spécifique de développer des actions en faveur du soutien à la parentalité : 89 %

des structures ont proposé des actions en faveur des loisirs collectifs en famille, 76 % des actions intergénérationnelles, 73 % organisent de l'accompagnement à la scolarité, 60 % accueillent des Espaces rencontres, 56 % soutiennent des projets de départs en vacances des familles, 30 % proposent des lieux d'accueil enfants parents, 15 % un service de médiation familiale, 14 % un relais assistante maternelle et 3 % un service de conseil conjugal (source : Cnaf).

Le comité ne dispose pas d'autre informations sur les mesures de soutien à la parentalité.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget prévisionnel de ces mesures est de 247 millions d'euros : 158 millions d'euros pour les centres sociaux dans les QPV et 89 millions pour des actions de soutien à la parentalité.

27 millions d'euros ont été engagés en 2019. Le niveau de consommation de ces crédits et la ventilation des dépenses entre centres sociaux et soutien à la parentalité ne sont pas connus. 63 millions d'euros devaient être engagés en 2020, ce montant n'a pas été confirmé.

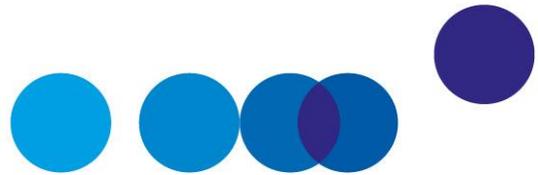
ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de l'accès à une aide à la parentalité, notamment pour les familles dans les QPV. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Fréquentation des centres sociaux créés (en particulier par le public cible)
- Satisfaction des familles qui fréquentent ces nouveaux centres sur plusieurs dimensions comme la localisation, les équipements et les services déployés
- Avis des professionnels travaillant dans ces centres

Ces trois derniers indicateurs ne sont pas disponibles car non suivis.



MESURE 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

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le surendettement concerne près de 800 000 ménages, dont 200 000 nouveaux dossiers chaque année. Près de la moitié de ces ménages ne fait l'objet d'aucun accompagnement. En amont, près de 750 000 ménages par an sont en situation de « mal endetté ». Pour les familles pauvres, la masse des impayés est d'un ordre de grandeur comparable à leurs ressources courantes mensuelles. Les seuls frais et commissions bancaires mensuels peuvent représenter pour ces ménages 7 à 8 % des ressources courantes. Par ailleurs, l'offre spécifique en faveur des clients en situation de fragilité financière souffre aujourd'hui d'une diffusion insuffisante et ne touche qu'un nombre encore modeste de bénéficiaires.

Contours de la mesure

Le déploiement des PCB sur tout le territoire national doit s'appuyer sur l'ensemble des acteurs concernés : État, Banque de France, et représentants des PCB.

L'État, représenté par le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère des Solidarités et de la Santé, demeure le garant de la définition du bon déploiement du dispositif.

À ce titre, il organise les comités de pilotage qui réunissent l'ensemble des acteurs concernés. Au niveau national, la mise en place de nouveaux PCB est soumise au lancement d'un nouvel appel à candidatures et à la labellisation de nouvelles structures. La gestion du label devrait rester de la responsabilité de l'État.

La Banque de France (BDF), en cohérence avec sa qualité d'opérateur de la Stratégie nationale d'éducation financière pilotée par le ministre de l'Économie

et des Finances, pourrait avoir un rôle d'animation du réseau des PCB, qui s'inscrirait dans la continuité des actions qu'elle conduit déjà à travers son portail national de l'éducation économique, budgétaire et financière et la formation des travailleurs sociaux à ces problématiques.

Finalités

Objectif quantitatif : 400 PCB labellisés au moins dont 150 en 2019.

Objectif final de la mesure : améliorer l'accès au conseil budgétaire pour prévenir le surendettement des ménages.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 24 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 6 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 6 millions chaque année de 2020 à 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mise en place de la mesure débute en 2019 et il est prévu qu'elle soit mise en place de manière intégrale en 2020.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif d'améliorer l'accès aux conseils budgétaires pour prévenir le surendettement des ménages à travers le déploiement des Points conseil budget (PCB) sur tout le territoire et l'introduction d'un plafonnement des frais bancaires.

L'objectif de 400 PCB fixé initialement a été atteint fin 2020. 150 PCB ont été labellisés en 2019 et 250 en 2020. Le nouvel objectif, porté à 500 structures dans le cadre du projet de loi de finances 2021, a également été rempli avec la création de 100 PCB supplémentaires en 2021.

Le budget prévu initialement pour cette mesure était de 24 millions d'euros et a été réévalué à 27 millions d'euros. Le budget dépensé s'élève à 2,25 millions d'euros en 2019, 5,49 millions en 2020 et 7,43 millions en 2021.

La généralisation des PCB a fait l'objet d'une évaluation *in itinere* par le cabinet Ernst and Young sur la période de septembre 2019 à juin 2021. La démarche d'évaluation a été structurée autour de quatre grandes phases :

- une première phase de lancement et de cadrage méthodologique ;

- la deuxième phase a donné lieu à des groupes de discussion auprès de 10 PCB labellisés en 2019 et a permis de déployer des enquêtes auprès de structures et de bénéficiaires ;
- la troisième phase a donné lieu au déploiement de nombreux outils de collecte : enquête qualitative auprès des 150 PCB labellisés en 2019 puis auprès des 250 PCB labellisés en 2020, entretiens auprès de 35 bénéficiaires, groupes de discussion auprès de PCB labellisés en 2019 et en 2020, groupes de discussion auprès de non PCB, rapport d'activité ;
- la dernière phase de synthèse et de finalisation des travaux avant la remise du rapport final.

Cette étude montre des effets positifs sur la gestion budgétaire des ménages concernés : 64 % des bénéficiaires interrogés indiquent que l'accompagnement fourni par le PCB leur a permis de diminuer leurs dépenses et charges mensuelles.

Aucune information n'a été transmise concernant le plafonnement des frais bancaires.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Le dispositif est renforcé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 afin d'atteindre une couverture territoriale de 500 Points conseil budget (PCB) en 2021.

Les PCB sont un service gratuit labellisé par l'État, portés par une diversité d'entités (associations locales, de consommateurs, tutélaires ; centres communaux et intercommunaux d'action social ; centres sociaux ; conseils départementaux). 500 PCB sont désormais installés sur le territoire – dans toutes les régions et dans tous les départements – pour prévenir le surendettement et renforcer l'accompagnement des personnes pouvant rencontrer des difficultés financières.

Toute structure qui souhaite utiliser le label PCB doit passer par une procédure de candidature, de sélection et de labellisation. Sur la base d'un cahier des charges national, des appels à manifestation d'intérêt (AMI) pour la labellisation des PCB ont été organisés.

Au niveau national : sous le pilotage du ministère des Solidarités et de la Santé, un comité de pilotage présidé par François Soulage est composé des administrations concernées – Délégation interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté (DIPLP), Direction générale du Trésor, Banque de France), de représentants associatifs (notamment Union nationale des associations familiales (Unaf), Crésus, Union nationale des points d'information médiation multi services (UNPIMMS), Union nationale des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) –, de représentants du secteur bancaire, de représentants de créanciers, de personnes concernées et de personnes qualifiées.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Dès 2019, 150 structures ont été labellisées, 250 ont été labellisées fin 2020 et 100 nouvelles structures en 2021 pour atteindre un objectif de 500 PCB labellisées. Au moins deux PCB sont installés par département.

Depuis leur mise en place, les PCB ont en moyenne accompagné plus de 50 000 personnes dans le cadre d'un premier contact ou d'une première information, et près de 20 000 ont bénéficié d'un suivi sur la durée malgré la crise sanitaire.

La gouvernance prévoit des niveaux d'animation et de pilotage aux échelons départementaux (DDCS), régionaux (DRJSCS). Le déploiement des PCB est également articulé avec l'animation territoriale de la Stratégie pauvreté, pilotée par 18 hauts commissaires à la pauvreté.

Le déploiement des PCB passe par un appel à manifestation d'intérêt lancé au niveau national, sur la base d'un cahier des charges unique, mais décliné régionalement. En effet, les candidatures sont reçues et le label PCB est attribué par les services de l'État chargés de la cohésion sociale au niveau régional, sur décision d'un comité de sélection régional.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de PCB labellisés :
 - 400 à fin 2020 ;
 - 500 à fin 2021.
- Indicateurs de suivi en place dans le cadre de l'évaluation *in itinere* (voir *infra*)
- Liste des banques ayant mis en place un plafonnement des frais bancaires

Cet indicateur n'est pas disponible.

Concernant le plafonnement des frais bancaires

La DIPLP a participé à une mission parlementaire confiée au député Philippe Chassaing, qui a remis ses résultats au gouvernement en octobre 2021. Cette mission avait pour objectif d'identifier les voies et moyens pour limiter la hausse du surendettement des ménages français et d'examiner les réformes possibles du microcrédit personnel. Les travaux menés ont permis d'établir un diagnostic de l'existant et de formuler un ensemble de recommandations.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget alloué à cette mesure était de 24 millions d'euros initialement (soit 6 millions par an). Ce budget a été réévalué et s'élève désormais à 27 millions d'euros : 6 millions en 2019, 6 millions en 2020, 7,5 millions en 2021 et 7,5 millions en 2022.

Budget dépensé :

- 2019 : 2,25 millions (source : DGCS) ;
- 2020 : 5,49 millions (source : DIPLP) ;
- 2021 : 7,43 millions (source : DIPLP).

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de l'accès au conseil budgétaire pour prévenir le surendettement des ménages. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Nombre de dossiers de surendettement déposés auprès des commissions gérées par la Banque de France et part de dossiers jugés recevables (enquête annuelle sur le surendettement des ménages de la Banque de France)
 - 2018 : 162 936 dossiers de surendettement ont été déposés dont 147 853 déclarés recevables par les commissions de surendettement (soit 90,7 % des dossiers reçus).
 - 2019 : 143 080 dossiers de surendettement ont été déposés dont 135 014 déclarés recevables par les commissions de surendettement (soit 94,36 % des dossiers reçus).
 - 2020 : 108 731 dossiers de surendettement ont été déposés dont 105 184 déclarés recevables (soit 97 % des dossiers reçus).
 - 2021 : 120 968 dossiers de surendettement ont été déposés dont 112 968 ont été déclarés recevables (soit 93 % des dossiers reçus).
- Taux d'endettement médian par quintile de niveau de vie (Insee)
- Taux de bancarisation

Ces deux indicateurs ne sont pas disponibles.

La généralisation des PCB a fait l'objet d'une évaluation *in itinere* par le cabinet Ernst and Young sur la période de septembre 2019 à juin 2021. La démarche d'évaluation a été structurée autour de quatre grandes phases :

- la phase de lancement et de cadrage méthodologique ;
- la deuxième phase a donné lieu à des groupes de discussion auprès de 10 PCB labellisés en 2019 et a permis de déployer des enquêtes (auprès de structures et de bénéficiaires) ;

- la troisième phase a donné lieu au déploiement de nombreux outils de collecte : enquête qualitative auprès des 150 PCB labellisés en 2019 puis auprès des 250 PCB labellisés en 2020, entretiens auprès de 35 bénéficiaires, groupes de discussion auprès de PCB labellisés en 2019 et en 2020, groupes de discussion auprès de non PCB, rapport d'activité ;
- la dernière phase de synthèse et de finalisation des travaux avant la remise du rapport final.

S'agissant des effets des PCB sur la situation des personnes qu'ils accompagnent¹ :

- pour près de deux tiers des bénéficiaires interrogés, l'accompagnement fourni leur a permis de mieux gérer leur budget mensuel (64 %) et pour plus de la moitié, l'accompagnement fourni par le PCB leur a permis d'améliorer leur situation financière et leur reste à vivre (59 %) ;
- près de deux tiers des bénéficiaires indiquent que l'accompagnement fourni par le PCB leur a permis de diminuer leurs dépenses et charges mensuelles (64 %) ;
- 62 % des bénéficiaires interrogés indiquent que l'accompagnement PCB leur a permis d'améliorer leurs conditions de vie, et 73 %, qu'il leur a permis une meilleure connaissance des droits et organismes.

La consolidation des éléments d'évaluation sur l'activité 2020 montre :

- des impacts sensiblement identiques sur les bénéficiaires, en comparaison de la 1^{re} enquête : meilleure gestion du budget mensuel, amélioration situation financière, diminution des dépenses et charges, augmentation des ressources mensuelles (évolution positive), ouverture des droits (évolution positive perçue par les structures) ;
- des impacts plus importants en comparaison au début de la labellisation, d'un point de vue personnel, effets psychosociaux (confiance en soi, reprise d'une vie sociale, diminution du stress).

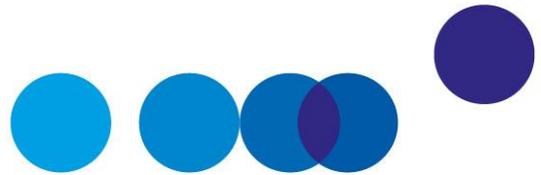
Ainsi, l'évaluation interne a démontré que :

- Le dispositif contribue à améliorer la situation des publics concernés et élargit le champ d'intervention et les compétences des structures exerçant la fonction de PCB :
 - Est constatée une meilleure gestion budgétaire, prise de conscience de la situation, amélioration de la confiance en soi : deux tiers des bénéficiaires interrogés (64 %) estiment que l'accompagnement a permis une meilleure gestion de leur budget mensuel.

¹ Source : deux enquêtes Ipsos réalisées auprès de 170 bénéficiaires en 2019 et 2020.

- Une amélioration de la situation financière et du reste à vivre : plus de la moitié des bénéficiaires interrogés estiment que l'accompagnement fourni leur a permis d'améliorer leur situation financière et leur reste à vivre (59 %).
- Les résultats de l'enquête mettent également en exergue la plus-value du label PCB pour les structures elles-mêmes :
 - L'affirmation du positionnement des structures en matière d'accompagnement budgétaire et montée en visibilité auprès des acteurs du territoire : le label PCB permet de renforcer la visibilité des actions déployées par les structures auprès des acteurs locaux et en particulier les activités portant sur le volet de l'accompagnement budgétaire. Ce positionnement permet ainsi de donner davantage de légitimité lors de négociations avec les financeurs et les créanciers et de mieux faire accepter les échelonnements de paiement aux créanciers.

L'élargissement de la cible de publics accompagnés, tant au niveau de l'âge que de la structure familiale et de la situation socioprofessionnelle (personnes qui ne se rendent pas dans les services sociaux classiques, jeunes / étudiants / apprentis, employeurs / salariés / entrepreneurs, personnes âgées, fonctionnaires, personnes propriétaires, personnes en situation de liquidation judiciaire, personnes en CDI / CDD / intérimaires / à la retraite).



Directeur de publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



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.



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

Juillet 2022

Évaluation

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

Compléments au rapport 2022



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

Compléments au rapport 2022

Président

Louis Schweitzer

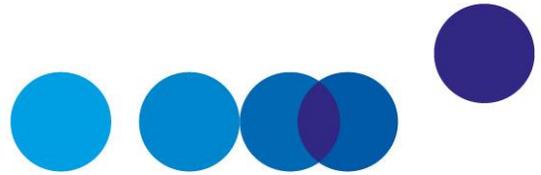
Rapporteure

Marine de Montaignac



FRANCE STRATÉGIE

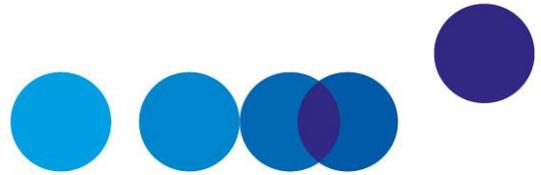
JUILLET 2022



SOMMAIRE

Complément 1 – Budget de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté	5
Complément 2 – Suivi des indicateurs sur les grandes thématiques de la Stratégie	15
Complément 3 – Le plan « Logement d’abord » 2018-2022 : éléments de suivi et d’évaluation	37
Complément 4 – Le Plan d’investissement dans les compétences : contenu et programme d’évaluation en lien avec la Stratégie	45
Complément 5 – Modalités de consultation du 5^e collège du CNLE et du panel citoyen	53
Complément 6 – Avis du 5^e collège du CNLE	59
Complément 7 – Avis du panel citoyen	67
Complément 8 – Les données mobilisables pour l’évaluation de la Stratégie	79
Complément 9 – Note sur la situation des jeunes sur le marché du travail pendant la crise sanitaire (Dares)	89
Complément 10 – Note sur la pauvreté en France (Insee)	97
Complément 11 – Projet d’évaluation de l’impact de la revalorisation de la prime d’activité sur l’emploi et la pauvreté : présentation (IPP)	107
Complément 12 – Évaluation du volet « Gouvernance » de la Stratégie : contribution de la recherche à la démarche évaluative (Arènes)	113
Complément 13 – Synthèse des travaux sur les effets attendus des mesures « Accueil de la petite enfance », « Accompagnement » et « Santé » de la Stratégie sur la pauvreté	121

Le rapport 2022 du comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté comprend deux autres volumes. Le premier est le [Rapport 2022](#) proprement dit, le second est consacré au suivi et à l'évaluation de chacune des [35 mesures](#) de la Stratégie. Ces deux volumes sont également disponibles sur le site de France Stratégie.



COMPLÉMENT 1

BUDGET DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté telle que présentée le 13 septembre 2018 par le président de la République est structurée en cinq grands engagements auxquels ont été alloués des budgets pour une période de cinq ans. Ces engagements sont : l'égalité des chances dès les premiers pas (engagement 1), la garantie des droits fondamentaux des enfants (engagement 2), un parcours de formation pour tous les jeunes (engagement 3), des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité (engagement 4) et l'accompagnement de tous vers l'emploi (engagement 5).

L'analyse développée ci-dessous consiste à répartir des budgets tels qu'ils ont été annoncés en 2018 par le président de la République et affectés initialement aux engagements de la Stratégie (tableau 1), et à apprécier dans quelle mesure ils ont été tenus au travers des dépenses réalisées. Le tableau 2 présente ainsi, pour chaque ligne budgétaire, le montant alloué initialement, la part dans le budget total, le montant dépensé et le montant dépensé rapporté au budget alloué initialement.

Cette vision complète celle qui est présentée dans la section 1.2 de la Partie 2 du rapport 2022 du comité d'évaluation et qui repose sur une analyse budgétaire des 35 mesures de la Stratégie identifiées par le comité dans le cadre de sa mission d'évaluation. Les 35 mesures couvrent 96,7 % du budget total alloué à la Stratégie. Les 3,3 % restants sont dédiés au Fonds d'appui aux politiques d'insertion et au pilotage de la Stratégie¹. Une table de correspondance permet de passer des engagements aux mesures (tableau 3).

Deux précautions doivent être mentionnées. Premièrement, un certain nombre de données sur les dépenses sont manquantes. Cela n'implique pas pour autant que le budget prévu n'a

¹ Le Fonds d'investissement social initialement prévu n'a pas obtenu le budget dédié et n'a donc pas été mis en place.

pas été dépensé. Cela signifie que le comité n'a pas pu recueillir l'information. Deuxièmement, les montants dépensés sont comparés aux montants tels qu'ils ont été annoncés en 2018. Cela signifie que les modifications de budget qui ont eu lieu en cours de déploiement de la Stratégie n'ont pas été prises en compte¹. Cela implique également que si un budget initialement alloué à un engagement a finalement été dépensé pour financer un autre engagement, cette dépense n'apparaîtra pas dans l'analyse ci-dessous car le montant n'aura pas été affecté à l'engagement pour lequel il était initialement prévu.

1. Un budget qui reflète les priorités de la Stratégie

Le budget initial total alloué à la Stratégie s'élève, pour la période 2019-2022, à 8,8 milliards d'euros répartis en 34 lignes budgétaires² (tableau 1). Avec plus de la moitié (56 %) du budget initial total alloué, l'accès aux droits sociaux (engagement 4) apparaît comme l'engagement majeur de la Stratégie, du fait de la revalorisation de la prime d'activité qui à elle seule représente 44 % du budget initial total alloué. L'objectif d'égalité des chances dès le plus jeune âge (engagement 1) dispose de 14 % du budget total de la Stratégie, soit un peu plus que l'accompagnement pour tous vers l'emploi (engagement 5, 13 %). Les budgets dédiés à la formation des jeunes (engagement 3) et à la garantie des droits fondamentaux des enfants (engagement 2) sont les plus faibles, soit respectivement 5 % et 3 % du budget global de la Stratégie. On peut toutefois noter que les jeunes bénéficient par ailleurs du PIC destiné notamment aux jeunes sans qualification (voir [complément 4](#)). Sur les 13,8 milliards d'euros du PIC, la moitié (6,7 milliards) est ciblée sur les jeunes décrocheurs. Les deux engagements concernant les enfants ont quant à eux été complétés en 2020 par la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance dotée de 80 millions d'euros pour la période 2020-2022.

2. Des informations budgétaires et une exécution budgétaire très hétérogènes

La comparaison des budgets effectivement dépensés aux budgets initialement prévus fournit un état d'avancement de la Stratégie. Toutefois, si les budgets alloués aux différents engagements sont connus, les montants dépensés en 2019, 2020 et 2021 ne sont disponibles que pour 21 des 34 lignes budgétaires, qui représentent les trois quarts (77 %) des crédits

¹ Par exemple, l'analyse ne prend pas en compte l'augmentation de budget de la ligne « Généralisation points conseil budget » pour les années 2021 et 2022, ni la réduction du budget alloué au sous-engagement « Empêcher les sorties sèches de l'Aide sociale à l'enfance ». Le comité d'évaluation a choisi de conserver pour son analyse le périmètre initial de la Stratégie. Le rapport 2022 du comité et les fiches mesures précisent les évolutions dont ont fait l'objet certaines mesures de la Stratégie depuis son lancement (diminution ou hausse des cibles quantitatives à atteindre).

² Ce chiffre diffère de celui figurant dans le rapport 2021 (8,6 milliards d'euros) en raison d'un rectificatif.

prévus sur cette période. Aucun montant dépensé n'est connu pour 12 lignes représentant 23 % des crédits prévus¹. La comparaison qu'il est possible de faire est donc très limitée. Sur la période 2019-2021, pour les 21 lignes budgétaires pour lesquelles on dispose de tous montants dépensés, le budget total alloué s'élève à 4,5 milliards d'euros. Sur la même période et toujours pour les 21 lignes budgétaires, le budget total dépensé atteint 13,2 milliards d'euros. L'écart provient essentiellement de la revalorisation de la prime d'activité pour laquelle ont été dépensés 11,8 milliards d'euros pour un montant initialement prévu de 2,7 milliards d'euros. Cette situation s'explique par la mise en œuvre dès janvier 2019 de l'ensemble de la revalorisation, qui devait initialement s'étaler sur quatre ans, et par un coût supérieur à celui anticipé, du fait notamment de la forte hausse du taux de recours. Sur ce périmètre restreint et hors prime d'activité, soit 20 lignes budgétaires dont le budget prévu représente 31 % du budget total de la Stratégie, les crédits dépensés atteignent 78 % des crédits initialement prévus, soit un montant dépensé de 1,4 milliard d'euros pour un budget alloué de 1,8 milliard.

La disponibilité des données et le niveau d'exécution budgétaire diffèrent fortement selon les engagements. Pour l'engagement 1 « L'égalité des chances dès les premiers pas », on connaît tous les montants annuels dépensés pour les deux lignes qui ont reçu les budgets les plus importants : le sous-engagement 1 « Développer les modes d'accueil de la petite enfance bonus "Territoires" » et le sous-engagement 2 « Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant bonus "Mixité" ». On dispose également d'une information complète pour la « Généralisation points conseil budget » qui fait partie du sous-engagement « Rénover la politique de soutien à la parentalité et déployer les centres sociaux dans les QPV » et pour le sous-engagement 3 « Améliorer la qualité éducative des modes d'accueil des jeunes enfants ». Au total, ces quatre lignes budgétaires représentent 80 % du budget alloué à l'engagement 1 pour 2019-2021. Pour les bonus « Territoires » et « Mixité », ainsi que pour les points conseil budget, le ratio montant dépensé / montant initial alloué pour la période 2019-2021 est supérieur à 50 %. Il excède même 100 % pour le bonus « Territoires ». En revanche, il n'est que de 30 % pour l'amélioration de la qualité des modes d'accueil.

Pour l'engagement 2 « Garantir les droits fondamentaux des enfants au quotidien », on dispose d'informations complètes sur les montants dépensés pour trois lignes budgétaires. Mais elles ne représentent que 39 % du budget alloué à l'engagement 2.

Pour l'engagement 3 « Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes », l'information est complète pour quatre des cinq lignes budgétaires qui représentent 87 % du budget de l'engagement 3. Pour chacune de ces lignes, au moins 75 % du budget alloué a été dépensé. Pour les deux lignes Garantie jeunes et la lutte contre les sorties sèches de l'ASE, les montants dépensés excèdent les montants initialement alloués².

¹ Voir le rapport 2022 du comité d'évaluation sur les difficultés à faire un suivi budgétaire.

² Cela s'explique notamment par la difficulté d'identifier les lignes budgétaires relevant de la Stratégie en propre parmi celles consacrées à des politiques sociales dans leur ensemble.

Pour l'engagement 4 « Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité », on dispose d'une information complète sur les dépenses pour trois lignes budgétaires qui représentent 89 % du budget alloué à l'engagement. Les montants dépensés représentent moins de 50 % du budget alloué sauf pour la ligne « Refonte des minima sociaux, revalorisation de la prime d'activité » pour laquelle le montant total dépensé pour la période 2019-2021 excède de beaucoup le montant alloué (le ratio montant dépense / montant alloué excède 400 %).

Pour l'engagement 5 « Investir dans l'accompagnement de tous vers l'emploi », les montants dépensés sont connus pour deux lignes qui ne représentent que 33 % du budget alloué à la totalité de l'engagement.

Enfin, on dispose de toutes les dépenses pour les « Trois leviers pour transformer notre modèle social ». Le ratio montant dépensé / montant initial alloué pour la période 2019-2021 s'élève à 59 %, avec une disparité entre la formation des travailleurs sociaux (ratio de 36 %) et le « premier accueil inconditionnel » (ratio de 94 %).

Tableau 1 – Budget alloué à la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lors de son lancement

Stratégie Pauvreté	Budget (en M€)				
	2019	2020	2021	2022	Total
Engagement 1 – L'égalité des chances dès les premiers pas	200	279	324	434	1 236
1. Développer les modes d'accueil de la petite enfance	90	113	138	225	565
2. Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant	76	83	91	101	351
<i>Collectif</i>	68	70	73	76	287
<i>Individuel</i>	8	13	18	25	64
3. Améliorer la qualité éducative des modes d'accueil des jeunes enfants	1	16	16	16	49
4. Rénover la politique de soutien à la parentalité et déployer les centres sociaux dans les QPV	33	67	79	92	271
<i>Centres sociaux dans les QPV</i>	15	42	48	53	158
<i>Généralisation points conseil budget</i>	6	6	6	6	24
<i>Parentalité</i>	12	19	25	33	89
Engagement 2 – Garantir les droits fondamentaux des enfants au quotidien	47	64	75	85	271
5. Mettre un terme aux situations attentatoires aux droits des enfants	22	32	38	43	135
<i>Maraudes mixtes</i>	2	2	3	3	10
<i>Humanisation des centres d'hébergement</i>	20	30	35	40	125
6. Garantir l'accès aux biens et aux services essentiels	25	32	37	42	136
<i>Petits déjeuners à l'école</i>	12	12	12	12	48
<i>Tarifcation sociale cantines</i>	5	10	15	20	50
<i>Extension programme « M'T Dents »</i>	8	10	10	10	38
Engagement 3 – Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes	69	106	123	141	439

Stratégie Pauvreté	Budget (en M€)				
	2019	2020	2021	2022	Total
7. Un parcours de formation garanti jusqu'à 18 ans par une obligation de formation	0	20	20	20	60
8. Garantir l'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes	57	74	91	109	331
<i>PACEA</i>	48	65	82	100	295
<i>PAEJ</i>	4	4	4	4	16
<i>Prévention spécialisée</i>	5	5	5	5	20
9. Empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance	12	12	12	12	48
Engagement 4 – Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité	759	1 157	1 438	1 608	4 962
10. Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux	19	25	25	25	94
<i>Référents de parcours</i>	10	10	10	10	40
<i>Améliorer le renouvellement des droits (automatisation CMU-c BRSA)</i>	9	15	15	15	54
11. Renforcer l'accès à la santé	40	232	313	383	968
<i>Développement de structures relevant de l'ONDAM médico-social (LAM, LHSS, ACT)</i>	40	87	138	178	443
<i>PUMA+</i>		145	175	205	525
12. Refonte des minima sociaux, revalorisation de la prime d'activité	700	900	1 100	1 200	3 900
Engagement 5 – Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi	96	199	360	481	1 136
13. L'emploi au cœur de tout accompagnement social : garantir le triptyque ressources - accompagnement - emploi	96	199	360	481	1 136
Insertion dans l'emploi	56	108	138	148	450
<i>Appui processus d'orientation</i>	15	15	0	0	30
<i>Appels d'offre garantie d'activité</i>	15	45	90	100	250
<i>Pôle emploi</i>	26	48	48	48	170
Insertion dans l'emploi IAE	35	70	180	270	555
<i>Dont expérimentations</i>	5	21	42	63	131
Trois leviers pour transformer notre modèle social	18	32	32	32	114
14. Une rénovation du travail social : de nouveaux métiers de l'entraide axés sur la présence sur le terrain et l'accès aux droits	16	30	30	30	106
1 ^{er} accueil social inconditionnel	10	10	10	10	40
Travail social (ingénierie et formation)	6	20	20	20	66
15. Gouvernance Pilotage indicateurs contractualisation	2	2	2	2	8
16. Une contractualisation exigeante	0	0	0	0	0
Total	1 181	1 820	2 319	2 669	7 989
FAPI	50	50	50	50	200
Fonds d'investissement social	10	20	30	40	100
Pic Formation IAE	60	60	60	60	240
Pic repérage invisibles	25	25	25	25	100
Total général	1 326	1 975	2 484	2 844	8 629

Source : DIPLP

Tableau 2 – Budget de la Stratégie par engagement

Intitulé de l'engagement	Budget alloué à la Stratégie En millions d'euros						Part dans le budget alloué total 2019-2022 En %	Montant dépensé En millions d'euros				Montant dépensé rapporté au budget initial alloué En %			
	2019	2020	2021	2022	2019- 2021	2019- 2022		2019	2020	2021	2019- 2021	2019	2020	2021	2019- 2021
Engagement 1 – L'égalité des chances dès les premiers pas	200	279	324	434	803	1 237	14	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Développer les modes d'accueil de la petite enfance	90,0	113,0	138,0	225,0	341,0	566,0	6,4	0,7	108,4	271,9	381,0	0,8	95,9	197,1	111,7
Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant bonus « Mixité »	76,0	83,0	91,0	101,0	250,0	351,0	4,0	55,6	53,5	55,7	164,8	73,2	64,5	65,9	65,9
<i>Collectif</i>	68,0	70,0	73,0	76,0	211,0	287,0	3,3	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<i>Individuel</i>	8,0	13,0	18,0	25,0	39,0	64,0	0,7	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Améliorer la qualité éducative des modes d'accueil des jeunes enfants	1,0	16,0	16,0	16,0	33,0	49,0	0,6	0,0	2,5	7,8	10,3	ND	15,8	48,7	ND
Rénover la politique de soutien à la parentalité et déployer les centres sociaux dans les QPV	33,0	67,0	79,0	92,0	179,0	271,0	3,1	2,2	5,5	7,4	15,1	ND	ND	ND	ND
<i>Centres sociaux dans les QPV</i>	15,0	42,0	48,0	53,0	105,0	158,0	1,8	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<i>Généralisation points conseil budget</i>	6,0	6,0	6,0	6,0	18,0	24,0	0,3	2,2	5,5	7,4	15,1	36,7	91,5	123,8	84,0
<i>Parentalité</i>	12,0	19,0	25,0	33,0	56,0	89,0	1,0	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Engagement 2 – Garantir les droits fondamentaux des enfants au quotidien	47	64	75	85	186	271	3	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Mettre un terme aux situations attentatoires aux droits des enfants	22,0	32,0	38,0	43,0	92,0	135,0	1,5	1,9	1,7	1,3	4,8	ND	ND	ND	ND
<i>Maraudes mixtes</i>	2,0	2,0	3,0	3,0	7,0	10,0	0,1	1,9	1,7	1,3	4,8	95,0	83,0	41,9	68,8
<i>Humanisation des centres d'hébergement</i>	20,0	30,0	35,0	40,0	85,0	125,0	1,4	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Garantir l'accès aux biens et aux services essentiels	25,0	32,0	37,0	42,0	94,0	136,0	1,5	7,5	3,8	13,0	24,3	25,8	ND	ND	ND
<i>Petits-déjeuners à l'école</i>	12,0	12,0	12,0	12,0	36,0	48,0	0,5	2,3	2,3	7,8	12,4	19,1	19,4	64,7	34,4
<i>Tarifification sociale cantines</i>	5,0	10,0	15,0	20,0	30,0	50,0	0,6	0,2	1,5	5,2	6,9	4,0	15,0	34,7	23,0
<i>Extension programme « M'T Dents »</i>	8,0	10,0	10,0	10,0	28,0	28,0	0,5	5,0	ND	ND	5,0	62,5	ND	ND	ND
Engagement 3 – Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes	69	106	123	141	298	439	5	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Un parcours de formation garanti jusqu'à 18 ans par une obligation de formation	0,0	20,0	20,0	20,0	40,0	60,0	0,7	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Garantir l'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes	57,0	74,0	91,0	109,0	222,0	331,0	3,8	47,8	74,1	123,0	244,9	83,8	100,2	135,1	110,3
<i>PACEA</i>	48,0	65,0	82,0	100,0	195,0	295,0	3,4	40,4	67,1	115,3	222,8	84,1	103,3	140,7	114,3
<i>PAEJ</i>	4,0	4,0	4,0	4,0	12,0	16,0	0,2	3,5	3,7	3,5	10,8	88,1	92,6	88,3	89,6

Complément 1
Budget de la Stratégie nationale de prévention
et de lutte contre la pauvreté

<i>Prévention spécialisée</i>	5,0	5,0	5,0	5,0	15,0	20,0	0,2	3,9	3,3	4,1	11,3	78,0	65,7	82,1	75,3
Empêcher les sorties sèches de l'Aide sociale à l'enfance	12,0	12,0	12,0	12,0	36,0	48,0	0,5	10,0	12,9	15,5	38,4	83,3	107,4	128,9	106,5
Engagement 4 – Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité	759	1 157	1 438	1 608	3 354	4 962	56	ND							
Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux	19,0	25,0	25,0	25,0	69,0	94,0	1,1	6,0	3,9	3,8	13,7	31,6	15,5	15,2	19,8
<i>Référents parcours</i>	10,0	10,0	10,0	10,0	30,0	40,0	0,5	6,0	3,9	3,8	13,7	60,0	38,8	38,0	45,6
<i>Améliorer le renouvellement des droits (automatisation CMU-BRSA)</i>	9,0	15,0	15,0	15,0	39,0	54,0	0,6	ND							
Renforcer l'accès à la santé	40,0	232,0	313,0	383,0	585,0	968,0	11,0	ND							
<i>Développement de structures relevant de l'Ondam médico-social (LAM, LHSS, ACT)</i>	40,0	87,0	138,0	178,0	265,0	443,0	5,0	ND							
<i>PUMA+</i>	0,0	145,0	175,0	205,0	320,0	525,0	6,0	ND							
Refonte des minima sociaux, revalorisation de la prime d'activité	700	900	1 100	1 200	2 700	3 900	44,3	3 900	4 000	3 900	11800	557,1	444,4	354,5	437,0
Engagement 5 – Investir dans l'accompagnement de tous vers l'emploi	96	199	360	481	655	1 136	13	ND							
L'emploi au cœur de tout accompagnement social : garantir le triptyque ressources-accompagnement-emploi	96,0	199,0	360,0	481,0	655,0	1 136,0	12,9	26,9	53,6	96,4	176,8	28,0	26,9	26,8	27,0
Insertion dans l'emploi	56,0	108,0	138,0	148,0	302,0	450,0	5,1	14,6	37,6	76,6	128,9	26,1	34,9	55,5	42,7
<i>Appui processus d'orientation</i>	15,0	15,0	0,0	0,0	30,0	30,0	0,3	ND							
<i>Appels d'offre garantie d'activité</i>	15,0	45,0	90,0	100,0	150,0	250,0	2,8	14,6	37,6	76,6	128,9	97,3	83,7	85,1	85,9
<i>Pôle emploi</i>	26,0	48,0	48,0	48,0	122,0	170,0	1,9	ND							
Insertion dans l'emploi IAE	35,0	70,0	180,0	270,0	285,0	555,0	6,3	ND							
Expérimentation	5,0	21,0	42,0	63,0	68,0	131,0	1,5	12,3	15,9	19,7	48,0	246,0	75,8	47,0	70,5
Trois leviers pour transformer notre modèle social	18	32	32	32	82	114	1	11	20	17	48	59	63	54	59
Une rénovation du travail social : de nouveaux métiers de l'entraide axés sur la présence sur le terrain et l'accès aux droits	16,0	30,0	30,0	30,0	76,0	106,0	1,2	9,4	19,4	15,9	44,7	58,8	64,7	53,1	58,9
Premier accueil inconditionnel	10,0	10,0	10,0	10,0	30,0	40,0	0,5	9,4	9,4	9,5	28,3	94,0	94,0	94,5	94,2
Travail social (ingénierie et formation)	6,0	20,0	20,0	20,0	46,0	66,0	0,8	0,0	10,0	6,5	16,5	ND	50,0	32,5	35,9
Gouvernance Pilotage indicateurs contractualisation	2,0	2,0	2,0	2,0	6,0	8,0	0,1	1,2	0,7	1,4	3,4	60,0	37,4	70,8	56,1
Une contractualisation exigeante	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0								
Sous-total	1 189	1 837	2 352	2 781	5 378	8 159	94	ND							
FAPI	50,0	50,0	50,0	50,0	150,0	200,0	2,3	48,9	3,2	0,6	52,7	97,8	6,3	1,2	35,1
Fonds d'investissement social	10,0	20,0	30,0	40,0	60,0	100,0	1,1	ND							
PIC Formation IAE	60,0	60,0	60,0	60,0	180,0	240,0	2,7	ND							
PIC repérage invisibles	25,0	25,0	25,0	25,0	75,0	100,0	1,1	20,0	20,0	60,0	100,0	80,0	80,0	240,0	133,3
Total	1 334	1 992	2 517	2 956	5 843	8 799	100	ND	ND	ND	ND				

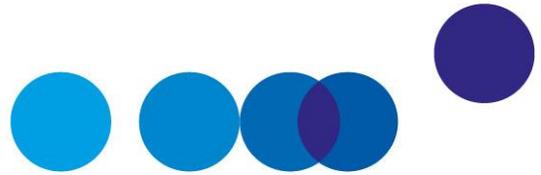
Tableau 3 – Correspondance entre les engagements et les mesures

Engagement		Mesure	
N°	Intitulé	N°	Intitulé
Engagement 1 – L'égalité des chances dès les premiers pas			
1	Développer les modes d'accueil de la petite enfance	1.1 +1.5	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 (1.3 ; crédits dédiés) Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches (1.5 ; pas de crédits dédiés depuis le lancement)
2	Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant bonus « Mixité »	1.2 + 1.3	Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant bonus « Mixité » 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle créées d'ici 2020 (1.3 ; pas de crédits dédiés depuis le lancement)
	<i>Collectif</i>		
	<i>Individuel</i>		
3	Améliorer la qualité éducative des modes d'accueil des jeunes enfants	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'école maternelle
4	Rénover la politique de soutien à la parentalité et déployer les centres sociaux dans les QPV		
	<i>Centres sociaux dans les QPV</i>	5.6	Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires
	<i>Généralisation points conseil budget</i>	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
	<i>Parentalité</i>	5.6	Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires
		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)
Engagement 2 – Garantir les droits fondamentaux des enfants au quotidien			
5	Mettre un terme aux situations attentatoires aux droits des enfants		
	<i>Maraudes mixtes</i>	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
	<i>Humanisation des centres d'hébergement</i>	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 » (pas de crédits au lancement, des crédits actuellement)
6	Garantir l'accès aux biens et aux services essentiels		
	<i>Petits-déjeuners à l'école</i>	1.8	Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles
	<i>Tarifification sociale cantines</i>	1.7	Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles
	<i>Extension programme « M'T dents »</i>	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
		1.9	Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »)

Engagement		Mesure	
N°	Intitulé	N°	Intitulé
Engagement 3 - Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes			
7	Un parcours de formation garanti jusqu'à 18 ans par une obligation de formation	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)
8	Garantir l'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes		
	<i>PACEA</i>	3.2 + 3.4	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) (3.2) 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 (3.4 ; pas de crédits dédiés depuis le lancement et mesure abandonnée)
	<i>PAEJ</i>	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
	<i>Prévention spécialisée</i>	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
9	Empêcher les sorties sèches de l'Aide sociale à l'enfance	3.5	Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance
Engagement 4 – Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité			
10	Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux		
	Référents parcours	5.5	Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours
	Améliorer le renouvellement des droits (automatisation CMU-BRSA)	2.2	Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA
		5.3	Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant le paiement au juste droit, généraliser le <i>datamining</i> pour le repérage des bénéficiaires potentiels
11	Renforcer l'accès à la santé		
		2.3	Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV (pas de crédits dédiés) (pas de crédits au lancement, des crédits actuellement)
	Développement de structures relevant de l'Ondam médico-social (LAM, LHSS, ACT)	2.5	Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique
	PUMA+	2.1 + 2.4	Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé (2.1) Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire (2.4. pas de crédits dédiés)
12	Refonte des minima sociaux, revalorisation de la prime d'activité	5.2	Revaloriser la prime d'activité

Engagement		Mesure	
N°	Intitulé	N°	Intitulé
Engagement 5 – Investir dans l'accompagnement de tous vers l'emploi			
13	L'emploi au cœur de tout accompagnement social : garantir le triptyque ressources-accompagnement-emploi Insertion dans l'emploi		
	<i>Appui processus d'orientation</i>	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
	<i>Appels d'offre garantie d'activité</i>	3.6	Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an (3.6) 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 (3.8)
	<i>Pôle emploi</i>	3.6	Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an (3.6) 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 (3.8)
	Insertion dans l'emploi IAE	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
	<i>dont expérimentations</i>	3.9	Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi)
	Trois leviers pour transformer notre modèle social		
14	Une rénovation du travail social : de nouveaux métiers de l'entraide axés sur la présence sur le terrain et l'accès aux droits		
	Premier accueil inconditionnel	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
	Travail social (ingénierie et formation)	5.5	Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours
15	Gouvernance Pilotage indicateurs contractualisation		
16	Une contractualisation exigeante FAPI		
	Fonds d'investissement social	Sans objet	
	PIC Formation IAE	3.7	
	PIC repérage invisibles	3.3	

Source : France Stratégie



COMPLÉMENT 2

SUIVI DES INDICATEURS SUR LES GRANDES THÉMATIQUES DE LA STRATÉGIE

Dans son rapport de mars 2020, le comité d'évaluation a constitué des groupes de mesures par grandes thématiques de politiques publiques. Pour chacun de ces ensembles, le comité a déterminé les objectifs évaluables et proposé des indicateurs qui pourraient être suivis. Pour le rapport 2021 du comité d'évaluation, les administrations statistiques concernées ont été consultées afin de déterminer les indicateurs disponibles ou pouvant aisément l'être et pour collecter les résultats de ces indicateurs pour les dernières années disponibles lorsque pertinent.

Cette liste a été actualisée pour le rapport 2022 du comité avec le concours des administrations statistiques concernées. Les informations sont présentées par thématique.

1. Thématique « Petite enfance et éducation »

1.1. Objectifs finaux suivants pour le groupe de mesures en matière de petite enfance et d'éducation de la Stratégie

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

Informations disponibles pour les indicateurs envisagés par le comité d'évaluation

Indicateur	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Part des enfants pauvres dans les EAJE	Cnaf	Annuelle	2021 (pour les données 2019)	2022 (pour les données 2020)
Part des élèves en début de CP maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français (en éducation prioritaire - EP et hors éducation prioritaire - EP) (données selon l'origine sociale non disponibles)	DEPP	Annuelle	Janvier 2022 (pour les données définitives de septembre 2021)	Février 2023 (pour les données définitives de septembre 2022)
Part des élèves à la mi CP maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français (En EP et hors EP) (données selon l'origine sociale non disponibles)	DEPP	Annuelle	Juin 2021 (pour des données de fin janvier 2021)	Les données du point d'étape de 2022 effectuées beaucoup plus tardivement que d'habitude ne seront pas comparables.
Part des élèves en début de CE1 maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français (en EP et hors EP) (données selon l'origine sociale non disponibles)	DEPP	Annuelle	Janvier 2022 (pour les données définitives de septembre 2021)	Février 2023 (pour les données définitives de septembre 2022)
Part des élèves en début de 6 ^e maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français (en EP et hors EP) (données selon l'origine sociale)	DEPP	Annuelle	Février 2022 (pour les données définitives de septembre 2021)	Février 2023 (pour les données définitives de septembre 2022)
Taux de scolarisation des 16 à 18 ans (ventilé par âge : 16, 17, 18 ans)	DEPP	Annuelle	Octobre 2021 (année scolaire 2019-2020)	Octobre 2022 (année scolaire 2020-2021)
Taux de sortants de formation initiale peu ou pas diplômés (données selon l'origine sociale non disponibles)	DEPP	Annuelle	Octobre 2021 (pour les données 2018 : moyenne des données de 2017 à 2019)	Octobre 2022 (pour les données 2019)
Niveau de diplôme des 25-34 ans selon le milieu social	DEPP	Annuelle	Octobre 2021 (pour les données 2020)	Octobre 2022 (pour les données 2021)

1.2. Définition des indicateurs et données les plus récentes

La part des enfants pauvres dans les EAJE

Définition (selon la Lettre de l'Onape, Cnaf) : Part des enfants pauvres fréquentant un équipement d'accueil du jeune enfant relevant de la prestation de service unique.

	2018	2019
Part des enfants pauvres dans les EAJE	20 %	20,2 %

La part des élèves en début de CP maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français

Définition (selon la DEPP) : Proportion des élèves maîtrisant des compétences évaluées en français et mathématiques qui permettent le mieux de prédire les éventuels obstacles à la réussite en CP en fonction du secteur d'enseignement¹.

Lecture du tableau : Le premier chiffre indique le taux de maîtrise totale de la compétence, le second la maîtrise dans un établissement public hors Éducation prioritaire, le troisième la maîtrise dans un établissement en Réseau d'éducation prioritaire (REP), et le quatrième la maîtrise dans un établissement en REP+.

	2018 (en %)	2019 (en %)	2020 (en %)	2021 (en %)
Français				
Reconnaître des lettres : 61,1	Comprendre des suites de lettres : 82,2+83,7+75,5+70,3	Comprendre des suites de lettres : 80,9+82,6+73,5+67,6	Comprendre des suites de lettres : 82,5+84,1+75,6+71,6	
Manipuler des syllabes : 81	Reconnaître des lettres : 59+60,7+51,5+45,8	Reconnaître des lettres : 57,4+59,5+47,9+41,2	Reconnaître des lettres : 64+65,8+56,1+51,5	
Comprendre des phrases lues par l'enseignant : 82,1	Connaître le nom des lettres et le son qu'elles produisent : 80,1+80,8+73,7+69,3	Connaître le nom des lettres et le son qu'elles produisent : 77,6+78,7+69,2+63,5	Connaître le nom des lettres et le son qu'elles produisent : 81,4+82,4+74,1+70,1	
	Manipuler des syllabes : 81,3+83,1+72,1+64,8	Manipuler des syllabes : 79,3+81,3+68,7+60,7	Manipuler des syllabes : 81,5+83,4+71,4+64,9	

¹ Les proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base (définies en référence au socle commun) en français et en mathématiques s'inscrivent dans des objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (Lof) : pour le premier degré, conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire ; pour le second degré, conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants. Un niveau d'exigence a été fixé, seuil à partir duquel on peut considérer que les élèves maîtrisent les compétences de base.

Comprendre des mots lus par l'enseignant : 73,4	Manipuler des phonèmes : 82,4+83,8+74,7+68,9 Comprendre un texte lu par l'enseignant : 85,8+87,7+76,5+68,6 Comprendre des phrases lues par l'enseignant : 84+86,3+73,4+64,4 Comprendre des mots lus par l'enseignant : 70,3+73,8+52,1+40,6	Manipuler des phonèmes : 80,9+82,5+71,8+65,3 Comprendre un texte lu par l'enseignant : 84,9+86,9+74,4+66,8 Comprendre des phrases lues par l'enseignant : 82,8+85,2+71,1+61,9 Comprendre des mots lus par l'enseignant : 69,1+72,7+49,9+39,2	Manipuler des phonèmes : 83,1+84,6+74,5+69,2 Comprendre un texte lu par l'enseignant : 85,7+87,8+75,6+68 Comprendre des phrases lues par l'enseignant : 83,3+85,8+71,9+63 Comprendre des mots lus par l'enseignant : 71,3+74,9+52,6+41,8
-------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Mathématiques

Associer un nombre à une position : 44,0	Associer un nombre à une position : 46,6+48,6+35,9+29,9	Associer un nombre à une position : 46,8+48,9+35,6+29,1	Associer un nombre à une position : 49,6+51,7+38,7+33,7
Quantifier des collections : 87,0	Comparer des nombres : 76,6+78,1+67,4+62,1	Comparer des nombres : 75,8+77,3+66,3+61,1	Comparer des nombres : 79+80,3+71,1+66,9
Lire des nombres entiers : 92,0	Quantifier des collections : 85,4+86,2+81,2+77,4	Quantifier des collections : 84,4+85,4+79,2+74,6	Quantifier des collections : 85,3+86,3+80,3+77
Écrire des nombres entiers : 82,7	Résoudre des problèmes : 66,1+68,7+52,7+44 Lire des nombres entiers : 92,2+92,7+89,5+85,8 Écrire des nombres entiers : 87,7+88,5+83,7+79,8 Reproduire un assemblage : 83,9+85+78,4+74	Résoudre des problèmes : 64,4+67+50,2+41,5 Lire des nombres entiers : 91+91,8+87,3+82,9 Écrire des nombres entiers : 87+88,1+82,1+76,6 Reproduire un assemblage : 82,2+83,5+75,8+70,8	Résoudre des problèmes : 67,1+69,7+53,4+45,5 Lire des nombres entiers : 92,2+92,9+89,1+85,6 Écrire des nombres entiers : 89+89,9+84,8+81 Reproduire un assemblage : 83,6+84,8+77,5+73,5

La part des élèves à la mi-CP maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français

Définition (selon la DEPP) : En milieu d'année scolaire, la proportion des élèves maîtrisant les connaissances et compétences de certains domaines de la lecture, de l'écriture et de la numération, attendus des programmes en français et mathématiques.

Lecture du tableau : Le premier chiffre indique le taux de maîtrise totale de la compétence, le second la maîtrise dans un établissement public hors Éducation prioritaire, le troisième la maîtrise dans un établissement en REP, et le quatrième la maîtrise dans un établissement en REP+.

Janvier 2019 ¹ (en %)	Janvier 2020 (en %)	Janvier 2021 (en %)
Français		
Comprendre des phrases à l'oral : 83,6+86+72,6+63,9 Écrire des syllabes dictées : 78,1+78+75,7+70,4 Écrire des mots dictés : 77+77,2+74+68,6 Lire à voix haute un texte : 73,8+87,4+83,5+80 Lire à voix haute des mots : 72,3+72,4+68,2+61,9	Comprendre des phrases à l'oral : 83,7+86,2+72+63,2 Écrire des syllabes dictées : 79,6+79,7+76,5+71,4 Écrire des mots dictés : 77,4+77,6+73,8+68,6 Lire à voix haute un texte : 74,5+74,7+70,2+62,9 Lire à voix haute des mots : 74+74,2+70,1+63,4	Comprendre des phrases à l'oral : 83,2+85,7+71,4+62,3 Écrire des syllabes dictées : 80,7+81,2+76,9+70,6 Écrire des mots dictés : 78,9+79,6+74,4+68,1 Lire à voix haute un texte : 76,4+77+71+62,9 Lire à voix haute des mots : 76,1+76,7+71,1+63,4
Mathématiques		
Écrire des nombres sous la dictée : 75,9+76,4+73,8+69,8 Placer un nombre sur une droite numérique : 65,2+66,4+58,6+54,3 Résoudre des problèmes : 53,4+55,2+44,8+38,5	Écrire des nombres sous la dictée : 79+79,4+77,4+73 Placer un nombre sur une droite numérique : 68,9+70,3+61,6+56,8 Résoudre des problèmes : 53,5+55,2+44,8+38,1	Écrire des nombres sous la dictée : 80,7+81,1+79+73,7 Placer un nombre sur une droite numérique : 69,7+71,1+62,2+56,9 Résoudre des problèmes : 55,4+57,1+46,4+39,6

La part des élèves en début de CE1 maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français

Définition (selon la DEPP) : Proportion des élèves maîtrisant des compétences évaluées en français et mathématiques qui permettent le mieux de prédire les éventuels obstacles à la réussite en CE1 et en fonction du secteur d'enseignement.

Lecture du tableau : Le premier chiffre indique le taux de maîtrise totale de la compétence, le second la maîtrise dans un établissement public hors Éducation prioritaire, le troisième la maîtrise dans un établissement en REP, et le quatrième la maîtrise dans un établissement en REP+.

¹ Les évaluations exhaustives de la DEPP au primaire ont été mises en place à la rentrée 2018 : elles n'existaient donc pas en janvier 2018.

2018 (en %)	2019 (en %)	2020 (en %)	2021 (en %)
Français			
Lire à voix haute un texte : 69,7	Lire à voix haute un texte : 71,4+71,9+64,7+56,7	Lire à voix haute un texte : 66,6+67,6+57,3+47,9	Lire à voix haute un texte : 72,9+73,7+65,9+57,3
Lire à voix haute des mots : 68,3	Lire à voix haute des mots : 72,6+73+66,8+59,1	Lire à voix haute des mots : 68,3+69,2+59,6+50,4	Lire à voix haute des mots : 74,9+75,7+68,7+60,1
Comprendre des textes lus seul : 81,4	Comprendre des textes lus seul : 84,6+86+76,5+68,6	Comprendre des textes lus seul : 81,9+83,6+71,6+62,2	Comprendre des textes lus seul : 84,6+86,1+75,7+67,5
Comprendre des phrases lues seul : 81,4	Comprendre des phrases lues seul : 82,9+84+74,6+67,9	Comprendre des phrases lues seul : 80,3+81,8+70,3+62,2	Comprendre des phrases lues seul : 84+85,1+76,4+69,3
Écrire des mots dictés : 82,5	Écrire des mots dictés : 77,1+77,7+71,9+66	Écrire des mots dictés : 72,6+73,6+65+57,5	Écrire des mots dictés : 77+77,8+71,5+64,6
Écrire des syllabes dictées : 77,4	Écrire des syllabes dictées : 85,5+86+81,2+75,5	Écrire des syllabes dictées : 82,4+83,3+75,8+68	Écrire des syllabes dictées : 86,3+87,1+81,5+74,5
Comprendre des mots à l'oral : 78	Comprendre des phrases à l'oral : 82,4+85+70,2+60,5	Comprendre des phrases à l'oral : 82,8+85,4+70,3+60,7	Comprendre des phrases à l'oral : 82,7+85,3+70,5+60,9
	Comprendre des mots à l'oral : 76,6+80+59,4+47,8	Comprendre des mots à l'oral : 75,8+79,4+57,8+45,4	Comprendre des mots à l'oral : 77,1+80,5+59,6+48,1
Mathématiques			
Représenter des nombres entiers : 64,2+67,02+56,3+53,9	Résoudre des problèmes : 46,1+48,2+34,2+27,2	Résoudre des problèmes : 46,4+48,7+33+25,2	Résoudre des problèmes : 48,5+50,6+36+28,5
Lire des nombres entiers : 74,8+76+65+63,4	Représenter des nombres entiers : 59,6+57,7+44,1+37,8	Représenter des nombres entiers : 58,4+57,5+43,4+36,7	Représenter des nombres entiers : 60,4+60+46,8+40,6
Écrire des nombres entiers : 69,4+59,4+58,1	Lire des nombres entiers : 75,6+76,8+70,3+65,9	Lire des nombres entiers : 74,7+77,2+68,4+62,6	Lire des nombres entiers : 78,2+78+71+66
Calculer mentalement : 76,1+70,7+68,7+66,1	Écrire des nombres entiers : 72,6+73,4+67,3+61,1	Écrire des nombres entiers : 71,8+73,1+63,8+55,6	Écrire des nombres entiers : 75,9+76,7+71,2+63,9
Associer un nombre à une position : 52,0+54,1+ 38,1+34,0	Calculer mentalement : 75,9+76,4+70,6+64,1	Calculer mentalement : 75,9+75,9+66,9+58,4	Calculer mentalement : 77+79+73,9+66,3
	Associer un nombre à une position : 55,7+53+44,1+37,9	Associer un nombre à une position : 55,5+56,6+47,8+40,2	Associer un nombre à une position : 58,1+60,8+55,7+49,2
	Reproduire un assemblage : 80,3+81,4+74,7+70,9	Reproduire un assemblage : 82,7+83,8+76,8+72,7	Reproduire un assemblage : 83,2+84,2+77,5+73,1

La part des élèves en début de 6^e maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français

Définition (selon la DEPP) : Proportion des élèves maîtrisant des compétences évaluées en français et mathématiques qui permettent le mieux de prédire les éventuels obstacles à la réussite en 6e et en fonction du secteur d'enseignement.

Lecture du tableau : Le premier chiffre indique le taux de maîtrise totale de la compétence, le second la maîtrise dans un établissement public hors Éducation prioritaire, le troisième la maîtrise dans un établissement en REP, et le quatrième la maîtrise dans un établissement en REP+.

Pour la rentrée la 2020, il a été possible de décliner les résultats selon la profession des deux parents en cinq groupes égaux, des 20 % d'élèves les plus favorisés au 20 % d'élèves les plus défavorisés.

	2017 (en %)	2018 (en %)	2019 (en %)	2020 (en %)	2021 (en %)
Français	85,3	86,7	Français : 83,5+84,6+72,9+63	Français : 88,3+89,7+78,2+67,6	Français : 89,2+90,3+80,1+70,9
Selon origine sociale ¹					OS : 97,5+94,8+90,4+85,3+74
Mathématiques	73,2	72,3	Mathématiques : 69+70,8+52,6+39,8	Mathématiques : 71,8+73,8+53,9+39,6	Mathématiques : 71,9+73,5+54,7+42,2
Selon origine sociale					OS : 91,2+82,9+73,1+63,7+48,7

Le taux de scolarisation des 16 à 18 ans

Définition (selon l'Insee) : Le taux de scolarisation est le rapport entre le nombre d'élèves, d'étudiants et d'apprentis en formation initiale d'un âge déterminé, inscrits dans un établissement d'enseignement, et le nombre de jeunes de cet âge.

¹ Les résultats par origine sociale sont pour la première fois disponibles pour la rentrée 2020. L'indice de position sociale (IPS), créé par la DEPP, permet d'appréhender plusieurs dimensions sociales, économiques et scolaires de l'élève en tenant compte de la profession et de la catégorie socio-professionnelle des deux parents.

	Année scolaire 2015-2016	Année scolaire 2016-2017	Année scolaire 2017-2018	Année scolaire 2018-2019	Année scolaire 2019-2020
16 ans	94,8 %	94,3 %	95,8 %	96,6 %	95,8 %
17 ans	91,9 %	92,2 %	93,3 %	94,1 %	94,3 %
18 ans	78,4 %	78 %	79,2 %	79,3 %	79 %

Taux de sortants de formation initiale peu ou pas diplômés

Définition (selon le ministère de l'Éducation nationale) : L'indicateur des sortants de formation initiale sans aucun diplôme ou avec uniquement le brevet des collèges permet de quantifier le faible niveau d'études au moment clé où les jeunes terminent leur formation initiale et entrent sur le marché du travail. Les données de cet indicateur proviennent de l'enquête *Emploi en continu* de l'Insee.

	2015	2016	2017	2018 ¹
Taux de sortants peu de diplôme (DNB)	7 %	6,7 %	7,1 %	6,8 %
Taux de sortants sans diplôme	6 %	5,5 %	5,7 %	5,2 %

Niveau de diplôme des 25-34 ans selon le milieu social

Définition (selon l'Insee) : Le niveau de diplôme fait référence au diplôme le plus élevé déclaré par l'individu. Il est disponible en fonction de la catégorie socio-professionnelle des parents.

	2018	2019	2020
Niveau de diplôme des 25-34 ans selon le milieu social	<p>13 % des adultes avec diplôme national du brevet ou aucun diplôme :</p> <p><i>Dont 18 % des adultes issus d'un milieu ouvrier</i></p> <p>47 % des adultes diplômés de l'enseignement supérieur :</p> <p><i>Dont 79 % provenant d'un milieu social très favorisé</i></p> <p><i>Dont 29 % provenant d'un milieu ouvrier</i></p>	<p>13 % des adultes avec diplôme national du brevet ou aucun diplôme :</p> <p><i>Dont 17 % des adultes issus d'un milieu ouvrier</i></p> <p>48 % des adultes diplômés de l'enseignement supérieur :</p> <p><i>Dont 80 % provenant d'un milieu social très favorisé</i></p> <p><i>Dont 29 % provenant d'un milieu ouvrier</i></p>	<p>12 % des adultes avec diplôme national du brevet ou aucun diplôme :</p> <p><i>Dont 17 % des adultes issus d'un milieu ouvrier</i></p> <p>49 % des adultes diplômés de l'enseignement supérieur :</p> <p><i>Dont 80 % provenant d'un milieu social très favorisé</i></p> <p><i>Dont 29 % provenant d'un milieu ouvrier</i></p>

¹ Moyenne des données de 2017 à 2019.

2. Thématique « Santé »

Objectifs finaux suivants pour le groupe de mesures en matière de santé de la Stratégie

- La réduction des inégalités d'accès aux soins et d'état de santé, avec deux publics cibles, les enfants et la population pauvre ;
- La baisse de l'insécurité financière des personnes visées en relation avec la prise en charge financière des soins.

Informations disponibles pour les indicateurs envisagés par le comité d'évaluation

Indicateur	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Taux de recours à la complémentaire santé solidaire	Drees	Annuelle	2021 (pour les données 2019)	2022 (pour les données 2020 et 2021)
Taux de renoncement aux soins pour des motifs financiers selon le niveau de vie (taux pour les 20 % de la population les plus modestes vs ensemble de la population) Taux de renoncement aux soins dentaires pour motifs financiers selon le niveau de vie (20 % les plus modestes vs ensemble de la population)	Drees	Annuelle	2019	2022 (pour les données 2020)
Reste à charge en santé selon le décile de niveau de vie	Drees	NR	2017	2024 (pour les données 2019)
Taux d'effort en santé selon le décile de niveau de vie	Drees	NR	2017	2024 (pour les données 2019)
Espérance de vie à la naissance	Insee	NR	Données 2012-2016	NR
Indicateurs de santé des élèves (santé buccodentaire et obésité infantile) Pour les élèves en classe de 3 ^e seulement Selon la catégorie socio-professionnelle des parents	Drees	Tous les deux ans	2019 (pour les données 2017)	ND ¹

¹ Les données issues des enquêtes de santé scolaire étaient disponibles tous les deux ans jusqu'en 2017 (publié en 2019) avec alternance des niveaux (grande section de maternelle, CM2, 3^e). La dernière enquête disponible en 3^e date de 2017. En 2024, une enquête auprès des élèves de 6^e sera réalisée en collaboration entre l'OFDT

Définition des indicateurs et données les plus récentes

Le taux de recours à la complémentaire santé solidaire (CSS)

Définition (selon la Drees) : Rapport entre le nombre de bénéficiaires et le nombre d'éligibles estimés. Le taux de recours donne une indication de l'accessibilité et de l'attractivité de la complémentaire santé solidaire pour les personnes éligibles à cette prestation, c'est-à-dire disposant d'un niveau de vie inférieur à environ 90 % du seuil de pauvreté.

	2018	2019
Taux de recours à la CSS / CMU-c ou ACS	52 %	52 %
Taux de recours à la CSS gratuite / CMU-c	66 %	66 %
Taux de recours à la CSS avec participation financière / ACS	28 %	27 %

On estime par ailleurs à respectivement 14 % et 15 % en 2018 et 2019 la part des personnes éligibles à la CSS qui sont couvertes par une complémentaire santé d'entreprise (respectivement 20 % et 21 % parmi les éligibles à la CSS avec participation financière).

Le taux de renoncement aux soins pour des motifs financiers

Définition (selon Caroline Despres, Irdes, 2013) : Part des personnes ayant renoncé à au moins un soin alors qu'elles en avaient ressenti le besoin, et dont le motif principal du renoncement est financier. Il est calculé sur l'ensemble des individus de 16 ans ou plus en France métropolitaine.

	2019
Taux de renoncement aux soins pour motifs financiers	Taux de renoncement à un soin ou un examen médical : - ensemble de la population : 0,8 % - 20 % les plus modestes : 2 % Taux de renoncement à un traitement dentaire : - ensemble de la population : 2,4 % - 20 % les plus modestes : 5,6 %

et la Drees. Santé publique France réalise par ailleurs régulièrement une enquête auprès des enfants de 7-9 ans pour laquelle le poids et la taille sont mesurés par des infirmières scolaires. La dernière vague porte sur des données recueillies en 2016. Santé publique France mènera une nouvelle vague de l'enquête Esteban sur l'obésité des enfants de 6 à 17 ans en 2024. Les premiers résultats seront disponibles en 2026.

Le reste à charge en santé selon le décile de niveau de vie

Définition (selon la Drees) : Le reste à charge (RAC) des ménages en santé correspond au montant des dépenses de santé demeurant à leur charge après intervention de l'Assurance maladie, de l'État et des organismes complémentaires (OC). Le champ des dépenses de santé pris en compte inclut toutes les dépenses remboursables et individualisables, en ville comme à l'hôpital mais hors médico-social. Par ailleurs, l'indicateur ne tient pas compte des cotisations aux régimes de base et complémentaires, ni des autres ressources (impôts et taxes, etc.) affectées à l'Assurance maladie.

	2017
Reste à charge en santé selon le décile de niveau de vie	RAC annuel par an et par ménage :
	- D1 : 238 euros
	- D2 : 317 euros
	- D3 : 334 euros
	- D4 : 327 euros
	- D5 : 333 euros
	- D6 : 331 euros
	- D7 : 363 euros
	- D8 : 361 euros
	- D9 : 378 euros
	- D10 : 377 euros

Taux d'effort en santé selon le décile de niveau de vie

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

	2017
Taux d'effort en santé selon le décile de niveau de vie	- D1 : 7,5 %
	- D2 : 6,0 %
	- D3 : 5,6 %
	- D4 : 5,1 %
	- D5 : 4,7 %
	- D6 : 4,1 %
	- D7 : 4,0 %
	- D8 : 3,6 %
	- D9 : 3,2 %
	- D10 : 2,4 %

Espérance de vie à la naissance

Définition (selon l'Insee) : Durée de vie moyenne d'une génération fictive soumise aux conditions de mortalité par âge de l'année considérée.

Espérance de vie à la naissance pour la période 2012-2016	Femmes	Hommes
5 % les plus pauvres	80 ans	71,7 ans
5 % les plus aisés	88,3 ans	84,4 ans

Les indicateurs de santé des élèves de 3^e (santé buccodentaire, obésité)

Définition (selon Drees) :

- Santé buccodentaire : mesurée par la proportion d'enfants en classe de 3^e ayant au moins une dent cariée ;
- Obésité infantile : mesurée par la proportion d'enfants obèses en classe de 3^e (obésité définie selon l'âge, le sexe et l'indice de masse corporelle - IMC).

	2009	2017
Santé buccodentaire selon la catégorie socio-professionnelle des parents	44 %	32 % - dont 41 % d'enfants d'ouvriers - dont 23 % d'enfants de cadres
Obésité infantile selon la catégorie socio-professionnelle des parents	3,8 %	5 % - dont 8 % d'enfants d'ouvriers - dont 3 % d'enfants de cadres

3. Thématique « Accompagnement, formation et emploi »

Objectif final suivant pour le groupe de mesures en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi de la Stratégie

- L'amélioration de l'insertion et de l'accès à l'emploi, avec deux publics cibles, les jeunes (en particulier les jeunes NEET (ni en études, ni en emploi, ni en formation) et les jeunes « invisibles ») d'une part et les allocataires de minima sociaux d'autre part.

Informations disponibles pour les indicateurs envisagés par le comité d'évaluation

Indicateur	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Taux de chômage au sens du BIT	Insee	Trimestrielle (annualisé)	1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux de chômage de longue durée	Insee		1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux d'emploi au sens du BIT de la population en âge de travailler (15 à 64 ans)	Insee	Trimestrielle (annualisé)	1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux de chômage des jeunes (15-24 ans)	Insee		1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux de jeunes NEET (15-29 ans)	Insee	Trimestrielle (annualisé)	1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux de jeunes NEET de 15-29 ans suivi par le SPE	Dares		2021	2022
Le halo du chômage	Insee	Trimestrielle (annualisé)	1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux de personnes en CDD ou mission d'intérim	Insee		2021	2022
Dont : de moins de trois mois	Insee		1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022

Tous les chiffres présentés dans cette section proviennent de l'enquête *Emploi en continu* de l'Insee.

L'enquête *Emploi* a été refondue en 2021, introduisant de fait une rupture dans les séries. La refonte conduit à abaisser le taux de chômage et élever le taux d'emploi¹. Afin d'éviter ces ruptures de série et d'assurer la comparabilité des données présentées, l'Insee procède donc à une rétopolation, c'est-à-dire une révision des données des années antérieures selon les concepts et dans les nomenclatures du nouveau système.

¹ Insee (2021), « L'enquête *Emploi* se rénove en 2021 : des raisons de sa refonte aux impacts sur la mesure de l'emploi et du chômage », *Insee Analyses*, n° 65, juin.

La plupart des séries longues *supra* sont mises à disposition par l'Insee, réropolées, en moyenne annuelle¹.

Définition des indicateurs et données les plus récentes

Le taux de chômage au sens du BIT

Définition (selon l'Insee) : Le taux de chômage est le pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés + chômeurs). Ce taux se calcule par âge en mettant en rapport les chômeurs d'une classe d'âge avec les actifs de cette classe d'âge. Un demandeur d'emploi « au sens du Bureau international du travail (BIT) » est une personne âgée de 15 ans ou plus :

- sans emploi durant une semaine donnée ;
- disponible pour travailler dans les deux semaines ;
- qui a effectué, au cours des quatre dernières semaines, une démarche active de recherche d'emploi ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de chômage (en moyenne annualisée) sur la France hors Mayotte²	10 %	9,4 %	9 %	8,4 %	8 %	7,9 %

Le taux de chômage de longue durée

Définition (selon l'Insee) : Le taux de chômage de longue durée est la proportion de chômeurs de longue durée (d'au moins un an) dans l'ensemble des actifs.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de chômage de longue durée (en moyenne annualisé)	3,2 %	2,9 %	2,6 %	2,3 %	1,9 %	2,3 %

Le taux d'emploi de la population en âge de travailler

Définition (selon l'Insee) : Le taux d'emploi d'une classe d'individus est calculé en rapportant le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe. Il est ici calculé sur l'ensemble de la population en âge de travailler (personnes âgées de 15 à 64 ans).

¹ Insee (2021), « [Emploi – Population active](#) », *Tableau de bord de l'économie française*, rubrique « Marché du travail – Salaires » et Insee (2021), « [Chômage](#) », *Tableau de bord de l'économie française*, rubrique « Marché du travail – Salaires ».

² C'est le cas de tous les chiffres de cette section, sauf exceptions mentionnées.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux d'emploi des 15-64 ans (en moyenne annualisée)	65,0 %	65,6 %	66,2 %	66,4 %	66,1 %	67,3 %
Taux d'emploi des 15-24 ans (en moyenne annualisée)	28,4 %	29,2 %	30,2 %	30,1 %	28,9 %	32,2 %

Le taux de chômage des jeunes

Définition (selon l'Insee) : Le taux de chômage des jeunes est le pourcentage de chômeurs au sens du BIT dans la population active des 15-24 ans (par conséquent à l'exclusion des jeunes en études ou en formation).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de chômage des jeunes au sens du BIT (en moyenne annualisée)	25,9 %	23,5 %	22,1 %	20,8 %	21,5 %	18,9 %

Le taux de jeunes NEET

Définition (selon Eurostat¹) : Part des jeunes de 15 à 29 ans qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation, que cette dernière soit formelle (formation conduisant à un diplôme ou à un titre reconnu) ou non formelle, suivie pour des raisons professionnelles ou personnelles (stage, formation ou cours avec l'aide d'un intervenant, séminaire, atelier, conférence, cours particulier, cours de sport ou cours lié à une activité culturelle ou de loisirs) (estimations issues de l'enquête *Emploi*).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de NEET parmi les 15-29 ans² selon la définition d'Eurostat (estimations issues de l'enquête <i>Emploi</i>)	13,8 %	13,3 %	13,0 %	12,5 %	13,5 %	12,4 %

Le taux de NEET suivis par le Service public pour l'emploi

Définition (selon la Dares) : Part des jeunes NEET de 15 à 29 ans inscrits comme demandeur d'emploi auprès de Pôle emploi, un opérateur de placement ou une association d'insertion.

¹ Il existe d'autres définitions des NEET, notamment celle de l'OCDE, qui sont moins restrictives et conduisent à des chiffres supérieurs. Nous ne disposons cependant pas de données à jour selon ces définitions.

² Il serait plus pertinent de retenir la classe d'âge des 15-25 ans, qui correspond aux cibles des mesures de la Stratégie en direction des jeunes, mais les derniers chiffres disponibles (voir partie 3.2 du rapport) datent de 2018.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ¹
Part des NEET parmi les 15-29 ans suivis par le SPE (France métropolitaine)	57,7 %	57,0 %	57,1 %	55,0 %	56,7 %	59,0 %

La part de personnes dans le halo autour du chômage

Définition (selon l'Insee) : Le halo autour du chômage est constitué d'inactifs n'étant pas au chômage au sens du BIT (car n'étant pas disponibles pour travailler, ou n'ayant pas recherché d'emploi) mais souhaitant travailler. Le halo est ici exprimé en part de la population totale des 15-64 ans.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Halo autour du chômage (en moyenne annualisée) parmi les 15-64 ans, au sens du BIT	4,5 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %	5,4 %	4,6 %

Le taux de personnes en CDD ou en mission d'intérim, hors contrat aidé, stage et apprentissage

Définition (selon l'Insee) : Part des personnes occupant un CDD ou en mission d'intérim dans l'emploi total.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de personnes en CDD ou en intérim ²	11,6 %	12,2 %	11,9 %	11,5 %	10,6 %	9,7 %
<i>Dont :</i>						
- CDD	9,3 %	9,6 %	9,3 %	9,1 %	8,5 %	7,7 %
- Intérim	2,3 %	2,6 %	2,6 %	2,4 %	2,1 %	2,0 %
Taux de personnes en CDD ou en intérim pour une durée de moins de trois mois	4,5 %	4,8 %	4,6 %	5,1 %	4,8 %	3,5 %
<i>Dont :</i>						
- CDD	2,8 %	2,9 %	2,8 %	3,2 %	3,1 %	2,0 %
- Intérim	1,7 %	1,9 %	1,8 %	1,9 %	1,6 %	1,5 %

¹ Si les autres indicateurs ont fait l'objet d'une réropolation (voir *supra*), ce n'est pas encore le cas du taux de NEET suivis par le SPE. Aussi, une rupture de série est-elle inévitable entre les données de 2020 et de 2021.

² Si les autres indicateurs ont fait l'objet d'une réropolation (voir *supra*), ce n'est pas encore le cas du taux de personnes en CDD d'une part, ou en intérim d'autre part. Aussi, une rupture de série est-elle inévitable entre les données de 2020 et de 2021.

L'indicateur de sous-emploi au sens du BIT

Définition (selon l'Insee) : Le sous-emploi comprend les personnes actives occupées au sens du BIT qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- elles travaillent à temps partiel, souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent activement un emploi ou non ;
- elles travaillent à temps partiel (et sont dans une situation autre que celle décrite ci-dessus) ou à temps complet, mais ont travaillé moins que d'habitude pendant une semaine de référence en raison de chômage partiel¹ ou mauvais temps.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Part du sous-emploi dans l'emploi BIT (en moyenne annualisée)	7,2 %	6,8 %	6,5 %	5,9 %	9,6 %	6,4 %

4. Thématique « Logement »

Objectif final suivant pour le groupe de mesures en matière de logement de la Stratégie

- L'amélioration de l'accès au logement et des conditions de logement.

Informations disponibles pour les indicateurs envisagés par le comité d'évaluation

Indicateur	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Taux de croissance du parc locatif social	CGDD	Annuelle	2021	2022
Taux de surpeuplement	Insee, SDES	NR	2015 (pour les données 2013)	2022 (pour les données 2020)
Taux d'effort net des ménages lié à l'occupation de leur résidence principale Par quartile de niveau de vie	Insee	Annuelle	2015	2021 (pour les données 2018)
Taux d'effort énergétique	Insee	NR	2015	NR
Indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique	CGDD	Annuelle	2018	NR
Personnes en situation de vulnérabilité énergétique	Insee	NR	2008	NR
Nombre de personnes concernées par deux défauts ou plus graves dans leur logement	Insee, SDES	Annuelle	2015 (pour les données 2013)	2022 (pour les données 2020)

¹ Ce qui explique l'augmentation brutale du niveau de sous-emploi en moyenne annualisée pour 2020.

Définition des indicateurs et données les plus récentes

Le taux de croissance du parc locatif social

Définition (selon le CGDD) : Évolution du nombre de logements sociaux entre le 1^{er} janvier de l'année N-1 et le 1^{er} janvier de l'année N, en prenant en compte les logements mis en location pour la première fois dans le parc social et les logements démolis ou vendus.

	2018	2019	2020	2021
Taux de croissance du parc locatif social	1,8 %	1,7 %	1,3 %	1,1 %

Le taux de surpeuplement

Définition (selon l'Insee) : L'indice de peuplement des logements caractérise le degré d'occupation du logement, par comparaison entre le nombre de pièces qu'il comporte et le nombre de pièces nécessaires au ménage. L'occupation « normale » d'un logement est définie ainsi : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ; une pièce pour les autres personnes mariées ou remariées mais ne vivant pas en couple, veuves ou divorcées, ainsi que pour les célibataires de 19 ans ou plus.

	2013	2020
Taux de surpeuplement	8,40 %	ND

Le taux d'effort net des ménages lié à l'occupation de leur résidence principale

Définition (selon l'Insee) : Le taux d'effort est le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus des ménages. Les dépenses comprennent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété.

	2015	2018
Taux d'effort net des ménages lié à l'occupation de leur résidence principale	19,9 % Dont : - premier quartile de revenu par unité de consommation (UC) : 31,3 % - deuxième quartile de revenu par UC : 23,3 % - troisième quartile de revenu par UC : 19,4 % - quatrième quartile de revenu par UC : 13,1 %	ND

Le taux d'effort énergétique

Définition (selon l'Observatoire national de la précarité énergétique) : Le taux d'effort énergétique correspond à la part des dépenses totales d'énergie dans le logement sur le revenu disponible du ménage.

	2015
Taux d'effort énergétique	16,36 %

La précarité énergétique

Définition (selon le Commissariat général au développement durable) : L'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique mesure la part des ménages appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie dont le taux d'effort énergétique (poids de la facture énergétique du logement dans leur revenu) est égal à 8 % ou plus.

Le seuil au-delà duquel un ménage est considéré en précarité énergétique est de 8 % (soit près de deux fois la médiane).

	2017	2018	2019	2020
Indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique (indicateur corrigé de la météo) ¹	11,9 %	12,6 %	12,2 %	11,7 %

Les personnes en situation de vulnérabilité énergétique

Définition (selon l'Insee et au titre de la loi Grenelle II) : Est en situation de précarité énergétique, une personne qui « éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

	2008	2021
Taux de vulnérabilité énergétique	14,6 %	ND

¹ « La météo est donc un facteur déterminant du niveau de facture énergétique payée par un ménage une année donnée, et de l'évolution du phénomène de précarité énergétique d'une année sur l'autre. Il peut ainsi être intéressant d'isoler l'impact conjoncturel de l'effet de la météo pour suivre une évolution plus structurelle de la précarité énergétique en estimant un indicateur de précarité énergétique corrigé de la météo », CGDD, décembre 2019.

Les personnes concernées par l'existence de deux défauts graves ou plus de leur logement

Définition (selon l'Insee) : Absence des éléments de base du confort sanitaire, ou défauts présentant un danger pour la santé ou la sécurité des occupants.

	2013	2020
Taux de personnes concernées par l'existence de deux défauts graves ou plus de leur logement	3,4 % de la population	ND

5. Thématique « Droits sociaux »

Objectifs finaux suivants pour le groupe de mesures en matière de droits sociaux de la Stratégie

- L'amélioration du recours aux droits sociaux par la population pauvre ;
- L'amélioration de la mobilisation des acteurs qui traitent l'accès aux droits.

Informations disponibles pour les indicateurs envisagés par le comité d'évaluation

Indicateur	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Le taux de non-recours - Au RSA - À la prime d'activité	Drees	NR	2022 (Pour les données 2018)	2022 (Pour les données 2019) 2023
Effectifs d'allocataires des minima sociaux	Drees	Annuelle	2020	2021
Dépenses d'allocation des minima sociaux	Drees	Annuelle	2020	2021

Définition des indicateurs et données les plus récentes

Le taux de non-recours au RSA, à la prime d'activité et à l'assurance chômage

Définition (selon la Drees) : Le taux de non-recours à une prestation désigne, parmi les foyers éligibles à cette prestation sur une période donnée, la proportion de ceux qui n'en sont pas bénéficiaires au titre de cette période, quelle qu'en soit la raison.

Une estimation du taux de non-recours au **RSA** a été réalisée par la Drees pour l'année 2018 et publiée en février 2022¹ : le taux de non-recours au RSA y est estimé à 34 % en moyenne chaque trimestre, et à 20 % de façon pérenne (trois trimestres consécutifs) en 2018. Cette mesure a vocation à être consolidée et actualisée chaque année à partir des données les plus récentes de l'enquête annuelle *Revenus fiscaux et sociaux* de l'Insee. Elle devrait être disponible pour l'année 2019 dans le courant de l'année 2022.

Pour estimer le non-recours à la **prime d'activité**, des données complémentaires sur les ressources mensuelles, aujourd'hui non disponibles dans l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux*, demeurent nécessaires. L'accès à un dispositif statistique plus complet sur les revenus fait actuellement l'objet d'investigations. L'intégration de données issues du dispositif de ressources mensuelles (DRM) géré par la CNAV pourrait permettre de disposer d'une première estimation en 2023.

La Dares travaille actuellement à une estimation du non-recours à l'assurance chômage. La date de disponibilité n'est pas connue.

	2011	2018
Taux de non-recours au RSA	36 % ²	34 % Dont de façon pérenne ³ : 20 %
Taux de non-recours à la prime d'activité	62 % ⁴	

Les effectifs d'allocataires des minima sociaux

Définition (selon la Drees) : Ensemble du nombre d'allocataires des prestations garantissant à une personne ou à sa famille un revenu minimum. Dix minima sociaux sont pris en compte⁵ : revenu de solidarité active (RSA), allocation aux adultes handicapés (AAH), minimum vieillesse (allocation supplémentaire vieillesse [ASV] et allocation de solidarité aux personnes âgées [Aspa]), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation pour demandeur d'asile (ADA), allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), revenu de

¹ Hannafi C., Le Gall R., Omalek L., Marc C. (2022), « [Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats](#) », *Les Dossiers de la Drees*, n° 92, février.

² RSA socle (associé ou non au RSA activité). Source : enquête dédiée sur le non-recours au RSA menée par la Dares en 2010-2011 (Comité national d'évaluation du RSA, Annexe 1, décembre 2011).

³ Trois trimestres consécutifs.

⁴ RSA activité. Source : enquête dédiée sur le non-recours au RSA menée par la Dares en 2010-2011 (Comité national d'évaluation du RSA, Annexe 1, décembre 2011).

⁵ Deux prestations ne sont pas prises en compte : l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) et l'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) devenue aide à la vie familiale et sociale (AVFS) en 2020 : leurs effectifs sont très faibles (environ 350 personnes fin 2020) et les données ne sont disponibles que depuis 2019.

solidarité (RSO), allocation veuvage (AV), allocation temporaire d'attente (ATA), et allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'allocataires des minima sociaux	4 208 000	4 208 500	4 235 000	4 283 200	4 470 300	ND
Nombre d'allocataires du RSA	1 893 100	1 883 800	1 903 800	1 916 100	2 058 100	1 921 700 ¹

Champ : France.

Source : jeux de données https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/336_minima-sociaux-rsa-et-prime-d-activite/information/ et <https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/donnees-mensuelles-sur-les-prestations-de-solidarite/information/> (pour la donnée 2021)

Les dépenses d'allocations des minima sociaux

Définition (selon la Drees) : Montant des dépenses liées au versement des dix minima sociaux (voir *supra*).

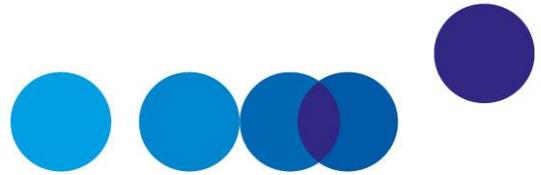
	2016	2017	2018	2019	2020
Les dépenses d'allocation des minima sociaux (en millions d'euros constants de 2020)	27 432	27 455	27 646	28 452	30 395 ²

Champ : France.

Source : jeu de données https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/336_minima-sociaux-rsa-et-prime-d-activite/information/

¹ Donnée provisoire au 20 avril 2022.

² Une mise à jour prochaine de cet indicateur sera faite par la Drees en raison d'une révision très récente sur l'Allocation de solidarité spécifique essentiellement.



COMPLÉMENT 3

LE PLAN « LOGEMENT D'ABORD » 2018-2022 : ÉLÉMENTS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

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

Ce complément comporte trois parties :

- les éléments de présentation du plan « Logement d'abord » ;
- les principaux éléments de suivi de l'avancement de la mesure au 31 décembre 2021 ;
- une synthèse des éléments d'évaluation déjà disponibles et des travaux en cours.

Elle a été réalisée à partir des informations communiquées par la Dihal et la DHUP.

1. Objectifs, budget et état d'avancement de la mise en œuvre du plan « Logement d'abord »

Lancé par le président de la République Emmanuel Macron en septembre 2017, le plan quinquennal pour le « Logement d'abord » s'articule autour de cinq priorités :

1. produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans abri et mal logées ;
2. promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées ;

3. mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement ;
4. prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ;
5. 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. 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, avec des résultats très positifs.

Au niveau national, le plan « Logement d'abord » est piloté par la Dihal. Il mobilise dans un cadre interministériel les ministères de l'Emploi, de la Santé, de la Justice, de l'Intérieur, etc.

Au niveau local, la mise en œuvre du plan repose sur un grand nombre d'acteurs. À titre principal, il mobilise les services déconcentrés de l'État, préfets de département et de région, DREETS¹, DDETS², DRIHL³, DDT(M)⁴ et DREAL⁵, ARS⁶, collectivités (communes, EPCI⁷, départements, métropoles), ainsi que les principaux acteurs des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), notamment les bailleurs sociaux et Action logement.

En 2018, 23 territoires ont été plus spécifiquement sélectionnés dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt pour une mise en œuvre accélérée. 23 nouveaux territoires ont été sélectionnés selon la même procédure en janvier 2021.

Différentes instructions et circulaires concourent à la mise en œuvre du plan « Logement d'abord » : la circulaire interministérielle du 20 avril 2017 relative à la mise en œuvre du plan de relance 2017-2021 des pensions de famille et des résidences accueil, l'instruction du 4 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative, les instructions annuelles relatives aux objectifs du Plan pour le logement d'abord et la

¹ Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

² Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités.

³ Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.

⁴ Direction départementale des territoires (et de la mer).

⁵ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

⁶ Agence régionale de santé.

⁷ Établissement public de coopération intercommunale.

lutte contre le sans-abrisme, l'instruction du 26 mai 2021 relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluriannuelle de l'offre pour la mise en œuvre du Logement d'abord, l'instruction du 31 mars 2022 relative aux missions des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), etc.

L'État a consacré 2,1 milliards d'euros en 2018 à la lutte contre le sans-abrisme au titre du programme 177, 2,1 milliards en 2019, 2,4 milliards en 2020, et 2,9 milliards en 2021. Ces crédits sont consacrés à de nombreuses actions qui concourent au Logement d'abord : développement de l'offre de logement adapté, captation du parc privé, financement dans 46 territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord (pour 15 millions d'euros en 2021) d'ingénierie et de déclenchement de mesures d'accompagnement vers le logement, résorption des bidonvilles, approches combinées emploi-logement, etc.

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

Le plan quinquennal tel que présenté par le président de la République en 2017 a fixé trois grands objectifs :

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

La mise en œuvre du plan fait l'objet de la part de la Dihal d'un suivi mensuel détaillé d'un ensemble d'indicateurs (par exemple ceux mentionnés plus haut) aux niveaux national, régional et départemental.

De multiples bilans d'actions spécifiques (par exemple dans les territoires de mise en œuvre accélérée) ont également été diffusés, à partir notamment des données collectées par la Dihal.

2. État d'avancement de la mise en œuvre du plan « Logement d'abord » au 31 décembre 2021

La production annuelle de logements très sociaux est stable autour de 32 000 logements depuis 2018 (sauf en 2020 du fait de la crise sanitaire), soit une réalisation de 77 % de

l'objectif. De 2018 à fin 2021, 4 537 places en pension de famille ont été créées, soit 45 % de l'objectif du plan d'ici 2022. De 2018 à fin février 2022, 34 083 places ont été ouvertes en intermédiation locative, soit 85 % de l'objectif initial du plan d'ici 2022.

Le budget alloué est de 2,1 milliards d'euros en 2018, 2,1 milliards en 2019, 2,4 milliards en 2020 et 2,9 milliards en 2021.

Indicateurs de suivi de la mise en œuvre :

- Nombre de personnes qui ont pu accéder au logement depuis la rue ou des dispositifs d'hébergement :
 - en 2018 : 70 000 personnes (source : Dihal) ;
 - en 2019 : 80 000 personnes (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 80 000 personnes (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 100 000 personnes (source : Dihal).

Ce chiffre inclut l'intermédiation locative et les pensions de famille mais pas les attributions dans les résidences sociales.

- Nombre de logements très sociaux (PLAI) agréés :
 - en 2018 : 32 747 logements (source : Dihal) ;
 - en 2019 : 31 781 logements (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 27 751 logements (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 31 058 logements (source : Dihal).
- Nombre de places en pensions de familles créées :
 - en 2018 : 1 262 places (source : Dihal) ;
 - en 2019 : 1 251 places (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 747 places (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 1 277 places (source : Dihal).

De 2017 à fin février 2022, 5 847 places en pension de famille ont été créées, soit 58 % de l'objectif du plan d'ici 2022.

- Nombre de places en intermédiation locative créées :
 - en 2018 : 6 155 places (source : Dihal) ;
 - en 2019 : 8 253 places (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 9 202 places (source : Dihal) ;

- en 2021 : 9 322 places (source : Dihal).

De 2018 à fin février 2022, 34 083 places ont été ouvertes en intermédiation locative, soit 85 % de l'objectif initial du plan d'ici 2022.

- Nombre de logements attribués aux ménages dans l'hébergement généraliste (HU, CHRS, hôtel, etc., hors dispositif national d'accueil) :
 - en 2019 : 14 860 logements (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 13 821 logements, soit 81 % de l'objectif annuel de 17 000 attributions (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 17 221 logements, soit 101 % de l'objectif annuel de 17 000 attributions (source : Dihal).
- Nombre de logements attribués en faveur de ménages se déclarant sans abri ou en habitat de fortune en 2021 :
 - en 2019 : 8 380 logements (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 7 970 logements, soit 90 % de l'objectif annuel de 8 850 attributions (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 10 384 logements, soit 117 % de l'objectif annuel de 8 850 attributions (source : Dihal).
- Nombre de logements mobilisés pour les personnes réfugiées :
 - en 2018 : 8 720 logements, soit 87 % de l'objectif annuel de 10 000 (source : Dihal) ;
 - en 2019 : 9 522 logements, soit 95 % de l'objectif annuel de 10 000 (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 9 818 logements, soit 98 % de l'objectif annuel de 10 000 (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 12 796 logements, soit 128 % de l'objectif annuel de 10 000 (source : Dihal).

Un changement de gouvernance a été engagé au 1^{er} janvier 2021 avec le passage vers le « service public de la rue au logement » pour aller plus loin dans la refondation des missions, du pilotage, du fonctionnement et du financement de l'ensemble des dispositifs du parcours des personnes allant de la rue au logement.

De plus, 46 territoires sont plus spécifiquement des territoires de mise en œuvre accélérée du « Logement d'abord » (23 depuis 2018 et 23 depuis janvier 2021) et bénéficiaient d'une enveloppe de 15 millions d'euros afin de financer notamment de l'ingénierie et le déclenchement de mesures d'accompagnement vers le logement des ménages sans domicile.

3. Éléments d'évaluation du plan « Logement d'abord »

Le document de communication sur le plan « Logement d'abord » précise que « le Gouvernement sera attentif au suivi et à l'évaluation des mesures et des résultats ». Les modalités de cette évaluation ne sont toutefois pas précisées.

Travaux déjà disponibles

Le programme « Un chez-soi d'abord » a fait l'objet d'une étude randomisée sur la période 2011-2016¹.

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 personnes sans abri 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 territorial. Elle s'adresse aux personnes sans abri 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

¹ Les documents relatifs à l'évaluation sont disponibles [ici](#) sur le site de la Dihal.

certain nombre d'observations et recommandations par référé du 20 octobre 2020¹. 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 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 ».

Dans son rapport annuel 2021, la Fondation Abbé Pierre² souligne que les appropriations du plan « Logement d'abord » sont très variables selon les territoires. Pour certains, ce n'est qu'un dispositif supplémentaire s'adressant aux personnes vivant dans la rue alors que pour d'autres il s'agit d'un changement de paradigme. Le fonctionnement du « Logement d'abord » repose avant tout sur l'existence de logements à bas loyer disponibles pour les ménages sans domicile. Or, l'État a fixé des objectifs de production de PLAI et de PLAI adaptés à partir de 2018 mais ils ne sont pas remplis.

¹ Cour des comptes, (2020), [Référé du 20 octobre 2020 relatif à la politique en faveur du « Logement d'abord »](#), octobre.

² Fondation Abbé Pierre, (2021), [26^e rapport sur l'état du mal-logement en France 2021](#), rapport annuel, mars.

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

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

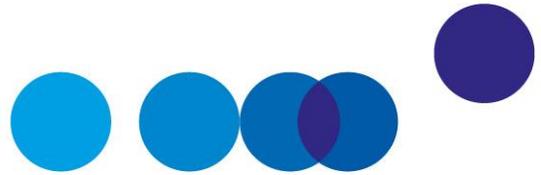
Les moyens financiers pour les dispositifs d'hébergement et de logement sont parfois mis en concurrence.

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

Travaux en cours ou prévus

Des bilans d'actions spécifiques sont diffusés sur une base régulière à partir notamment des données collectées par la Dihal.

Une évaluation de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en place de projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective, lancé en septembre 2020 par la Dihal et la DIPLP, est prévue. Ces projets, qui s'intègrent dans la dynamique du plan « Logement d'abord » et de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, visent à expérimenter des modalités d'accompagnement et d'hébergement innovantes pour répondre aux attentes et aux besoins de personnes pour lesquelles les dispositifs existants (hébergement, pensions de famille, logement ordinaire dans le diffus, etc.) ne sont pas ou plus adaptés. 39 projets sur 48 sites répartis dans 16 régions seront évalués. Ils concernent 1 000 personnes. Quelques projets feront l'objet d'une évaluation plus poussée. Les projets les plus porteurs devraient être pérennisés. Les résultats de cette évaluation quantitative et qualitative observationnelle sont attendus en 2024.



COMPLÉMENT 4

LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES : CONTENU ET PROGRAMME D'ÉVALUATION EN LIEN AVEC LA STRATÉGIE

Dans sa note d'étape de mars 2020, le comité d'évaluation indiquait qu'il travaillerait avec le comité d'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) à la mise en place d'une collaboration pour que les travaux d'évaluation du PIC apportent un éclairage sur l'accès des plus pauvres à l'emploi.

Cette fiche décrit le contenu du Plan d'investissement dans les compétences (objectifs, publics cibles, modalités de déploiement et budget), les premiers éléments d'évaluation disponibles ainsi que quelques-uns des points d'intersection avec la Stratégie.

1. La description du Plan d'investissement dans les compétences

Faisant suite à la suggestion d'un grand programme d'investissement porté par le rapport Pisani-Ferry (2017), le plan d'investissement dans les compétences est une stratégie multidimensionnelle portant sur la période 2018-2022 visant à :

- former un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et un million de jeunes éloignés du marché du travail ;
- répondre aux besoins des métiers en tension dans une économie en croissance ;
- contribuer à la transformation des compétences, notamment liée à la transition écologique et à la transition numérique.

1.1. Les publics-cibles

Le PIC est destiné aux demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et aux jeunes sans qualification. Il cible plus particulièrement les personnes en situation de fragilité, dont : les premiers niveaux de qualification (inférieur ou égal au baccalauréat) ; les résidents des

Quartiers de la politique de la ville (QPV) et des Zones rurales à revitaliser (ZRR) ; les personnes ni en emploi ni en formation (NEET) ; les parents isolés ; les personnes en situation d'illettrisme ; les réfugiés.

1.2. Les modalités de déploiement du plan

Les actions déployées dans le cadre du PIC s'articulent autour de trois objectifs opérationnels : i) accompagner et sécuriser les parcours des individus ; ii) garantir un socle de compétences de base ; iii) répondre aux besoins des entreprises et qualifier la main-d'œuvre.

Trois modalités de mise en œuvre sont prévues dans le cadre du plan :

- les **Pactes régionaux d'investissement dans les compétences** co-élaborés par la région et l'État dans le cadre du Crefop sont signés pour la période 2019-2022¹. Ils définissent les axes pour lesquels l'État interviendra en additionnalité des crédits des conseils régionaux ;
- le lancement ou l'intensification d'**actions nationales d'accompagnement dans l'emploi** des publics fragiles et de soutien aux enjeux de transformation des métiers ;
- le lancement d'**appels à projets pour innover et transformer par l'expérimentation** sur des volets nécessitant une nouvelle approche des politiques publiques : pratiques de *sourcing*, remobilisation, activation des pairs, micro-activités solvables, badges numériques ouverts et écosystème de confiance, employeurs inclusifs, etc.

Le tableau en fin de document précise les actions répondant aux trois objectifs, leurs modalités de mise en œuvre ainsi que leur niveau d'avancement à octobre 2020².

1.3. Le budget

Le PIC est doté de près de 13,8 milliards d'euros sur la période 2018-2022³. Pour 2020, ce sont 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement qui sont consacrés au PIC. Ces montants prennent en compte une participation de France compétences au financement du PIC, par le biais d'un fonds de concours à hauteur de 1,6 milliard d'euros, et le concours du Fonds social européen (FSE).

¹ Deux conseils régionaux ont refusé la contractualisation avec l'État : Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes. Dans ces deux cas, c'est Pôle emploi qui est en charge du déploiement du dispositif ainsi que de la gestion de l'enveloppe budgétaire prévue dans le cadre du PIC.

² Dares (2020), *Premier rapport du comité scientifique du Plan d'investissement dans les compétences*, octobre.

³ Dont 6,7 milliards pour les décrocheurs et 7,1 milliards pour les demandeurs d'emploi. 90 % des fonds du PIC sont dirigés vers les actions de formation et 10 % visent la transformation du système par des expérimentations de nouveaux outils.

Le haut commissaire aux compétences a par ailleurs confirmé que les pactes régionaux 2019-2022 seront prolongés en 2023 pour une année supplémentaire.

2. L'évaluation du PIC

Outre les régions qui sont en capacité d'évaluer les initiatives qu'elles financent, l'évaluation du Plan est conduite par **un comité scientifique indépendant** composé d'une vingtaine de chercheurs de disciplines diverses.

Dans le cadre de cette évaluation, une enquête trimestrielle (« Post-Formation »), une enquête auprès des stagiaires du programme « Hope » et un dispositif statistique permanent (FORCE) ont été initiés. Par ailleurs, le comité scientifique a lancé une série de marchés d'études et d'appels à projets de recherche (APR).

Le [deuxième rapport](#) du comité scientifique d'évaluation du PIC, paru en novembre 2021, dresse un bilan sur la période 2018-2020.

2.1. Bilan quantitatif satisfaisant malgré un coup d'arrêt lié à la crise sanitaire

Sur le plan quantitatif, le PIC a permis d'atteindre dès 2019 un niveau d'entrées en formation supérieur à un million et de le maintenir en 2020. Il s'agit d'une augmentation sensible par rapport aux chiffres enregistrés en 2017 et 2018, aux alentours de 820 000. Cependant, si l'on tient compte de l'année 2020, gravement marquée par la crise sanitaire, les volumes sont en net retrait par rapport aux objectifs affichés. La montée en charge extrêmement rapide du CPF autonome a permis de maintenir le niveau global des entrées en 2020, mais ce phénomène est distinct des actions du PIC. Les CPF ont surtout financé des formations courtes, alors que l'objectif du PIC est plutôt de développer des formations longues et qualifiantes.

2.2. Un meilleur accès à la formation des moins diplômés qui restent néanmoins sous-représentés dans les entrées en formation certifiantes

Un défi relevé par le PIC est l'accès à la formation des moins diplômés. Les personnes disposant d'un niveau de diplôme strictement inférieur au baccalauréat, qui font partie du « public cible » du PIC, sont les premiers bénéficiaires des parcours d'accompagnement mis en œuvre au niveau national (Prépa compétences, appel à projets 100 % inclusion notamment) qui visent à sécuriser l'entrée en formation. Ces peu diplômés ont également bénéficié de l'accroissement du nombre d'entrées en formation.

Si l'on se limite à la période avant la crise sanitaire, les probabilités d'entrée en formation ont progressé par rapport à la situation avant PIC : parmi les demandeurs d'emploi inscrits

au chômage au premier trimestre 2017, 8 % étaient entrés en formation au bout d'un an. Cette probabilité d'entrée en formation à un an a augmenté de 3 points de pourcentage pour les demandeurs d'emploi entrés au premier trimestre 2019. Cependant, bien que les peu diplômés soient la cible des actions du PIC, on n'observe pas de rattrapage par rapport aux plus diplômés. Les peu-diplômés, à l'exception des jeunes, restent sous-représentés parmi les personnes formées. Alors qu'ils représentent 56 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi en 2018 et 2019, les personnes peu diplômées ne représentent que 52 % des entrées en formation, une part qui n'a pratiquement pas évolué sur la période. Par ailleurs, l'accent mis par le PIC sur les formations qualifiantes ne s'est pas fait à l'avantage des moins diplômés. Les probabilités d'accès à la formation certifiante ont progressé à un rythme plus rapide pour les personnes avec un niveau de diplôme au moins équivalent au baccalauréat que pour les personnes moins diplômées.

2.3. Prépa compétences : un dispositif ambitieux et emblématique du PIC, qui nécessite des transformations en profondeur dans les pratiques des acteurs

Le dispositif « Prépa compétences », déployé sur le plan national par l'Afpa et Pôle emploi, vise à aider à la définition et à la validation d'un projet personnalisé d'accès à la qualification, afin de sécuriser l'entrée en formation et par la suite éviter les risques d'échecs (notamment les ruptures ou les abandons). La personnalisation de l'accompagnement et de la formation dans le but de créer des parcours « sans coutures », dans un cadre multipartenarial, est aussi une visée de plusieurs expérimentations régionales.

Si le comité constate un effet indéniable sur les parcours des demandeurs d'emploi entrés dans le programme, avec une amélioration « significative » du taux d'accès à la formation pour les demandeurs d'emploi accompagnés via Prépa compétences, il dresse un bilan pour le moment en demi-teinte. En effet, des incertitudes demeurent sur les biais de sélection des bénéficiaires du dispositif, qui doivent présenter des projets de formations construits et cohérents et dont on peut penser qu'ils auraient accédé à la formation sans Prépa compétences. *A contrario*, les taux d'entrées dans le dispositif suggèrent que près des deux tiers des bénéficiaires ne sont pas entrés en formation à l'issue d'un programme dont c'est pourtant l'objectif principal, en particulier du fait d'un taux d'abandon important en cours de dispositif.

Côté améliorations de l'accompagnement des publics les plus éloignés, le bilan dressé est également mitigé. Si les pratiques des conseillers se sont effectivement adaptées pour répondre aux besoins individualisés de ce public très spécifique, le dispositif reste marqué par une focale sur le niveau scolaire, mis en relation avec les capacités des stagiaires à réussir les tests d'entrée dans les formations visées, alors même que les formateurs ne sont pas mandatés pour travailler la remise à niveau. Les ateliers proposés peuvent alors

se révéler peu adaptés à certains profils de bénéficiaires et ne valorisent pas suffisamment leur parcours professionnel antérieur.

2.4. Une évaluation qui sera complétée par de nombreux travaux en cours

Concernant la question cruciale de la mise en œuvre du PIC à l'échelle régionale, un marché d'étude d'ampleur a été lancé à l'été 2021 pour le compte du comité scientifique, centré autour de huit monographies de régions. Elles permettront d'apporter des éléments plus précis sur les modalités et les effets de la contractualisation État/région pour l'accès à la formation des moins qualifiés, la transformation de l'offre de formation, ou encore les outils pour mieux répondre aux besoins des territoires en termes de compétences.

En 2022-2023 seront connues les conclusions des évaluations de plusieurs expérimentations de programmes de formation mis en œuvre à l'échelle régionale ainsi que de programmes nationaux. Cela permettra d'apprécier la capacité de programmes lancés par le PIC à toucher des publics « cibles ».

3. L'articulation entre le PIC et la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Les articulations entre l'évaluation du PIC et de la Stratégie pauvreté se situent principalement au niveau des publics et des mesures en faveur de l'accompagnement, de la formation et de l'emploi. Les publics cibles du PIC (voir ci-dessus) appartiennent aux catégories de population les plus susceptibles de se trouver en situation de pauvreté monétaire¹. Une partie des solutions mobilisées pour leur permettre d'accéder à terme à l'emploi sont des actions du PIC.

Plusieurs mesures de la Stratégie pauvreté sont directement liées ou pourraient bénéficier des évaluations produites dans le cadre du PIC :

Mesure 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.

Le repérage des jeunes « invisibles » constitue un élément essentiel du Plan d'investissement dans les compétences. À cet effet, un appel à projets « Repérage et mobilisation des invisibles » a été lancé en février 2019 dans le cadre du PIC. Dans ce cadre, 230 projets sont soutenus pour un montant de 60 millions d'euros. Un nouvel appel à projets a été lancé courant 2021, pour un montant de 40 millions d'euros. Des évaluations relatives à ces projets seront rendues disponibles au cours des prochaines années.

¹ 60 % du revenu médian.

Outre ces deux vagues régionales, un volet national visant à « aller vers » les publics dits « invisibles » à travers des « maraudes » dans l'espace numérique, a été également lancé en 2021.

Mesure 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.

L'objectif du Plan d'investissement dans les compétences de l'insertion par l'activité économique (PIC - IAE), qui prend la forme d'un accord de développement de l'emploi et des compétences (ADEC) est **de favoriser l'insertion par l'activité économique des salariés en insertion des SIAE** (structures d'insertion par l'activité économique). Il permet de cofinancer **les actions répondant aux besoins en compétences et qualification dans les secteurs et métiers à potentiel d'emploi**. Une rallonge budgétaire de 75 millions d'euros a été accordée à cet accord dans le cadre du plan « Ambition IAE » en 2020.

Aucune évaluation des projets conduits dans le cadre de cet accord de développement de l'emploi et des compétences n'est prévue à ce jour.

Outre ces mesures, on note que certaines expérimentations (déployées au niveau national ou dans le cadre des PRIC) ou dispositifs du PIC ont vocation à entrer en résonance avec les objectifs de la Stratégie. Certains de ces programmes font l'objet d'évaluations auxquelles le comité d'évaluation de la Stratégie doit apporter une attention toute particulière. Relevons notamment :

- Le programme EMILE qui vise à proposer un accompagnement sur-mesure, global et intégré, aux Franciliens mal logés, afin qu'ils trouvent un logement adapté et un emploi dans une région présentant des besoins de main-d'œuvre et des opportunités de logement.

Une évaluation de ce programme a débuté courant 2022. Elle s'achèvera dans le courant 2023.

- Le dispositif « Étincelle », qui s'inscrit dans le programme « PIC 100 % inclusion », a pour but de remobiliser des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés, en priorité dans des QPV ou dans des zones rurales enclavées, ainsi que sur des territoires d'Outre-mer. Il vise également à accompagner de façon individualisée les bénéficiaires en levant les freins à l'insertion sur le marché du travail et en co-construisant avec eux leur projet professionnel. Mis en place sur 19 départements, ce programme a pour objectif d'accueillir 5 000 jeunes sur trois ans.

Une évaluation de dix de ces dispositifs « Étincelle », mis en place par Les Apprentis d'Auteuil, a été lancée en 2021. Elle rendra ses conclusions courant 2022.

- Les **projets expérimentés** dans le cadre de l'appel à projet national « Intégration professionnelle des réfugiés ».

Les projets expérimentés dans ce cadre ont fait l'objet d'un marché d'évaluation financé par le comité scientifique de l'évaluation du PIC. Cette évaluation s'est faite au travers de huit monographies départementales, portant sur la période 2018-2021.

Ces travaux d'évaluation conduisent à souligner que les bénéficiaires de la protection internationale sur cette période présentent des caractéristiques spécifiques : ce sont en majorité des hommes jeunes, le plus souvent allophones et avec un niveau scolaire peu élevé. Pour répondre aux enjeux d'intégration professionnelle de cette population, la coordination de l'offre de mesures progresse. Néanmoins des problèmes de lisibilité et d'éclatement de cette offre peuvent subsister.

Les politiques d'intégration professionnelle et les parcours des réfugiés apparaissent comme fortement structurés par les tensions sur les capacités d'hébergement et de logement sur le territoire, qui rend utile l'implication active des acteurs de l'hébergement social pour l'accompagnement vers l'emploi. Les monographies départementales relèvent par ailleurs un manque sur les formations linguistiques à destination des personnes en situation d'illettrisme d'une part et à un niveau intermédiaire d'autre part. Elles identifient aussi un enjeu de coordination et de repérage de l'offre de formation linguistique de la part des prescripteurs.

Enfin si le programme « Hope » est salué par beaucoup d'acteurs pour sa capacité à sécuriser les parcours de professionnalisation des réfugiés, il concerne de petits effectifs et reste concentré essentiellement sur un public masculin.

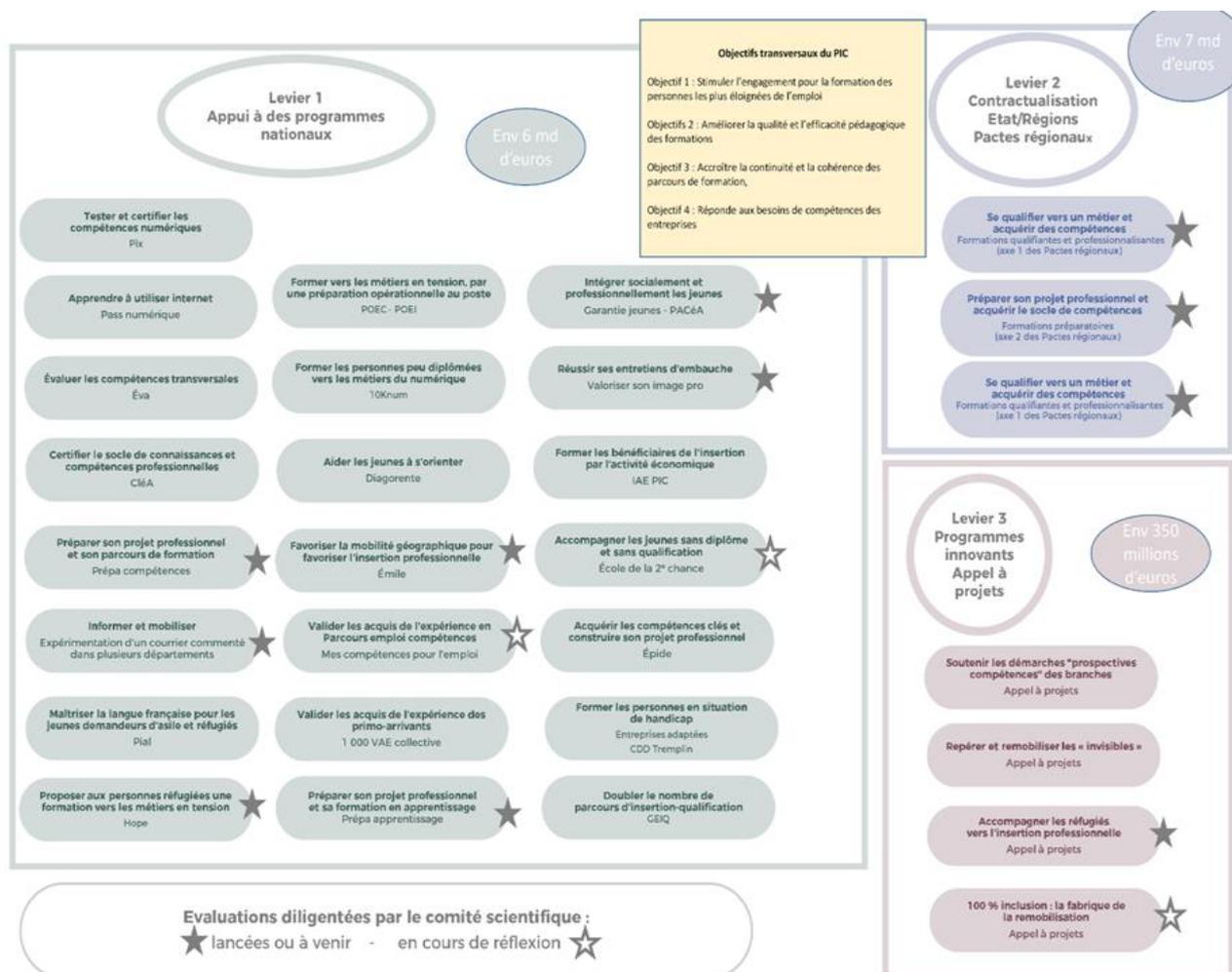
- Les écoles de la 2^e chance (E2C) sont des établissements qui forment des jeunes « décrocheurs » de moins de 26 ans sans qualification et sans diplôme et les accompagnent dans la mise en place d'un projet professionnel. Les E2C bénéficient de financements locaux, nationaux et européens et les jeunes qui y suivent une formation bénéficient de la rémunération de la formation professionnelle.

Une évaluation qualitative de ces écoles, lancée dans le cadre de l'évaluation du PIC, est actuellement en cours. Celle-ci devrait donner lieu à une publication de la Dares en 2023.

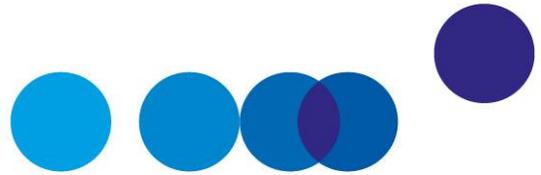
- Les parcours d'entrée dans l'emploi (PEE) mis en place dans le cadre du PRIC Île-de-France : Il s'agit d'un dispositif déjà existant en Île-de-France, créé pour les jeunes, peu ou pas qualifiés, que la région a souhaité ouvrir aux bénéficiaires du RSA. Ce dispositif offre deux parcours : l'un dit « classique » qui repose, après un sas d'entrée et de diagnostic, sur un programme de formation à la carte permettant de travailler et valider un projet professionnel pouvant déboucher sur l'emploi ou un parcours de formation, l'autre dit « sécurisé » qui associe des entreprises souhaitant recruter aux actions de formation menées. Ces parcours sont d'une durée variable, pouvant aller jusqu'à six mois.

Une évaluation quantitative de ce dispositif, prévue initialement, a finalement été abandonnée. Demeure une évaluation qualitative, encore en cours. Les premiers éléments présentés dans le cadre du rapport du conseil scientifique du PIC laissent cependant envisager une difficulté du dispositif à atteindre sa nouvelle cible, à savoir les bénéficiaires du RSA.

Présentation des principaux dispositifs du PIC selon les trois leviers sur lequel ce plan d'investissement repose et présentation des dispositifs spécifiquement évalués par le conseil scientifique



Source : deuxième rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC, p. 28



COMPLÉMENT 5

MODALITÉS DE CONSULTATION DU 5^E COLLÈGE DU CNLE ET DU PANEL CITOYEN

Depuis son installation, le comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a complété ses travaux par des éclairages issus de la réflexion et de l'expérience de deux groupes de citoyens et de personnes concernées¹.

Ainsi, pour la troisième année consécutive², ont été consultés :

- un panel *ad hoc* de citoyens, composé d'une trentaine de personnes représentatives de la population française (selon les critères de sexe, d'âge, de profession, de région, de catégorie d'agglomération et de niveau d'études), qui vise à prendre en considération autant que possible les questions que nos concitoyens peuvent se poser lorsqu'ils s'interrogent sur les politiques de lutte contre la pauvreté. Ce groupe est accompagné par l'Ifop, qui en anime les échanges ;
- le 5^e collège (anciennement 8^e collège) du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), composé de personnes en situation d'exclusion ou de précarité accompagnées par des associations, qui vise notamment à attirer l'attention sur certains enjeux de mise en œuvre qui pourraient, sans cela, demeurer inaperçus, et à prendre en compte « leurs savoirs de vie ». Ce groupe est accompagné par le secrétariat général du CNLE.

Cette annexe vise à préciser les modalités de ces consultations.

¹ Les conditions dans lesquelles se sont mis en place ces dispositifs – inédits sous cette forme, dans cette durée et avec un tel objet –, ainsi que le détail de leur organisation sont présentés dans l'annexe 7 de la note d'étape du 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](#) », France Stratégie, mars.

² Les deux groupes ont été consultés dans le cadre de la note d'étape de 2020, du rapport 2021 ainsi qu'à l'occasion de la publication des deux notes de 2020 et 2021 consacrées à la lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus.

1. Un cadre partagé

Dans le cadre de la préparation du rapport du comité d'évaluation, celui-ci a souhaité recueillir, outre les avis des deux groupes sur l'évaluation de la Stratégie, leur point de vue d'une part sur une série de thématiques d'intérêt particulier pour l'élaboration du rapport et d'autre part sur les suites à donner à la Stratégie elle-même. Pour alimenter leur réflexion, des informations sur le déploiement de la Stratégie pauvreté depuis le rapport de 2021 ainsi que sur l'évolution des indicateurs relatifs à la pauvreté ont été fournies aux participants du panel citoyen et du 5^e collège du CNLE.

Comme lors des deux années précédentes, les deux groupes ont rédigé un avis. Transmis au comité en amont de la rédaction du rapport annuel, ils ont été explicitement pris en compte par le comité et sont publiés en annexe du présent complément¹. Le comité y a également répondu directement par écrit, dans un message adressé à l'ensemble des membres du panel citoyen d'une part, du collège des personnes accompagnées d'autre part. Des rencontres entre le président du comité d'évaluation et des représentants des deux groupes ont également été organisées en amont de la publication du rapport.

Dans le détail, les calendriers, les partenaires mobilisés pour l'animation des travaux, les modalités de formation, de dialogue et de recueil des avis ont légèrement différé entre le panel et le collège. À la différence du dispositif mis en place en 2020 et 2021 cependant, les deux groupes ont bénéficié d'une journée de travail et de formation commune, au cours de laquelle des premiers éléments de bilan sur ces trois années d'évaluation participative.

2. La consultation du panel citoyen (2022)

Le dispositif de consultation : le panel citoyen

Comme les deux années précédentes², le choix a été fait pour le panel citoyen d'une formule mixte entre un travail en groupe (une journée de formation « en présentiel » et une journée pour la rédaction de l'avis) et des échanges à distance, sur une plateforme en ligne mise à leur disposition entre les deux samedis de travail. Quatorze citoyens du panel ont participé à l'exercice³.

¹ L'avis du CNLE est publié en [complément 6](#). L'avis du panel citoyen est publié en [complément 7](#).

² La méthodologie de consultation du panel citoyen a été définie, en amont de l'élaboration de la première note du comité, avec l'appui des services du Service d'information du gouvernement (SIG), par les équipes de France Stratégie et de son prestataire l'Ifop.

³ Un nombre sensiblement inférieur à la précédente édition qui avait réuni 23 participants.

Le calendrier

- Samedi 14 mai 2022 : journée de formation commune avec le 5^e collège du CNLE ; matinée de rencontres, après-midi d'échanges et de bilan animé par l'Ifop ;
- Du 16 au 20 mai 2022 : plateforme d'échanges en ligne ouverte entre les citoyens membres du panel sur la base d'une trame d'animation et d'une liste de points sur lesquels ils sont amenés à réagir ;
- Samedi 21 mai 2021 : deuxième session de travail collectif animée par l'Ifop, en vue de la validation de la contribution écrite ;
- Semaine du 23 mai au 30 mai 2021 : rédaction finale de l'avis et validation à distance du texte par l'ensemble des membres du panel ;
- 30 mai 2021 : transmission de l'avis citoyen aux membres du comité d'évaluation.

La journée de formation

Cf. *infra* « Formation commune ».

Déroulé de consultation sur la plateforme en ligne

Au cours de la semaine du 16 au 20 mai 2022, les citoyens ont pu échanger sur une plateforme dédiée en ligne en s'appuyant sur des courts textes de contextualisation et un questionnaire guidé. La consultation a été organisée selon le calendrier suivant :

- 16 mai : généralités - retours sur la journée de formation et les présentations de la DIPLP et de la Dihal ;
- 17 mai : déploiement de la Stratégie ;
- 18 mai : évaluation des mesures de la Stratégie par thématique ;
- 19 mai : effets globaux de la Stratégie ;
- 20 mai : points d'attention et suites à donner à la Stratégie.

Les échanges avec le comité d'évaluation

Afin que s'engage un dialogue entre les citoyens du panel et les membres du comité d'évaluation, plusieurs modalités d'échange ont été mises en place :

- lors du samedi de formation, échange avec le président du comité d'évaluation sur les attentes du comité, les priorités et les points d'attention ;

- une fois l'avis rédigé par les citoyens, le président du comité d'évaluation a rencontré les membres du panel citoyen pour échanger sur leur avis remis au comité d'évaluation ;
- enfin, simultanément à l'adoption du second rapport du comité d'évaluation, celui-ci a adressé à l'ensemble des membres du panel citoyen une lettre de réponse à l'avis citoyen, visant à témoigner de la prise en compte de différents aspects de cet avis dans le rapport 2022 du comité d'évaluation.

3. La consultation du 5^e collège du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (2022)

Le dispositif de consultation : le 5^e collège du CNLE

Afin de prendre en compte le regard des personnes plus spécifiquement concernées par les politiques de lutte contre la pauvreté, France Stratégie s'est rapprochée du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (CNLE) pour poursuivre la consultation initiée il y a deux ans¹. Contrairement aux années précédentes, où les personnes concernées avaient été réunies en collège distinct, le temps de formation était cette fois conjoint avec les membres du panel citoyen. Les échanges avec le président du comité d'évaluation et les débats sur la rédaction de l'avis se sont, en revanche, déroulés de manière disjointe.

Pour la rédaction du premier avis, le 5^e collège du CNLE avait été accompagné par l'Agence nouvelle pour les solidarités actives (ANSA). Depuis deux ans, c'est le secrétariat général du CNLE qui se charge de cet accompagnement. Les 32 membres du 5^e collège ont été invités à donner leur avis. Dix-sept ont effectivement participé aux différentes phases de la consultation.

Le calendrier

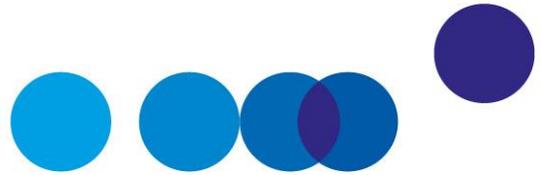
- Samedi 14 mai 2022 : journée de formation commune avec le panel citoyen ; matinée de rencontres, après-midi d'échanges et de bilan animé par l'Ifop ;
- 18 mai 2022 : recueil de l'avis des membres du 5^e collège ;
- 19-28 mai 2022 : rédaction de l'avis par le secrétariat général du CNLE et validation ;
- 30 mai 2022 : transmission de l'avis du 5^e collège aux membres du comité d'évaluation.

¹ Le CNLE avait préparé, avec l'appui de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les modalités de consultation des membres du collège des personnes concernées (aujourd'hui « 5^e collège »).

4. Le contenu de la formation

Le programme de la journée commune de formation était le suivant :

Horaire	Déroulé		Contenu	
9 h 00 - 9 h 10	Mot d'accueil <i>Mme Marine de Montaignac</i> <i>M. Louis Schweitzer</i>			
9 h 10 - 10 h 10	Point d'étape sur la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté <i>Mme Marine Jeantet (DIPLP)</i>		État des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie (présentation et échanges)	
10 h 10- 10 h 40	Point d'étape sur le plan « Logement d'abord » <i>M. Sylvain Mathieu (Dihal)</i>		État des lieux de la mise en œuvre du plan « Logement d'abord »	
11 h 00 - 11 h 30	Les travaux d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté <i>Mme Marine de Montaignac (France Stratégie)</i>		Méthodologie d'évaluation retenue Éléments de suivi et d'évaluation de la Stratégie pauvreté	
11 h 30 - 12 h 45	Échanges sur la mise en œuvre territoriale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté <i>(M. Emmanuel Gagneux, Mme Nathalie Latour et Mme Joëlle Chenet)</i>		Présentations de 15 min de chaque intervenant puis échanges	
12 h 45	Déjeuner			
	Panel citoyen	5 ^e collège du CNLE	Panel citoyen	5 ^e collège du CNLE
14 h 00 - 15 h 00	Échanges avec le comité d'évaluation <i>M. Louis Schweitzer</i>	Bilan rétrospectif de la consultation citoyenne <i>Ifop</i>	Question d'intérêt pour le comité d'évaluation et recommandations envisagées	
15 h 15 - 16 h 15	Bilan rétrospectif de la consultation <i>Ifop</i>	Échanges avec le comité d'évaluation <i>M. Louis Schweitzer</i>	Retour sur les trois années de consultation	Question d'intérêt pour le comité d'évaluation et recommandations envisagées



COMPLÉMENT 6

AVIS DU 5^E COLLÈGE DU CNLE



Avis du collège des personnes concernées au comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté

Le 30 mai 2022,

Contexte

Les membres du 5^e collège du CNLE ont été associés à l'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté comme ils l'avaient été en 2020 et en 2021 pour l'élaboration des rapports annuels produits par le comité d'évaluation présidé par Louis Schweitzer. Cette troisième consultation a vocation à dresser un bilan de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et à faire des propositions pour alimenter une nouvelle Stratégie.

La consultation organisée et animée par le secrétariat général du CNLE le 18 mai 2022 a été précédée par une journée de formation organisée pour la première fois conjointement avec le panel citoyen le 14 mai dernier. Cette journée animée par France Stratégie s'est tenue en présence de Marine Jeantet (DIPLP), Sylvain Mathieu (Dihal), Nathalie Latour (FAS), Emmanuel Gagneux, (conseil départemental de l'Oise) et Joëlle Chenet, (Commissaire à la lutte contre la pauvreté en région Provence-Alpes-Côte d'Azur). Cette journée a permis aux participants d'échanger sur la mise en œuvre des 35 mesures de la

Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté avec ses chefs de file au niveau national et au niveau territorial.

Douze membres du 5^e collège étaient présents à cette formation. Sept d'entre eux ont participé à la consultation organisée pour rédiger un avis sur le bilan de la Stratégie. Au total la consultation a réuni 14 membres du 5^e collège, 10 femmes et 4 hommes. Cinq participants sont d'anciens membres du 8^e collège et à ce titre étaient présents à l'installation du comité d'évaluation (voir la liste des participants en annexe).

L'avis a été rédigé à partir du questionnaire transmis par France Stratégie comprenant trois questions principales :

- Quel est votre regard sur la mise en œuvre globale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et sur les évolutions qu'elle a apportées ?
- Quels sont à vos yeux les points les plus importants à évoquer dans le rapport 2022 du comité d'évaluation pour chaque thème (les 35 mesures de la Stratégie déclinées pour chaque thématique) ?
- Quels sont les éléments indispensables et prioritaires à vos yeux pour poursuivre la Stratégie de lutte contre la pauvreté ?

Le secrétariat général a animé ce temps de travail collectif et a rédigé l'avis qu'il a soumis pour validation aux membres du 5^e collège avant de le transmettre à France Stratégie.

1. Quel est votre regard sur la mise en œuvre globale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et sur les évolutions qu'elle a apportées ?

1.1. La mise en œuvre de la Stratégie a été percutée par la crise sanitaire

La plupart des personnes concernées estiment que certaines situations se sont aggravées à cause de la crise sanitaire et n'avaient pas été anticipées dans cette Stratégie. Les mesures de la Stratégie ont été appliquées, mais leur effet s'en est trouvé atténué. Il est donc difficile de présenter un constat objectif.

1.2. Émergence de nouveaux publics en situation de précarité ou de pauvreté

Les participants font remarquer que la crise sanitaire a entraîné des difficultés pour se soigner, s'alimenter, accéder à l'éducation (école à la maison), a mis en exergue le sentiment d'isolement, la difficulté à maintenir le lien durant la crise sanitaire pour les enfants placés et avec les travailleurs sociaux. Le nonaccès au numérique a accentué le

non-accès à certains droits car les services publics : CCAS, Caf et CPAM étaient fermés. Il est constaté que la crise sanitaire a vu **l'émergence de nouveaux publics** dans les circuits d'aide alimentaire et sociale. **Ces populations sont encore là après la crise**, comme c'est notamment le cas des personnes âgées.

1.3. La Stratégie est nécessaire mais la portée de son action est limitée

Les participants dans leur majorité **saluent la bonne volonté du gouvernement**. Certaines expérimentations sont positives et devraient être généralisées mais ils estiment aussi que **les moyens sont insuffisants**.

Les mesures prises pour les jeunes sont satisfaisantes. Les mesures prises en matière de formation initiale pour faire évoluer les pratiques des travailleurs sociaux (reconnaissance de la paire-aidance, formation d'un référent) sont aussi remarquées.

Hormis le paquet de mesures destinées aux jeunes qui dégage un ensemble cohérent, ils considèrent que « *la Stratégie pauvreté délaisse les autres publics* » et ont le sentiment qu'on a fait des « **petits rattrapages** » pour certaines populations.

1.4. Les difficultés à apprécier les résultats de la Stratégie pauvreté

La réussite de la Stratégie s'appuie sur des objectifs chiffrés mais « *on n'a pas de possibilité de savoir si les chiffres sont bons car on n'a pas d'éléments d'appréciation. Les chiffres sont donnés par les promoteurs de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté sans que l'on puisse les vérifier* » a fait remarquer une participante. « *C'est la quantité qu'on regarde plus que la qualité* » indique une autre participante. Pour un autre, « *les chiffres et les indicateurs sur la pauvreté sont assez peu pertinents car ils ne mesurent pas la qualité des emplois et le bien-être ou mal-être des personnes concernées* ».

Certains déplorent que malgré le fait que le sujet soit sur la table depuis cinq ans, les résultats ne soient pas au rendez-vous. « *Les efforts ne sont pas suffisants et ne peuvent pas suivre le rythme avec lequel progresse la pauvreté. Par conséquent les personnes en situation de pauvreté ont l'impression que rien est fait* ». Pour remédier à cette situation, un participant suggère « *une approche concertée avec les organisations de terrain afin de **donner de la visibilité aux personnes précaires et les travailleurs pauvres** dans le cadre de la Stratégie pauvreté.* »

Les membres du 5^e collège sont circonspects sur le bilan de la Stratégie pauvreté et **ils n'adhèrent pas au constat** plutôt satisfaisant de l'évolution de la pauvreté dressé à partir des indicateurs socio-économiques (baisse du chômage, stabilité du taux de pauvreté) qui ont été publiés dernièrement.

1.5. Constat d'une aggravation de la pauvreté plutôt que d'une stabilisation

Selon eux, les chiffres sont en décalage avec la réalité, les situations vécues ou celles dont ils peuvent témoigner. Les participants insistent sur l'**aggravation de la pauvreté et soulignent la précarisation de certaines catégories de la population. Celles qui sont citées par une majorité de personnes concernées sont les personnes âgées et les travailleurs pauvres.** « *Les personnes âgées touchent des petites retraites et qui se retrouvent dans des circuits d'aide alimentaire (...) Les travailleurs pauvres sont passés sous silence* » se désole une participante. « *De nombreux travailleurs sociaux se retrouvent dans une situation difficile* » indique une autre avant d'ajouter « *de nombreuses personnes comme les caissiers ont été mobilisés tout au long de la crise (...) n'ont pas vu leurs efforts récompensés* ». « *Les sans-abri sont moins nombreux mais la situation des personnes restées sans abris s'est aggravée* » déplore un participant.

Au-delà de la défiance exprimée, certains des participants redoutent que « *les bons chiffres donnent un mauvais regard sur les gens en situation de précarité* ». « *Le discours des pouvoirs publics sur le contrôle est inquiétant* ». « *On ressent moins de compréhension de la part de la population et il y a un regard négatif de la société* » indique une participante « *en dénonçant la désinformation dont les personnes en situation de pauvreté sont victimes* ».

2. Quels sont à vos yeux les points les plus importants à évoquer dans le rapport 2022 du comité d'évaluation pour chaque thème ?

2.1. Pour les actions en matière de petite enfance et d'éducation

Des actions intéressantes ont été menées, mais avec un impact limité car elles étaient trop ciblées et risquent de stigmatiser certains groupes. Le développement **des modes de garde et la gratuité des petits déjeuners** ont été les mesures le plus souvent citées lors de l'échange par les membres du 5^e collège, relevant notamment les actions innovantes qui ont été proposées dans le cadre de l'appel à projets « Petite enfance », auquel ont participé certains membres du 5^e collège mais en déplorant leur insuffisance notamment dans les zones rurales et les petites villes. **Les mesures sont intéressantes mais méritent d'être généralisées.**

Les modes de garde ont été évoqués pour remarquer qu'il faudrait surtout plus de dispositifs pour les personnes en horaires décalés, car elles n'ont souvent pas d'autre choix que de payer une nounou ou avoir recours aux grands-parents pour pouvoir travailler la nuit ou tôt le matin ou tard le soir. Quelqu'un a fait remarquer que dans certains pays nordiques, lorsque les grands-parents gardent leurs petits-enfants, ils perçoivent une indemnité financière. Certains participants ont suggéré que l'on pourrait aussi développer

des crèches en entreprise. Cette proposition a suscité des débats car beaucoup craignaient que les entreprises ne jouent pas le jeu.

Les actions ou expérimentations mises en œuvre sont perçues comme étant intéressantes mais avec un impact limité car pour un certain nombre de participants, « on traite les symptômes mais pas le mal ». Pour certains, il s'agit d'un « *pansement sur une jambe de bois* » car pour lutter contre les inégalités sociales dès le plus jeune âge, il faut associer les familles. **C'est la famille dans sa globalité qu'il faut traiter et non uniquement l'enfant.** Le terme « mixité » auquel se rapportent certaines mesures a suscité des réactions. Selon un participant « *la mixité sociale implique de mettre en place un système éducatif qui ne cultive pas l'excellence et ne privilégie pas certains enfants* ». « *Je suis tout à fait favorable à la mixité à l'école mais je crains qu'elle génère une forme de rejet de la part des enfants qui ne bénéficieront pas des petits déjeuners gratuits* ». « *Je suis favorable à la mixité mais lorsque des enfants de milieux différents sont scolarisés au même endroit ils ont tendance à se regrouper en bandes, ce qui génère de la tension. Concernant les petits déjeuners, pourquoi ne pas les généraliser à tous les enfants et faire payer les parents qui en ont les moyens* ».

Beaucoup ont le sentiment que **les publics sont renvoyés dos à dos**. Il faut aussi apporter des réponses qui soient mieux adaptées aux besoins des territoires estiment certains. D'autres souhaiteraient que l'on travaille pour avoir une société plus égalitaire plutôt que de compenser pour une population donnée les inégalités produites.

2.2. Pour les actions en matière de santé

La CSS et le 100 % santé sont des « bonnes » mesures même si cela ne règle pas tout car pour bénéficier de la gratuité des soins, il faut attendre longtemps une prise en charge alors qu'elle devrait être rapide. Parfois, il n'y a pas d'autres choix que de prendre à sa charge certains soins. Les participants pointent les difficultés à avoir des rendez-vous médicaux dans certaines zones et le non-recours aux soins de certaines personnes par ignorance de leurs droits.

2.3. Pour les actions en matière d'accompagnement, formation et emploi

Les actions menées à destination des jeunes sont jugées satisfaisantes par une majorité des participants (formation obligatoire jusqu'à 18 ans, Garantie jeunes...) mais les moyens mis en œuvre **pour accompagner les personnes sont jugés insuffisants**. Il y a un impératif de résultats pour les personnels qui accompagnent beaucoup de jeunes. Les durées d'accompagnement ne sont pas adaptées car les jeunes concernés ont besoin de temps pour entrer dans le parcours d'insertion. Une participante constate que « *grâce à ce plan, certains professionnels ont eu la possibilité de faire des formations complémentaires* ».

L'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » a aussi été évoquée de façon positive.

2.4. Pour les actions en matière de logement

L'amélioration de l'accès au logement pour les personnes précaires et la prévention des expulsions sont des sujets considérés comme prioritaires par les membres du 5^e collège. Mais aucune **action marquante** n'a retenu leur attention. Un certain nombre d'entre eux déplore le **manque de données** et réclame une véritable évaluation.

2.5. Pour les actions en matière de droits sociaux

Le recensement des mesures mises en œuvre dans l'optique d'accéder aux droits et de lutter contre le non-recours a été l'occasion pour les membres du 5^e collège **de pointer les difficultés rencontrées**. Certains déplorent le manque de communication entre les caisses au détriment de l'utilisateur. Le changement de situation provoque aussi des ruptures de droits et cela ne devrait pas être le cas. Beaucoup regrettent le nombre de documents à fournir à chaque interlocuteur pour obtenir une aide, sans compter les frais occasionnés. Un participant témoigne : « *L'automatisation de la CSS pour les retraités devrait être considérée, car l'Assurance maladie reçoit automatiquement les informations concernant les assurés (impôts et les rémunérations). Or, les délais pour le traitement des papiers entraînent des délais de traitement médical. Bloquer une demande pour renouveler le CSS, par manque de la feuille d'impôts est donc inefficace. Surtout qu'en ce moment l'Assurance maladie ne permet plus l'envoi par internet des documents. Et cela prend plusieurs semaines pour re-traiter la feuille d'impôts renvoyée* ».

Un participant réclame **un bilan de la mise en place des maisons France Services**. Certains font **des propositions** : un participant souhaiterait que le pass numérique de 500 euros pour les personnes les plus précaires soit remis en place. Une autre suggère la mise en place de prêts personnels à taux zéro avec la Banque de France pour les personnes précaires.

3. Quels sont les éléments indispensables et prioritaires à vos yeux pour poursuivre la Stratégie de lutte contre la pauvreté ?

3.1. Quels seraient les volets à renforcer ? À supprimer ? À ajouter ?

Parmi les propositions formulées, on peut évoquer les mesures favorisant la mixité sociale, les actions pour lutter contre la paupérisation des personnes âgées, celles pour faire changer le regard de la société sur les personnes en situation de pauvreté, pour faire un

focus sur les travailleurs pauvres, l'impact de la nouvelle loi sur l'assurance-chômage et l'impact de la modification du RSA (conditionnement de la prestation en contrepartie d'un nombre d'heures de formation, travail...).

3.2. Quels sont les publics qui doivent être ciblés par cette politique ?

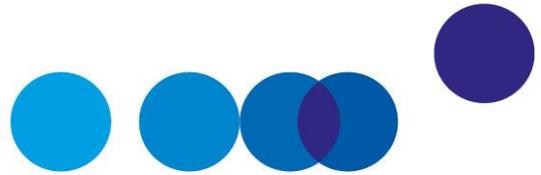
Les sortants de prison, les migrants, les familles monoparentales, les mineurs isolés sont les publics qui ont été cités.

Annexe

Liste des membres du 5^e collège ayant été consultés par le comité d'évaluation pour la rédaction de l'avis

Les Petits Frères des pauvres	<u>Marcel</u>	<u>ANDRE</u>
Les Petits Frères des pauvres	<u>Fatouma</u>	<u>DIOP</u>
Les Apprentis d'Auteuil	<u>Sonia</u>	<u>BENMAA</u>
Les Apprentis d'Auteuil	<u>Sandra</u>	<u>SALZANO</u>
La FAS VaL de Loire	<u>Sylvie</u>	<u>FOUCHE</u>
La FAS Val de Loire	<u>Coumba</u>	<u>TOUMBOU</u>
Secours populaire	<u>Sabrina</u>	<u>GARDON</u>
AF-UPP	<u>Sylvie</u>	<u>HEBERT</u>
CASP	<u>Ali</u>	<u>TAMRAOUI</u>
CHRS Vers l'Avenir	<u>Dominique</u>	<u>VIRLOGEUX</u>
Habitat et Humanisme	<u>Catherine</u>	<u>BOUTET</u>
Fondation Le Refuge	<u>Aurélien</u>	<u>MERABET</u>
Chom'Actif	<u>Sylvain</u>	<u>TERNOIR</u>
La Tribu de Tachenn	<u>Caroline</u>	<u>PETIT</u>
Pas à Pas	<u>Marie-Jeanne</u>	<u>GRENIER</u>
ATD Quart Monde	<u>Nathalie</u>	<u>MONGUILLON</u>
Fondation Armée du salut / CNPA	<u>Yasmina</u>	<u>YOUNES</u>
Fondation Armée du salut / CNPA	<u>Aldo</u>	<u>MAGGIORE</u>
Partage	<u>Yasmina</u>	<u>BENADDI</u>

En souligné les participants à la formation uniquement.



COMPLÉMENT 7

AVIS DU PANEL CITOYEN



Avis du panel citoyen au comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté

Le 30 mai 2022,

Contexte

Notre groupe est composé de 14 citoyens, habitant différentes régions de France et agglomérations de tailles différentes.

Notre groupe est à l'image de la diversité de la population française, que ce soit en termes d'âge, de sexe, de profession, etc. Chacun d'entre nous a une histoire et un rapport à la pauvreté qui lui est propre.

Nous avons été invités à participer à cette concertation citoyenne portant sur l'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, et plus précisément à nous prononcer sur les éléments et les critères qui nous semblent les plus importants à retenir pour évaluer cette Stratégie. Il s'agit du troisième et dernier avis que nous formulons dans ce cadre.

1. Quel est votre regard sur la mise en œuvre globale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et sur les évolutions qu'elle a apportées ?

Nous continuons à rencontrer des difficultés pour évaluer l'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la pauvreté. Nous apprécions les efforts du comité pour nous donner des éléments chiffrés, une sorte de tableau de bord, comme nous l'avions demandé à plusieurs reprises. Pour autant, les données fournies ne correspondent pas pleinement à l'idée que nous nous faisons d'un véritable tableau de bord, facile à décrypter, reprenant l'ensemble des mesures une par une, rappelant leur objectif, détaillant leur avancée, avec une vision à la fois nationale et régionale.

Nous avons toujours le sentiment de manquer d'informations et de repères pour bien comprendre si les objectifs ont été atteints (au moins en partie). Nous rencontrons beaucoup de difficultés à identifier les domaines dans lesquels il y a eu de réelles avancées et ceux, à l'inverse, où du retard a été pris.

L'impression dominante est que beaucoup de choses ont été faites, que des expérimentations ont été menées sur le terrain et cela malgré la crise sanitaire, dont nous craignons qu'elle ralentisse considérablement la mise en œuvre de la Stratégie. Pour autant, cette dernière nous paraît aller trop lentement et nous identifions encore de nombreux freins à son déploiement : **nous sommes frappés par le manque d'uniformité des actions mises en place sur le territoire**. Cela peut selon nous être interprété de différentes façons :

- soit cette situation répond à l'idée de coller aux spécificités des territoires, dans une logique de décentralisation de la mise en place des actions, ce qui peut nous paraître pertinent ;
- soit cela prouve que nous sommes toujours dans une phase d'expérimentation, que le gouvernement a encore du mal à identifier les actions qui mériteraient d'être généralisées ou que la généralisation des expérimentations n'est pas suffisamment accompagnée. Cela peut parfois donner l'impression d'une multiplication d'actions menées sans réel fil directeur.

Nous avons également noté que seules cinq régions ont répondu favorablement à la mise en place de la Stratégie. Nous nous demandons quelles sont les raisons qui sous-tendent cette situation : « *Est-ce que tous les territoires sont en accord avec cette Stratégie et acceptent de la mettre en œuvre ?* »

De même, l'état d'avancement des mesures qui font l'objet d'une contractualisation avec les conseils départementaux nous semble très inégal d'un département à l'autre. Nous aimerions comprendre pourquoi : les départements ont-ils tous été accompagnés de la

même façon et ont-ils été suffisamment accompagnés ? Ces mesures ont-elles du sens dans tous les départements ?

Pour nous, **il y a un équilibre à trouver entre la volonté de coller aux spécificités et contraintes des territoires dans une logique de décentralisation et la nécessité de déployer la Stratégie à l'échelle nationale, dans un souci d'harmonisation et d'égalité de traitement.** Il importe selon nous, à ce stade :

- de sortir de la logique d'incitation à la mise en place des mesures pour aller davantage vers une logique d'obligation ;
- de laisser des marges de manœuvre aux collectivités locales mais dans un cadre global, qui doit rester commun et se déployer sur l'ensemble du territoire.

Dans cette lecture territoriale de la Stratégie, **nous rappelons l'absolue nécessité pour nous de toujours associer et mentionner les Outre-mer, pour que ces derniers fassent pleinement partie du spectre de la Stratégie et de toutes nos réflexions.** Les Outre-mer nous paraissent encore aujourd'hui être les « grands oubliés » de la Stratégie.

Nous remarquons qu'il y a toujours un problème d'adhésion des publics concernés, notamment avec une part du « non-recours » qui n'a pas diminué. Sur ce point, nous ne notons aucune avancée notable. Nous savons que des expérimentations ont été menées à certains endroits, notamment par la Caf, mais nous n'avons aucun retour. Le « non-recours » constitue toujours pour nous le véritable « angle mort » de la Stratégie.

Nous avons même l'impression aujourd'hui d'un accès aux services publics (et *a fortiori* aux droits) de plus en plus complexe, en lien avec la numérisation de la plupart des points d'entrée (Caf, Pôle emploi, etc.), qui fragilise toute une partie de la population.

Nous continuons de constater, par ailleurs, que cette situation de « non-recours » est très peu relayée par les médias. Or cette médiatisation nous paraît un axe important pour une prise de conscience collective de cette problématique.

Les problèmes de recrutement et de formation des acteurs (notamment des travailleurs sociaux et des professionnels de la petite enfance) ont particulièrement retenu notre attention. Ils constituent selon nous une difficulté majeure pour la « bonne » mise en œuvre de la Stratégie, de façon à la fois quantitative et qualitative. Cela nécessite de notre point de vue qu'une attention soit portée à la reconnaissance (statutaire et salariale) de ces acteurs et à l'attractivité de leur métier. Plus globalement, nous avons l'impression que les moyens humains mis à disposition dans le cadre de la Stratégie ne sont pas à la hauteur des enjeux, ce qui limite la mise en œuvre de cette dernière.

Nous nous demandons, par ailleurs, **si les difficultés rencontrées pour évaluer la mise en œuvre de la Stratégie ne sont pas liées à la complexité de cette dernière, à la**

diversité des actions et mesures envisagées, en même temps qu'au très grand nombre d'administrations et d'acteurs mobilisés.

Nous avons noté **l'augmentation considérable du budget alloué à la Stratégie**. Ces chiffres sont impressionnants mais suscitent un certain nombre d'interrogations au sein de notre panel :

- Comment explique-t-on la différence entre les années ?
- Est-ce que les résultats ont été à la hauteur des dépenses et des attentes ? Nous avons beaucoup de mal à mettre face à face les sommes budgétaires, les politiques menées et les populations touchées ? Qu'est-ce que cela représente : pour faire quoi ? Comment ? Par qui ? Pour quelles cibles ?
- Ces sommes ne sont-elles pas venues combler les manques liés à d'autres politiques sur les territoires, comme ceux liés à la suppression de la taxe d'habitation ?

2. Quels sont à vos yeux les points les plus importants à évoquer dans le rapport 2022 du comité d'évaluation pour chaque thème ?

2.1. Sur la question de la petite enfance et de l'éducation

Ce thème est extrêmement important pour nous, notamment pour sa cohérence avec un des axes majeurs de la Stratégie, à savoir « éviter la reproduction sociale de la pauvreté ». Nous avons noté qu'avec la constitution du nouveau gouvernement, la petite enfance est désormais rattachée au Premier ministre, ce qui constitue peut-être un signe d'espoir supplémentaire.

À ce stade, **nous avons le sentiment de manquer d'indicateurs précis pour mesurer l'avancée de la Stratégie en matière de petite enfance et d'éducation.** Les éléments chiffrés dont nous bénéficions ne sont pas toujours faciles à appréhender. Nous avons souvent du mal à savoir si les chiffres atteints sont suffisants et répondent aux objectifs fixés. Nous manquons également d'éléments pour comprendre pourquoi certaines mesures ont été abandonnées et pour quelles raisons nous sommes très loin de l'objectif dans certains domaines.

Plus globalement, **nous nous demandons si, sur la petite enfance et l'éducation, la Stratégie n'est pas trop ambitieuse et ne cherche pas à couvrir un champ trop large, sans priorité claire... ce qui, de notre point de vue, complique sa mise en place et a fortiori son évaluation.** Nous avons l'impression d'une forme d'éparpillement qui ne permet pas d'avoir une lecture claire des avancées opérées ou des retards pris dans les différents domaines. Par ailleurs, les résultats nous paraissent extrêmement disparates

d'un territoire à l'autre. Cet état de fait ne permet pas de conclure sur les effets de la Stratégie en matière de reproduction sociale de la pauvreté.

Dans le détail :

- **Nous avons noté certaines avancées, notamment sur les places en crèche bénéficiant du bonus « Mixité ».** De même, **les résultats pour les crèches à vocation d'insertion professionnelle nous semblent encourageants**, l'objectif étant presque atteint. Le fait que les crèches labellisées ne soient présentes que sur 32 départements retient cependant notre attention : *quid* des autres départements ? Quelles sont les raisons qui sous-tendent cette situation ?
- **Si le dédoublement des classes de CP nous paraît une très bonne chose, nous n'avons pas toujours repéré sa mise en place sur le territoire.** Le manque d'enseignants pour assurer ce dédoublement nous paraît flagrant. Nous nous interrogeons aussi sur l'impact de la crise sanitaire sur le décrochage scolaire, point sur lequel nous n'avons aucun élément pour le moment.
- **Un volet retient particulièrement notre attention, celui de la formation des professionnels de la petite enfance.** L'objectif visé de 600 000 professionnels formés d'ici fin 2022 est très loin d'être atteint (seulement 52 329 professionnels formés, soit 9 % de l'objectif). Premièrement, cet objectif de 600 000 professionnels formés nous paraît irréalisable : *« Il n'y a pas assez de personnes qui souhaitent s'engager dans cette voie »*. Deuxièmement, si ces faibles résultats en matière de formation peuvent en partie s'expliquer par la survenue de la crise sanitaire, ils soulèvent, cependant, à nos yeux un problème crucial ; celui de l'attractivité de ces métiers. Ces métiers sont encore trop soumis à des formes de contrats précaires et à un manque de reconnaissance à la fois statutaire et salarial. Or, nous tenons à rappeler que ces professionnels constituent un pilier essentiel dans la réussite de la Stratégie.

2.2. Sur la question du logement

La thématique du logement a toujours été très importante pour notre panel. La question du logement nous paraît essentielle pour réduire les situations de pauvreté. Dès notre première rencontre, nous avons souligné l'absence de sa prise en compte dans la Stratégie de lutte contre la pauvreté. **Le fait que le comité fasse du logement une thématique centrale aujourd'hui, non seulement répond à nos attentes, mais nous donne également l'impression d'avoir été utiles et entendus.**

La présentation de Sylvain Mathieu sur la politique du « Logement d'abord » nous a apporté de nombreux éclairages. Nous avons trouvé cette présentation à la fois claire et convaincante sur l'utilité d'un changement d'approche dans la lutte contre le sans-abrisme, avec l'idée d'un accompagnement et d'un accès au logement immédiats et concomitants.

Le fait que cette politique prenne exemple sur ce qui se passe aux États-Unis rassure sur la capacité de la France à s'inspirer des pratiques mises en place ailleurs. **Les résultats de l'expérimentation menée sur le terrain, qui nous ont été présentés, nous semblent encourageants.** Nous pensons qu'il est important aujourd'hui :

- de poursuivre cette politique, de la mettre pleinement en œuvre et de la généraliser sur l'ensemble du territoire ;
- de communiquer davantage sur ce changement d'approche pour modifier le regard que porte notre société sur les sans-abri et les sans-domicile fixe ;
- de suivre dans le temps l'impact de cette politique sur la situation des personnes concernées et notamment sur leur retour à l'emploi.

Malgré ces signaux encourageants, nous tenons toutefois à souligner que **cette politique ne concerne qu'un public très ciblé.** Pour nous, le problème du logement en France dépasse largement la problématique des personnes sans abri ou sans domicile fixe. Nous pensons qu'il faut avoir une approche plus globale sur cette thématique, avec une attention particulière portée sur :

- **la pénurie de logements sociaux mais également au sein du parc locatif privé**, ce qui amène plusieurs questions : pourquoi n'a-t-on pas un programme de construction de logements sociaux plus ambitieux ? Pourquoi n'y-a-t-il pas une meilleure répartition entre les logements selon leur utilisation (habitations, bureaux, commerces) ? Le recours au télétravail ne peut-il pas être un moyen de créer plus de nouveaux logements ?
- **le nombre important de logements vacants ou de logements meublés destinés à la location touristique (AirBnb)** : n'y a-t-il pas moyen de mieux réglementer le logement en France pour accroître l'offre de logements disponibles ?

Enfin, nous alertons sur **l'impact de la transition écologique sur le logement.** Nous nous interrogeons notamment sur l'impact de la loi sur le « permis de louer » sur la pauvreté. L'obligation de rénovation des logements risque selon nous de réduire le nombre de logements disponibles à la location (aussi bien dans le parc public que privé). Par ailleurs, une certaine forme de précarisation est à craindre, pour les publics qui ne pourront pas assumer économiquement le coût d'une telle rénovation.

Enfin, sur la thématique du logement, nous insistons également sur **la nécessité de poursuivre les efforts pour favoriser la mixité sociale, et ceci à tous les niveaux.** Sur ce point, nous manquons d'éléments pour savoir si des avancées ont eu lieu et pour mesurer l'impact des mesures mises en œuvre notamment au niveau des logements sociaux. Nous rappelons que dans un contexte d'augmentation du prix du carburant, l'éloignement des populations défavorisées des centres-villes ou des centres d'activité constitue pour elles un handicap supplémentaire pour accéder à l'emploi et sortir de la pauvreté.

2.3. Sur la question de la santé

C'est sans doute dans le domaine de la santé que les plus grandes avancées ont été observées, notamment sur la Complémentaire santé solidaire. Nous manquons cependant d'éléments sur les cibles réellement touchées par ce dispositif, qui n'a pas permis de faire disparaître les phénomènes de renoncement aux soins. Nous alertons sur le manque de communication autour de cette complémentaire santé, pour toucher un public plus large et favoriser l'adhésion des médecins.

S'agissant du « **100 % santé** » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire, **nous ne pouvons que nous réjouir d'une telle mesure. Pour autant, des améliorations sont possibles**, notamment sur la qualité de l'offre qui demeure limitée (verres optiques, prothèses dentaires, prise en charge des piles pour les prothèses auditives ou aide au chargeur, etc.) Sur ce dispositif également la communication fait selon nous défaut.

Nous pensons qu'une meilleure communication, sur le modèle des courriers de la CPAM pour le contrôle dentaire des enfants, le dépistage de certains cancers, etc. pourrait se révéler très utile.

2.4. Sur la question de l'accompagnement, la formation et l'emploi

L'accent mis sur l'accompagnement des jeunes les plus éloignés de l'emploi nous paraît une très bonne chose. Mais, au-delà des mesures en direction des jeunes, notre attention s'est principalement portée sur la refonte du travail social, qui passait par la formation des travailleurs sociaux. Nous avons bien pris note qu'à la fin 2021, 2 773 travailleurs sociaux avaient été formés. Nous manquons d'éléments pour évaluer ce chiffre mais cela nous semble *a priori* très peu. Cela nous pose d'autant plus de questions, que les travailleurs sociaux constituent un pilier majeur de la Stratégie. Pour nous, la réussite de la plupart des mesures auprès des personnes en situation de précarité, et plus particulièrement auprès des jeunes, dépend de la qualité de l'accompagnement social, qui dépend lui-même de la formation et plus globalement du « bien-être » des travailleurs sociaux (un métier qui mériterait lui aussi d'être revalorisé). Si l'accompagnement nous paraît une dimension cruciale, cette dernière nécessite qu'une attention particulière soit portée aux acteurs qui en ont la charge. Sur ce point, nous avons l'impression que nous sommes encore loin du compte aujourd'hui.

2.5. Sur la question des droits sociaux

Nous adhérons totalement au point d'attention du comité d'évaluation qui consiste à tendre vers le zéro non-recours. Dans une société de plus en plus numérisée, nous avons toujours beaucoup de mal à comprendre pourquoi le taux de non-recours est si important. Nous nous interrogeons d'ailleurs sur la capacité des autorités à avancer le taux de 30 % de

non-recours tout en reconnaissant être dans l'incapacité à identifier les personnes qui se cachent derrière ce chiffre.

Plusieurs points nous semblent importants pour faciliter l'accès des populations les plus défavorisées aux droits sociaux (la plupart de ces points ont déjà été mentionnés dans nos précédents avis) :

- nous pensons toujours qu'il est urgent de simplifier à la fois le système d'aide et son accès, dans cette logique de guichet unique que nous évoquons depuis le début de cette concertation. Sur ce point, nous aimerions avoir plus d'informations sur le RUA, pour lequel nous avons du mal à savoir où nous en sommes précisément. En termes de point d'entrée, certains d'entre nous ont bien noté la création des maisons France Services. Cet axe nous paraît très intéressant et devrait selon nous être davantage déployé sur le territoire ou associé à un numéro unique, dans les endroits plus difficiles d'accès. Nous insistons sur la nécessité de « *remettre de l'humain dans la relation numérique* », de toujours pouvoir « *avoir quelqu'un au bout du fil* » pour ne pas renforcer la fracture numérique, qui n'est pas sans lien selon nous avec le non-recours. Sur tous ces services (maisons FS, numéro unique), un effort de communication doit également être mené pour s'inscrire dans la logique « d'aller vers » qui nous semble essentielle ;
- **nous adhérons à l'idée d'expérimenter un revenu de base pour les jeunes de 18 à 24 ans les plus précaires, en études, en emploi peu rémunéré ou en recherche d'emploi.** Cela nous paraît être une très bonne mesure à condition qu'elle soit bien accompagnée. Pour nous, la réussite de ce dispositif dépend de la qualité de l'accompagnement pour aider ces jeunes à trouver un emploi pérenne. Pour certains d'entre nous, cette aide nécessite la mise en place d'une contrepartie (heures de travail dans des associations ou autres structures pour les personnes pouvant travailler, etc.). D'autres, parmi nous, reviennent aussi sur l'idée de créer plus de passerelles entre les emplois vacants et les situations de précarité liées à l'emploi.

2.6. Sur la question de la grande pauvreté

Il nous paraît important de mieux comprendre et mieux suivre l'évolution de la grande pauvreté pour ne laisser personne dans cette situation. **C'est une évidence pour nous de se donner comme objectif d'éradiquer la grande pauvreté.** Dans ce domaine, la situation des Outre-mer constitue pour nous un point d'attention très important. La question qui se pose est de savoir si un budget dédié sera attribué à ce nouvel axe, que nous souhaitons voir intégré dans la Stratégie.

Nous alertons également sur l'importance pour nous de ne pas négliger les situations de précarité, dont la frontière avec la pauvreté est souvent très mince. Ces situations de précarité nous paraissent grandissantes et nécessitent de notre point de

vue une forte vigilance, pour éviter d'accroître le problème de la pauvreté en France. Il faut limiter autant que possible le basculement dans la pauvreté des publics fragiles ou frappés par des accidents de parcours ou de vie (personnes divorcées, familles monoparentales, veuvage, chômage, etc.).

Nous pensons qu'il est important d'être aussi dans l'anticipation/la prévention et pas uniquement dans la réparation.

3. Quels sont les éléments indispensables et prioritaires à vos yeux pour poursuivre la Stratégie de lutte contre la pauvreté ?

3.1. Un contexte de crises multiples (sanitaire, écologique, géopolitique, économique) à prendre en compte, parce qu'il peut avoir un réel impact sur les situations de pauvreté

Nous avons bien compris que nous sommes dans une Stratégie sur le temps long et non dans un Plan de lutte contre la pauvreté. Or, nous subissons actuellement des évolutions sociétales très importantes, dont l'impact éventuel sur la pauvreté n'est pas à négliger de notre point de vue.

Nous avons bien noté que la politique du « quoi qu'il en coûte » a permis de réduire l'impact de la crise sanitaire sur la pauvreté, de même que le « Ségur de la santé » a permis quelques avancées. De là à dire que la crise Covid n'a pas eu d'impact sur la pauvreté, cela nous semble un peu rapide. Nous sommes d'ailleurs surpris par la rapidité de l'évaluation sur l'impact du coronavirus sur la pauvreté, alors que nous manquons de données chiffrées sur l'impact de nombreuses mesures de la Stratégie, mises en place depuis 2019. Pour nous, plusieurs questions restent sans réponse :

- En a-t-on vraiment fini avec le coronavirus ?
- Les dépenses engagées dans le « quoi qu'il en coûte » auront-elles un impact sur le budget alloué à la Stratégie de lutte contre la pauvreté dans les années à venir ?
- A-t-on vraiment mesuré tous les effets de la crise sanitaire sur notre société : épuisement et délitement de notre système de santé ? Système éducatif mis à mal pendant deux ans ? Impact sur le décrochage scolaire, sur la santé mentale, notamment des publics les plus fragiles ? Évolution du rapport au travail et des formes d'emploi ? Etc.

Nous repérons déjà une transformation profonde du monde du travail, avec le sentiment d'une précarisation de nombreux emplois (auto-entrepreneuriat, cumul de plusieurs emplois, apparition de nouvelles formes « d'esclavage moderne » (avec les livreurs, par

exemple), etc.). Le risque d'avoir des parcours professionnels de plus en plus accidentés, sur « le fil du rasoir », « sans filet », nous paraît important. Sans parler des projections extrêmement difficiles quand ces travailleurs arriveront à l'âge de la retraite.

La transition écologique constitue un autre sujet d'importance à nos yeux, si tant est qu'on puisse toujours parler de transition, puisque l'urgence est là, avec son lot de mesures nécessaires, inévitables mais pour certaines brutales dans leur mise en place. Les nouvelles contraintes imposées au nom de cette transition sont pour beaucoup de nouvelles dépenses. Or, ces dernières ne vont pas peser sur tous les ménages de la même façon. La crainte est réelle que cette transition en pesant sur le budget de tous les jours crée de la pauvreté. Deux points nous paraissent particulièrement problématiques :

- le logement, d'une part, avec une augmentation des loyers pour les locataires à la suite de la rénovation des logements, une incapacité pour certains propriétaires d'engager les travaux de rénovation, etc. ;
- la question de la mobilité, de l'autre, en lien avec l'obligation de changer de véhicule qui intervient dans un contexte de hausse des prix du carburant (et où le coût des véhicules électriques demeure encore très important) : des populations précaires qui seront limitées dans leur déplacement et donc dans leur possibilité d'accéder à l'emploi.

À cela, s'ajoute une crise géopolitique majeure avec **la guerre en Ukraine qui intervient dans un contexte inflationniste important**. L'inflation et l'augmentation de nombreuses dépenses (alimentation, carburant, énergie, etc.) font craindre une augmentation de la pauvreté, avec un « reste à vivre » de plus en plus réduit.

Au-delà de ce contexte extrêmement mouvant et traversé par de nombreuses crises, nous pensons qu'il faudra également suivre **l'impact éventuel d'autres politiques ou réformes sur la pauvreté, au premier rang desquelles :**

- **la réforme de l'assurance chômage** (dans un contexte post-Covid) ;
- **la réforme des retraites** prévue dans ce second quinquennat.

3.2. La nécessaire revalorisation des métiers de la petite enfance, de l'éducation et de l'accompagnement social et l'augmentation des moyens humains alloués à la Stratégie de lutte contre la pauvreté

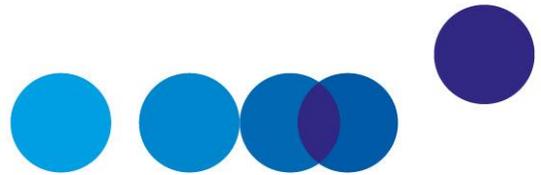
Pour la suite, nous souhaitons mettre l'accent sur un axe qui nous paraît essentiel. Nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises dans cet avis. L'accompagnement est pour nous une donnée fondamentale dans la réussite de cette Stratégie, un socle essentiel. **Pour que l'accompagnement soit efficace et de qualité, il importe qu'il soit porté par des acteurs de terrain, bien formés, impliqués, valorisés et reconnus.** Cela vaut pour tous les professionnels au contact des populations précaires, qu'il s'agisse des travailleurs

sociaux, bien évidemment, mais également des professionnels de la petite enfance, des enseignants, etc. Une revalorisation de ces métiers, qui constitue d'importants piliers dans la Stratégie, nous paraît urgente et essentielle.

Au-delà, nous avons été ravis de rencontrer une commissaire à la lutte contre la pauvreté, mais très surpris de découvrir qu'elle paraissait bien seule (sans secrétaire) face à l'ampleur de la tâche. Nous constatons à regret le manque de moyens humains alloués à la mise en œuvre de cette Stratégie, alors que nous attendons beaucoup de cet échelon transversal. Sur ce point, nous aurions d'ailleurs aimé savoir si les commissaires agissaient en réseau, pour échanger des bonnes pratiques et partager leurs retours d'expérience.

3.3. Changer le regard de la société sur les personnes pauvres

L'image des personnes pauvres dans notre société participe aussi selon nous au non-recours et donc au maintien dans la pauvreté. « L'image de la personne qui profite du système », « de l'assisté » est encore très présente. Il nous paraît important de changer le regard de la société mais aussi des acteurs qui doivent porter cette Stratégie sur les personnes pauvres. « Tout le monde peut tomber dans la pauvreté », il faut plutôt être dans la banalisation de cette situation que dans la stigmatisation. Et peut-être, parler plus fort du non-recours que de l'assistanat.



COMPLÉMENT 8

LES DONNÉES MOBILISABLES POUR L'ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE

Ce document présente les données quantitatives et nationales qui ont / pourront servir à l'évaluation. Ces données sont issues de grandes enquêtes annuelles, périodiques ou ponctuelles pour de rares cas, de cohortes et de panels, de modèles de simulation et de bases de données administratives.

Le document se compose de deux parties. La première partie offre une courte description de chacune des sources de données. Ces dernières sont organisées par groupe de mesures. La deuxième partie présente sous forme de tableau les principales informations relatives aux données, à savoir l'organisme de référence, la périodicité lorsqu'il s'agit d'enquête, ainsi que la disponibilité passée et/ou à venir des données, par groupe de mesures.

Cette liste a été établie pour la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020, puis actualisée chaque année avec le concours des administrations statistiques concernées.

Petite enfance et éducation

- L'enquête Filoué, *Fichier localisé des usagers des EAJE*, de la Cnaf permettra de suivre les caractéristiques des enfants accueillis dans les établissements d'accueil de jeunes enfants et de leurs familles. La prochaine édition, à partir de données 2018 fera l'objet d'exploitations à partir de début 2020. Elle portera sur un échantillon de plus de 2000 EAJE avant une généralisation progressive à partir de l'année 2020.
- Les panels d'élèves de la DEPP (panel 2007 du second degré, panel 2011 du premier degré, panel de la maternelle prochainement) pourront apporter des informations sur les parcours et les résultats scolaires des élèves, ainsi que sur leurs caractéristiques individuelles et collectives.
- Les évaluations nationales que la DEPP mène depuis la rentrée 2018 à l'entrée en CP, en CE1, en 6^e fournissent aussi des données sur la maîtrise des compétences en

mathématiques et en français, dont on peut étudier l'évolution selon un groupe d'écoles particulier (ayant par exemple bénéficié d'une mesure de la Stratégie).

- L'enquête ES-PE, *Établissements et services de la protection de l'enfance*, de la Drees, fournira des informations sur l'activité des établissements et services de la protection de l'enfance, le personnel en fonction et le profil des enfants et jeunes adultes accueillis dans ces structures. L'enquête est quadriennale. La dernière date de 2017 et la prochaine sera effectuée en 2021.
- L'enquête *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants* de la Drees offrira un panorama complet des solutions de garde adoptées par les parents pour leurs jeunes enfants, au regard de leurs contraintes professionnelles. Les résultats de la prochaine enquête 2021 seront disponibles au printemps 2022, faisant suite à l'enquête de 2013.
- L'enquête annuelle PMI, *Protection maternelle et infantile*, de la Drees permettra d'apporter un recueil des données sur les personnels et activités des services de PMI, les établissements et services d'accueil de la petite enfance (accueil collectif, familial, assistantes maternelles), ainsi que sur la formation, le contrôle et l'accompagnement des assistantes maternelles.
- Les enquêtes nationales sur la santé des enfants et adolescents scolarisés de la Drees, d'une périodicité biennale, seront une source d'information sur l'état de santé des jeunes enfants et des adolescents à l'échelle nationale.
- La cohorte Elfe, *Étude longitudinale française depuis l'enfance*, de l'Ined et l'Inserm permettra d'examiner les informations sur le bon développement, la santé, la scolarité, l'alimentation, la vie familiale et sociale ou encore l'environnement d'une génération d'individus nés en 2011. Ses premières données sont disponibles jusqu'aux 3 ans des enfants ; les données relatives aux 5 ans des enfants seront mises à disposition dans les mois à venir. La cohorte a pour ambition de suivre cette génération d'individus sur vingt ans.
- La *Lettre* et le [rapport annuel](#) de l'Onape seront utiles pour obtenir des données sur l'état et l'évolution de l'accueil du jeune enfant en France.
- Des données de l'ACCOS, de la Caf, de l'ONPE et du SNIIRAM pourront également être mobilisées.

Santé

- Le panel santé (cohorte à la rentrée 2013 et 2014) des élèves en situation de handicap (nés en 2001 ou en 2005) de la DEPP sera utile pour obtenir des données sur les élèves scolarisés en milieu ordinaire (écoles et établissements scolaires du second degré de l'enseignement public et privé) et dans les établissements médico-sociaux.

- L'enquête annuelle *Aide sociale* de la Drees permettra le recueil auprès des conseils départementaux des informations sur les bénéficiaires des aides sociales, les personnels de ces collectivités et les dépenses relevant de l'aide sociale départementale. La [dernière enquête](#) a été publiée en août 2020.
- L'enquête ES-DS, *Établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale*, de la Drees permettra d'apporter des informations sur l'activité des établissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale, sur le personnel en fonction et sur le profil des personnes accueillies dans ces structures. La prochaine édition est prévue pour 2021, succédant à celle de 2016.
- L'enquête sur les contrats modaux de la Drees fournira des informations sur l'activité des organismes offrant des couvertures complémentaires santé, la population qu'elles couvrent et les garanties qu'elles offrent. Les résultats de 2016 sont disponibles depuis cette année ; ceux de 2019 le seront en 2021.
- Les enquêtes nationales sur la santé des enfants et adolescents scolarisés de la Drees, d'une périodicité biennale, seront une source d'information sur l'état de santé des jeunes enfants et des adolescents à l'échelle nationale.
- Le dispositif SRCV, Statistiques sur les ressources et conditions de vie, de l'Insee sera utile pour obtenir des informations sur les revenus (de l'année civile précédant la collecte), la situation financière et les conditions de vie des ménages. Le recueil des données est annuel.
- Les données de l'AMC (ACPR, déclaration TSA), de la Caf, des comptes de la santé (Drees), de l'EDP-Santé, du Fonds CSS, de Pôle emploi, du SDNS, du SNIIRAM-DCIR (CNAM) et de l'UNOCAM.

Logement

- L'enquête ES-DS, *Établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale*, de la Drees permettra d'apporter des informations sur l'activité des établissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale, sur le personnel en fonction et sur le profil des personnes accueillies dans ces structures. La dernière édition date de 2021, succédant à celle de 2016.
- La cohorte Elfe, Étude longitudinale française depuis l'enfance, de l'Ined et l'Inserm permettra d'examiner les informations sur la santé, la scolarité, l'alimentation, la vie familiale et sociale ou encore l'environnement d'une génération d'individus nés en 2011. Elle comporte des données sur le mal-logement. Ses premières données sont disponibles jusqu'aux 3 ans des enfants ; les données relatives aux 5 ans des enfants seront mises à disposition dans les mois à venir. La cohorte a pour ambition de suivre cette génération d'individus sur vingt ans.

- Fidéli, Fichiers démographiques sur les logements et les individus, de l'Insee fournira une base de données statistiques sur les logements et leurs occupants. La collecte des données est annuelle.
- L'enquête *Sans Domicile 2012* de l'Insee offrira une estimation du nombre de personnes sans domicile en 2012, une description des caractéristiques des sans-abri et des sans-domicile et des difficultés d'accès au logement.
- Le fichier Filocom, Fichier des logements à l'échelle communale, du SDES constitué tous les deux ans, permettra d'obtenir des données rapprochées entre la taxe d'habitation et les informations foncières et fiscales des ménages.
- L'enquête *Logement*, réalisée par l'Insee jusqu'à son millésime 2013 puis sous la maîtrise d'ouvrage du Sdes au titre du millésime 2020, permettra d'obtenir une description des conditions de logement des ménages de France métropolitaine¹, de leurs dépenses en logement et de la qualité de leur habitat. Les premiers résultats seront publiés dans le courant du 4^e trimestre 2022.
- Les données de l'Anah, de la Caf, de la Fondation Abbé Pierre, de l'ONPE, du SI SIAO, de la Ville de Paris.

Droits sociaux

- Le système d'information I-milo, système d'information des missions locales, des missions locales financées par la DGEFP sera utile pour connaître le nombre de jeunes accueillis en mission locale et les différents événements ayant eu cours dans leur parcours d'insertion.
- L'enquête BMS, *Bénéficiaires de minima sociaux*, de la Drees fournira des informations sur les conditions de vie des bénéficiaires des minima sociaux. Réalisée environ tous les six ans, la dernière étude date de 2018.
- ENIACRAMS, Échantillon national interrégimes d'allocataires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux, de la Drees est un panel annuel de bénéficiaires ou d'anciens bénéficiaires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux d'âge actif. Il permettra de suivre l'évolution de la situation des individus, non seulement dans les compléments de revenus d'activité et les minima sociaux ainsi que par rapport au chômage (indemnisé ou non) mais aussi par rapport à l'emploi salarié.
- L'enquête annuelle OARSA, *Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA*, de la Drees permettra d'obtenir auprès des collectivités territoriales des

¹ Les DROM ne font pas partie du champ du millésime 2020 de l'enquête *Logement*.

informations telles que les effectifs des bénéficiaires du RSA, la part des personnes orientées, la répartition par organisme référent unique, le délai entre la date de la demande de RSA et celle de la première orientation vers un parcours d'insertion.

- Les RI-Insertion, Remontées individuelles sur l'insertion, de la Drees fournira une base de données statistique sur l'orientation, l'accompagnement et l'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Ce projet est lancé par la Drees en 2019, en vue d'une collecte prévue au quatrième semestre 2020 et d'une première mise à disposition de la base prévue mi-2021.
- FiLoSoFi, Dispositif sur les revenus localisés sociaux et fiscaux, de l'Insee permettra de disposer d'indicateurs sur les revenus déclarés et disponibles à l'échelle communale, supra-communale et infra-communale, ainsi que d'indicateurs de niveau de vie, d'inégalité et de pauvreté à un niveau local infra-départemental. Le recueil des données est annuel.
- L'enquête ENRJ, *Enquête sur les ressources des jeunes*, de l'Insee offrira une description fine des différentes ressources des jeunes adultes. La dernière enquête date de 2014.
- Le dispositif SRCV, Statistiques sur les ressources et conditions de vie, de l'Insee sera utile pour obtenir des informations sur les revenus (de l'année civile précédant la collecte), la situation financière et les conditions de vie des ménages. Le recueil des données est annuel.
- L'appariement entre l'enquête *Emploi* et le fichier historique de Pôle emploi (2012-2015) de la Dares, l'Insee et Pôle emploi permettra d'identifier et de dénombrer les inscrits en catégorie A non chômeurs au sens du BIT et les chômeurs BIT non inscrits en catégorie A.
- Le modèle Ines, développé par la Drees, l'Insee et la Cnaf fournira des simulations sur les effets de la législation sociale et fiscale française.

Accompagnement, formation et emploi

- Le système d'information I-milo, système d'information des missions locales, des missions locales financé par la DGEFP sera utile pour connaître le nombre de jeunes accueillis en mission locale et les différents événements ayant eu cours dans leur parcours d'insertion.
- La base Brest, gérée par la Dares, donnera des informations sur l'entrée en formation d'une partie des jeunes de moins de 18 ans sans recouvrement. Elle paraît avec I-milo. Elle donnera lieu à une publication annuelle de la Dares sur la formation des personnes

en recherche d'emploi et servira à alimenter la base PMT d'Eurostat et de l'outil de conjoncture du marché du travail.

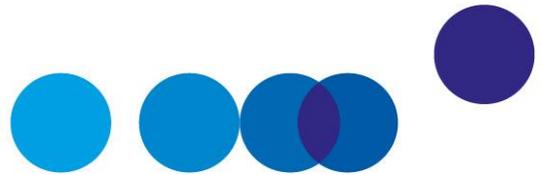
- La base FORCE correspond à l'appariement des deux bases *supra* ainsi que du fichier historique (FH) de Pôle emploi et des données relatives aux mouvements de main-d'œuvre (MMO, issus de la DSN) de la Dares. Disponible depuis 2021, FORCE permet d'évaluer le PIC (Plan d'investissement dans les compétences), notamment en calculant l'insertion en emploi des demandeurs d'emploi qui ont bénéficié de formations.
- La base MiDAS (Minima sociaux - Droits d'assurance chômage et parcours salariés) est une base s'appuyant sur l'appariement semestriel des données issues de la Cnaf (minima sociaux, *via* ALLSTAT), Pôle emploi (indemnisation chômage, *via* FH et FNA) et de la Dares (contrats de travail, *via* MMO-DSN). Cet appariement, dont les premières données seront disponibles avant Noël 2022, permettra une évaluation plus complète des effets de l'assurance chômage, en particulier des réformes récentes, en intégrant toutes ses dimensions (emploi, allocations chômage, minima sociaux).
- Le traitement TRAJAM, Trajectoires des jeunes appariées aux mesures actives du marché du travail, de la Dares fournira une base de données statistiques permanente permettant de suivre les trajectoires professionnelles des jeunes (16-35 ans) ayant participé à des mesures actives du marché du travail (accompagnement, formation et contrats aidés). La première version du panel, portant sur la période 2010-2015, est en cours de finalisation et devrait être mise à disposition avant la fin de l'année 2022.
- Le dispositif *Inserjeunes* (Dares et Depp) permet de mesurer l'insertion des sortants de formations professionnelles de lycée ou de CFA, pour les niveaux du CAP au BTS. Le taux d'insertion dans l'emploi salarié privé est mesuré 6, 12, 18 et 24 mois après la fin de leur formation initiale.
- L'enquête annuelle *Aide sociale* de la Drees permettra le recueil auprès des conseils départementaux des informations sur les bénéficiaires des aides sociales, les personnels de ces collectivités et les dépenses relevant de l'aide sociale départementale.
- L'enquête BMS, *Bénéficiaires de minima sociaux*, de la Drees fournira des informations sur les conditions de vie des bénéficiaires des minima sociaux. Réalisée environ tous les six ans, la dernière étude date de 2018.
- Les RI-Insertion, Remontées individuelles sur l'insertion, de la Drees fournira une base de données statistiques sur l'orientation, l'accompagnement et l'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Ce projet a été lancé par la Drees en 2019, en vue d'une collecte prévue au quatrième semestre 2020 et d'une première mise à disposition de la base prévue mi-2021.

- L'enquête annuelle OARSA, *Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA*, de la Drees permettra d'obtenir auprès des collectivités territoriales des informations telles que les effectifs des bénéficiaires du RSA, la part des personnes orientées, la répartition par organisme référent unique, le délai entre la date de la demande de RSA et celle de la première orientation vers un parcours d'insertion. La [dernière enquête](#) a été publiée en octobre 2020.
- L'enquête annuelle *Emploi en continu* de l'Insee qui vise à observer le marché du travail de manière structurelle et conjoncturelle, fournira des mesures sur les concepts d'activité, de chômage, d'emploi et d'inactivité tels qu'ils sont définis par le Bureau international du travail (BIT). La [dernière enquête](#) est paru en mars 2021.
- L'enquête annuelle EVA, *Entrée dans la vie adulte*, de l'Insee et la Dares permettra d'obtenir des informations auprès des jeunes sortis du système éducatif sur leur entrée dans la vie adulte et de mettre en regard leur parcours scolaire avec leur insertion professionnelle. L'enquête aborde le motif d'arrêt des études, la situation professionnelle ainsi que les conditions de vie. La collecte a eu lieu du 1^{er} mars au 7 juillet 2021.
- L'enquête annuelle relative aux actions de la Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), alimentée pour les académies, permettra de connaître le nombre de jeunes qui ont pu bénéficier d'un accompagnement dans le cadre de la MLDS et leur devenir après cet accompagnement.
- L'indicateur suivi par l'OCDE dans son *Panorama de l'éducation/Transition de l'école au travail : jeunes hommes et femmes déscolarisés sans emploi de 15-19 ans et 20-24 ans*, dans les pays de l'OCDE permettra d'apporter des informations à ce sujet. Les données les plus récentes datent de 2019.
- L'appariement entre l'enquête *Emploi* et le fichier historique de Pôle emploi (2012-2015) de la Dares, l'Insee et Pôle emploi permettra d'identifier et de dénombrer les inscrits en catégorie A non chômeurs au sens du BIT et les chômeurs BIT non-inscrits en catégorie A.
- Les données issues du fichier historique de Pôle emploi.
- Les données de la DEPP (comme les flux de sortants précoces du système éducatif de plus de 16 ans, taux de scolarisation par âge), de la Journée défense et citoyenneté (JDC), du Système interministériel d'échange d'information (SIEI), du Système d'information de l'Éducation nationale (SIEI), du Système d'information de l'Enseignement supérieur (SISE).

Source	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Petite enfance et éducation				
Enquête Filoué	Cnaf	-	2018 (premiers résultats en 2020)	-
Panel de la maternelle	DEPP	-	-	Constitué en 2020, lancé en 2022
Panel du premier degré	DEPP	-	2011-2016	-
Panel du second degré	DEPP	-	2007-2013	-
Évaluations nationales (entrée en CP, mi-CP, entrée en CE1, entrée en 6 ^e)	DEPP	Annuelle	2021 (résultats en 2022)	2022 (résultats en 2023)
Enquête ES-PE	Drees	Tous les 4 ans	2017	2021
Enquête <i>Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants</i>	Drees	Tous les 5-7 ans	2013	2021 (résultats en 2022)
Enquête PMI	Drees	Annuelle	-	-
Enquêtes nationales sur la santé des enfants et adolescents scolarisés	Drees	Biennale	2019	-
Cohorte Elfe	Ined, Inserm	-	-	Cohorte de 20 ans (2011-2031)
<i>Lettre</i> et rapport de l'Onape	Onape, piloté par la Cnaf	Annuelle	2021	2022
<i>Autres sources de données</i>	ACCOS, Caf, ONPE, SNIIRAM	-	-	-
Santé				
Panel santé des élèves en situation de handicap	DEPP	-	Rentrée 2013 et rentrée 2014	-
Enquête <i>Aide sociale</i>	Drees	Annuelle	2020 (résultats en 2021)	2021
Enquête ES-DS	Drees	Tous les 4 ans	2016	2021
Enquêtes sur les contrats modaux	Drees	Ponctuelle	2016 (résultats en 2019)	2019 (résultats en 2022)
Enquêtes nationales sur la santé des enfants et adolescents scolarisés	Drees	Biennale	2019	-
Dispositif SRCV	Insee	Annuelle	2019	2020
<i>Autres sources de données</i>	AMC (ACPR, déclaration TSA), Caf, comptes de la santé (Drees), EDP-Santé, Fonds CSS, Pôle emploi, SDNS, SNIIRAM-DCIR (CNAM), UNOCAM	-	-	-
Logement				
Enquête ES-DS	Drees	Tous les 4 ans	2016	2021
Cohorte Elfe	Ined, Inserm	-	-	Cohorte de 20 ans (2011-2031)
Fidéli	Insee	Annuelle	-	-
Enquête <i>Sans Domicile</i>	Insee	-	2012	2025
FILICOM	SDES	Biennale	2017	2019 (résultats au cours du 2 ^e semestre 2022)
Enquête <i>Logement</i>	Insee/SDES	Ponctuelle	2013 (premiers résultats en avril 2015)	2020 (résultats au 4 ^e trimestre 2022 - la collecte d'octobre 2019 a été reportée à avril 2021 en raison du Covid)

Source	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Petite enfance et éducation				
<i>Autres sources de données</i>	<i>Anah, Caf, Fondation Abbé Pierre, ONPE, SI SIAO, Ville de Paris</i>	-	-	-
Droits sociaux				
I-milo	DGEFP	Continu	-	-
Enquête BMS	Drees	Tous les 6 ans environ	2018	-
ENIACRAMS	Drees	Annuelle	-	-
Enquête OARSA	Drees	Annuelle	-	-
RI-Insertion	Drees	-	-	2020 (mise à disposition des bases de données mi-2021)
Filosofi	Insee	Annuelle	-	-
ENRJ	Insee	Ponctuelle	2014	-
Dispositif SRCV	Insee	Annuelle	2019	2020
Appariement entre l'enquête <i>Emploi</i> et le fichier historique de Pôle emploi (période 2012-2015)	Dares-Insee-Pôle emploi	-	Premiers résultats en juillet 2019	-
Modèle Ines	Insee-Drees	-	-	-
Accompagnement, emploi, formation				
I-milo et base Brest	DGEFP	Continu	-	-
FORCE	Dares	Annuelle	2021	2022
MIDAS	Dares	Trimestrielle	-	Fin 2022
TRAJAM	Dares	Panel 2010-2015	-	Panel 2010-2015 (résultats disponibles fin 2022)
InserJeunes	Dares, DEPP	Annuelle	2021	-
Enquête <i>Aide sociale</i>	Drees	Annuelle	2020 (résultats en 2021)	2021
Enquête BMS	Drees	Tous les 6 ans environ	2018	-
RI-Insertion	Drees	-	-	2020 (mise à disposition des bases de données mi-2021)
Enquête OARSA	Drees	Annuelle	2020	2021
Enquête <i>Emploi en continu</i>	Insee	Annuelle	2021	2022
Enquête EVA	Insee-Dares	Annuelle	-	2021
Enquête relative aux actions de la Mission de lutte contre le décrochage scolaire	MLSD	Annuelle	-	-
Appariement entre l'enquête <i>Emploi</i> et le fichier historique de Pôle emploi (2012-2015)	Dares-Insee-Pôle emploi	-	Premiers résultats en juillet 2019	-
Fichier historique	Pôle emploi	Trimestriel	-	-
<i>Panorama de l'éducation/Transition de l'école au travail</i>	OCDE	-	2019	-
<i>Autres sources de données</i>	<i>DEPP, JDC, SIEI, SIEI, SISE</i>	-	-	-

Source : France Stratégie



COMPLÉMENT 9

NOTE SUR LA SITUATION DES JEUNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL PENDANT LA CRISE SANITAIRE (DARES)



La situation des jeunes sur le marché du travail pendant la crise sanitaire

Le 6 mai 2022,

Sur le marché du travail, la situation des jeunes – ici définis par la tranche d’âge des 15-24 ans ou des 15-29 ans selon l’indicateur suivi – est structurellement moins favorable que celle de leurs aînés : ils occupent plus fréquemment des emplois précaires et sont davantage au chômage – notamment en raison des transitions études-emploi, et du fait que les plus jeunes d’entre eux qui sont sur le marché du travail sont aussi les moins diplômés. Leur insertion sur le marché du travail est en outre particulièrement sensible à la conjoncture.

Ces facteurs de vulnérabilité les ont rendus particulièrement sensibles aux effets de la crise sanitaire et économique débutée en 2020. Pour y faire face, des mesures immédiates ont été prises dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution ». Leur situation sur le marché du travail semble en 2021 plus favorable, en lien avec un marché du travail globalement dynamique et un recul de l’inactivité des jeunes.

1. Des jeunes affectés par la crise sanitaire

1.1. Une population exposée aux difficultés conjoncturelles

En 2020, le taux d'emploi des jeunes recule

En 2020, le taux d'emploi (*encadré*) des 15-24 ans recule de 1,2 point, atteignant 28,9 %. Il se replie nettement au 2^e trimestre 2020 suite au premier confinement (- 3,7 points par rapport au 1^{er} trimestre) (Graphique 1). Symétriquement, leur taux de chômage s'accroît de 0,8 point, s'établissant à 21,5 % des jeunes actifs (dont + 2,3 points entre le 1^{er} et le 2^e trimestre). Parallèlement, le halo autour du chômage augmente nettement (7,0 % en 2020, contre 5,8 % en 2019) : une part importante de personnes qui auraient été considérées au chômage au sens du BIT basculent dans le halo autour du chômage en raison des difficultés rencontrées pour rechercher un emploi durant le premier confinement. Au total, les chômeurs et les personnes dans le halo autour du chômage représentent 14,9 % de l'ensemble des 15-24 ans en 2020, contre 13,7 % en 2019 (Graphique 2). Dans le même temps, les taux d'emploi et de chômage des personnes âgées de 25 à 49 ans subissent des variations de bien moindre ampleur, reculant respectivement de - 0,4 et - 0,3 point entre 2019 et 2020¹.

**Graphique 1 – Taux d'emploi et de chômage au sens du BIT des 15-24 ans, 2019-2021
(données CVS, en %)**



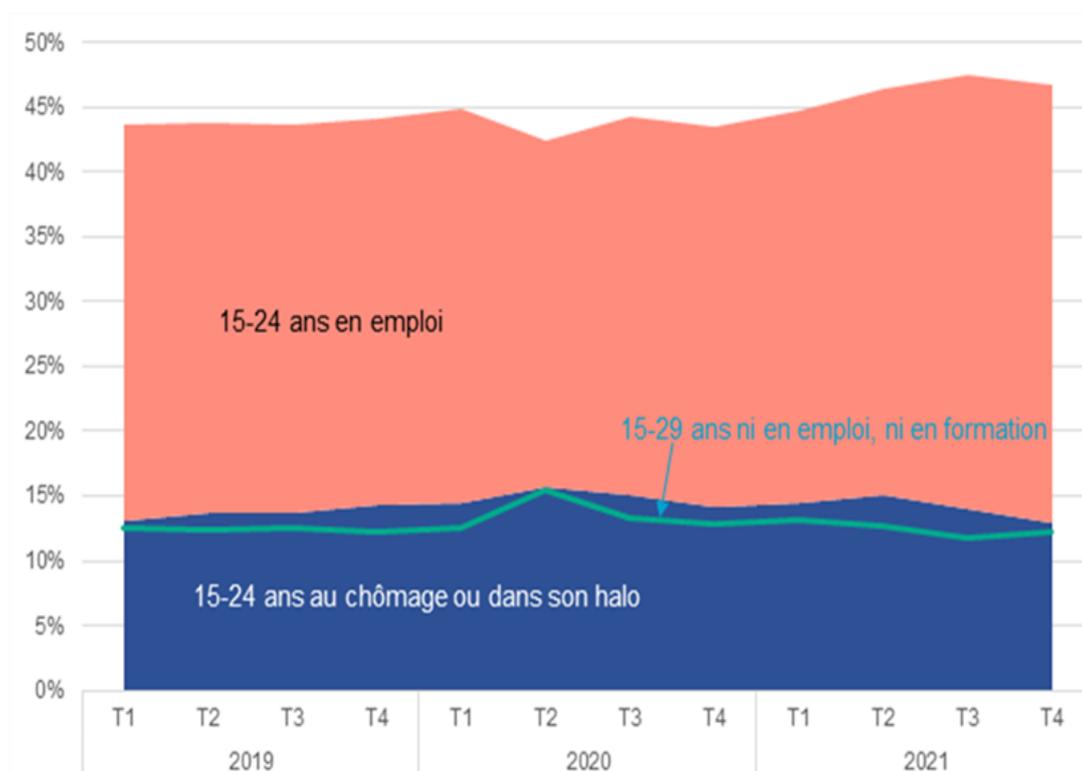
Lecture : au quatrième trimestre de 2021, 33,8 % de l'ensemble des 15-24 ans sont en emploi et 15,9 % des personnes actives âgées de 15 à 24 ans sont au chômage.

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, de 15 à 24 ans.

Source : Insee, enquête Emploi 2021, séries longues sur le marché du travail

¹ Jauneau Y. et Vidalenc J. (2021), « Une photographie du marché du travail en 2020 - L'emploi résiste, le halo autour du chômage augmente », *Insee Première*, n° 1844, mars.

Graphique 2 – Parts des 15-24 ans en emploi et au chômage ou dans son halo et part des 15-29 ans ni en emploi ni en formation (Neets), 2019-2021 (données CVS, en %)



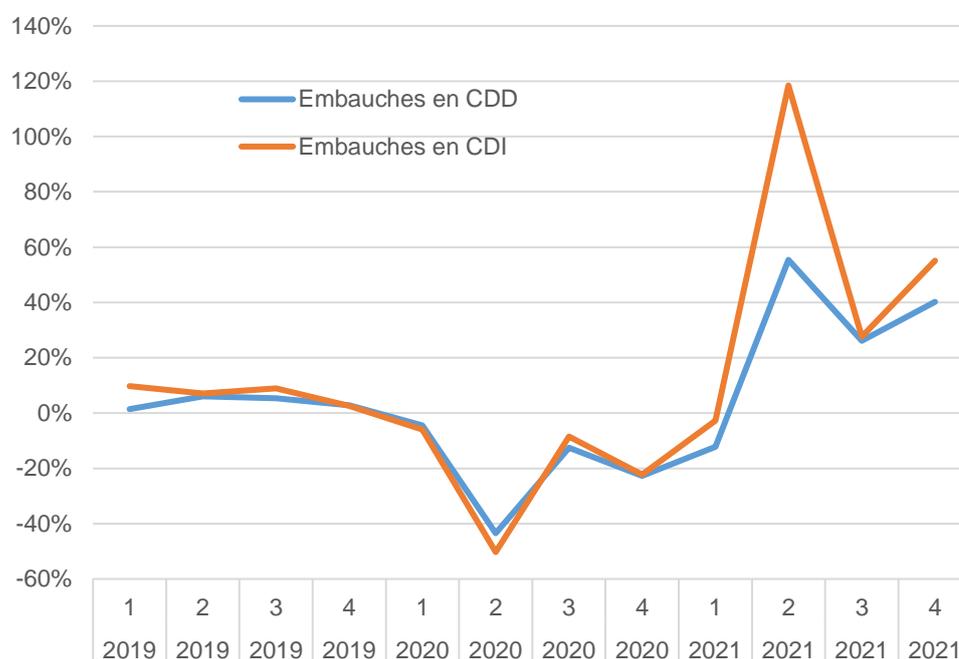
Lecture : au quatrième trimestre de 2021, 12,9 % de l'ensemble des 15-24 ans sont au chômage ou dans le halo autour du chômage et 33,8 % sont en emploi. 12,2 % des moins de 30 ans ne sont ni en emploi, ni en formation (Neets).

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, de 15 à 24 ans.

Source : Insee, enquête Emploi 2021, séries longues sur le marché du travail

Ce recul du taux d'emploi des jeunes s'explique notamment par la chute des embauches et le non-renouvellement des contrats dans le contexte de la crise sanitaire : le nombre de leurs embauches en CDD diminue de 44 % entre les 2^e trimestres 2019 et 2020, celui de leurs embauches en CDI de 50 % (Graphique 3).

**Graphique 3 – Évolution des embauches en CDI et CDD des 15-24 ans, 2019-2021
(glissement annuel en %)**



Lecture : en décembre 2021, le nombre d'embauches en CDD des 15-24 ans est supérieur de 40 % à celui de décembre 2020.

Champ : France métropolitaine, hors agriculture et hors intérimaires.

Source : *Mouvements de main-d'œuvre, Dares.*

La crise liée au Covid-19 affecte les conditions d'accès au marché du travail des sortants de formation initiale

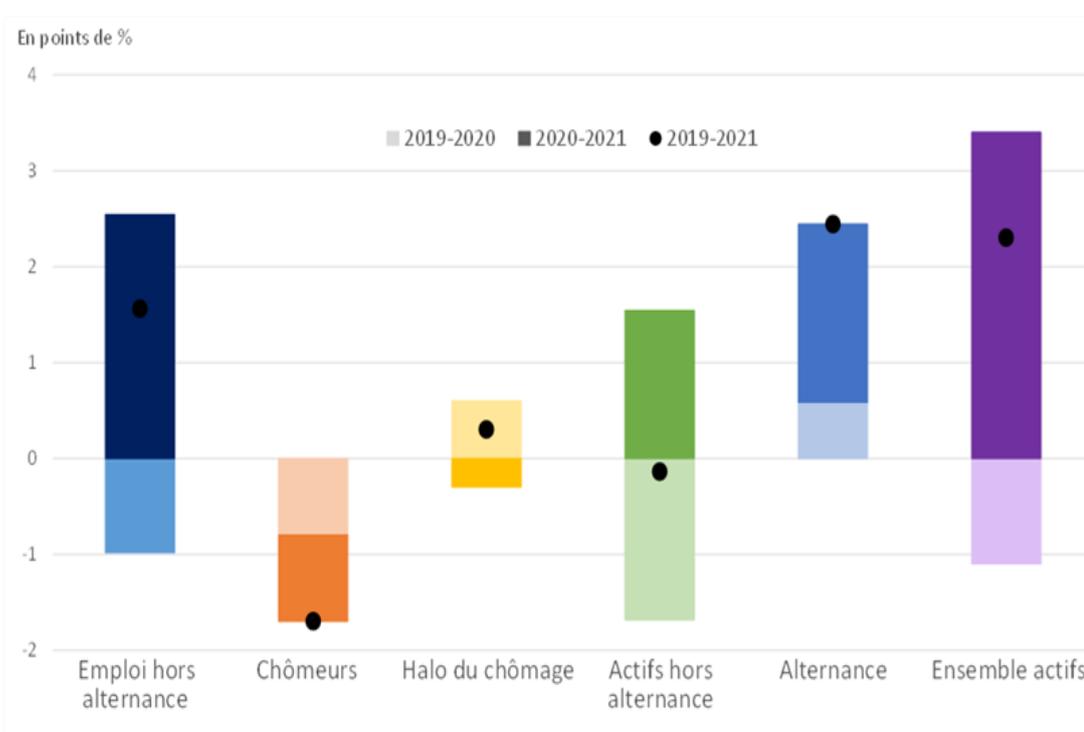
Les jeunes sortis de formation initiale depuis un à quatre ans (*i.e.* entre 2016 et 2019, soit avant le début de la crise sanitaire) sont les plus affectés par la crise. Par rapport à 2019, leur taux d'emploi se réduit de 1,0 point, atteignant 68,3 % en moyenne sur l'année 2020, tandis qu'il reste quasi stable pour ceux qui ont achevé leurs études depuis plus longtemps. Les difficultés d'accès à l'emploi sont partagées par tous les niveaux de diplôme. L'amplitude varie toutefois avec les spécialités de formation, en lien avec les secteurs les plus affectés par la crise : le taux d'emploi des sortants récents d'une formation initiale dans l'hôtellerie-tourisme ou du commerce-vente est particulièrement touché (respectivement - 9,7 et - 5,9 points en 2020), tandis que pour les titulaires d'un diplôme de la santé, il progresse (+ 2,8 points)¹.

¹ Pénicaud E. (2022), « [En 2020, la crise sanitaire a rendu plus difficile l'accès à l'emploi à la sortie des études](#) », *Insee Focus*, n° 258, janvier.

L'inactivité progresse, en raison notamment de la prolongation des études et de la hausse de la part de jeunes ni en emploi ni en formation

La part des actifs parmi l'ensemble des 15-24 ans recule de 1,1 point entre fin 2019 (37,9 %) et fin 2020 (36,8 %) (*Graphique 4*). Ceci traduit une progression de l'inactivité des jeunes, qui tient notamment à l'allongement de la durée de la formation initiale (+ 0,2 année sur cette période) : la crise sanitaire et la dégradation des perspectives d'emploi auraient ainsi incité les jeunes à prolonger leurs études¹. De plus, en 2019, autour de 12,5 % des 15-29 ans ne sont ni en emploi ni en formation (NEET). À l'amorce de la crise sanitaire, cette part augmente nettement : 15,5 % des jeunes de moins de 30 ans sont dans cette situation au 2^e trimestre 2020 (soit + 3,1 points en un an)².

Graphique 4 – Évolution de la situation des 15-24 ans sur le marché du travail entre 2019 et 2021 (évolution en points de la part de la population au quatrième trimestre)



Lecture : la part des 15-24 ans en emploi (hors alternance) s'élève de + 2,5 points entre les quatrième trimestres de 2020 et de 2021 et de + 1,6 point entre les quatrième trimestres de 2019 et de 2021.

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, de 15 à 24 ans.

Source : Insee, séries longues sur le marché du travail, Note de conjoncture (mars 2022)

¹ Blaize T., Borel M., Dubost C.-L., Pichavant A.-S. et Reist C. (2021), « [Comment la situation des jeunes sur le marché du travail a-t-elle évolué en 2020 ?](#) », *Dares Analyses*, n° 50, septembre.

² Séries longues sur le marché du travail, Insee.

1.2. Pour faire face à cette situation, des mesures immédiates sont prises pour soutenir l'emploi des jeunes dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution »

Entre fin 2019 et fin 2020, pour les moins de 30 ans, le taux d'emploi en CDI baisse moins que le taux d'emploi en CDD (- 0,3 point contre - 1,0 point). L'Aide à l'embauche des jeunes (AEJ), mise en place dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution », a pu contribuer à cet écart, dans la mesure où ses effets positifs sur l'emploi éligible sont concentrés sur ce type de contrat¹. Les premières évaluations conduites sur cette aide suggèrent que l'AEJ aurait favorisé un déplacement de l'emploi des jeunes de 22 à 25 ans vers des CDD longs et CDI, sans toutefois provoquer une hausse du taux d'emploi de ces jeunes².

Le taux d'emploi en alternance augmente (+ 0,8 point entre les 4^e trimestres de 2019 et de 2020), suite aux aides exceptionnelles mises en place pour soutenir ce dispositif dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution », ainsi qu'à la réforme sur l'apprentissage de 2018.

2. Une sortie de crise *a priori* favorable aux jeunes, en lien avec un marché du travail globalement dynamique et un recul de l'inactivité

2.1. Des signaux positifs dès 2021

Le taux d'emploi se redresse nettement chez les jeunes en 2021...

Le taux d'emploi et les embauches se redressent nettement en 2021, tous âges confondus (respectivement + 1,2 point et + 18,9 % par rapport à 2020) et particulièrement pour les jeunes (respectivement + 3,3 points - à 32,2 % soit son plus haut niveau depuis 1992³ - et + 19,6 %). Par rapport à la situation d'avant crise, les embauches des 15-24 ans sont particulièrement dynamiques dans la construction (+ 17 %), l'enseignement⁴ (15 % par rapport à 2019) ainsi que dans la santé humaine (+ 11 %). En revanche, elles sont moins

¹ Cet effet est toutefois à nuancer car l'élasticité à la baisse du taux d'emploi est supérieure s'agissant des CDD que des CDI : il est en effet plus facile de ne pas renouveler un CDD ou de ne pas embaucher sous cette forme d'emploi que de rompre un CDI.

² Borel M., Dubost C.-L., Pichavant A.-S. et Reist C. (2021), « [Quels ont été les effets de l'aide à l'embauche des jeunes sur l'emploi des jeunes ?](#) », *Dares Analyses*, n° 22, mai.

³ Pénicaud E. (2022), « [Une photographie du marché du travail en 2021 - L'emploi augmente fortement, notamment celui des jeunes](#) », *Insee Première*, n° 1896, mars.

⁴ Les mouvements de main-d'œuvre ne couvrent, sur le secteur public, que les contrats de droit privé.

nombreuses dans l'hébergement-restauration (- 25 %) et dans la fabrication de matériels de transport (- 8 %).

Parallèlement, le taux de chômage des 15-24 ans recule de - 4,0 points fin 2021 par rapport à fin 2020, pour atteindre 15,9 %, rejoignant ainsi les plus bas niveaux des cycles précédents à la fin des années 80 et 90. Il reste toutefois nettement plus élevé pour les jeunes que pour les 25-49 ans (6,8 % fin 2021)¹.

L'inactivité se replie fortement en 2021 : la part des actifs dans l'ensemble des 15-24 ans se redresse de 3,4 points entre les 4^e trimestres de 2020 et 2021 et de 2,3 points entre fin 2019 et fin 2021 (respectivement + 0,3 et - 0,1 point pour les 25-49 ans).

... pour partie en raison du développement de l'apprentissage

Le taux d'emploi des 15-24 ans s'élève de 4,4 points entre les 4^e trimestres de 2020 et 2021. L'alternance y contribue à hauteur de 1,9 point (soit 43 % de la hausse du taux d'emploi) et les formes d'emploi hors alternance pour 2,5 points.

Par rapport à la situation d'avant crise, l'alternance constitue le principal contributeur à la hausse du taux d'emploi : sur les 4,0 points d'augmentation enregistré entre les quatrièmes trimestres de 2019 et de 2021, l'alternance en explique + 2,4 points (soit 60 % de la hausse)².

2.2. Des incertitudes demeurent néanmoins, le chômage et son halo se maintenant à un niveau supérieur à celui d'avant crise

Le halo autour du chômage recule à 6,6 % en 2021 (soit - 0,4 point par rapport à 2020), mais reste à un niveau plus élevé de 0,8 point par rapport à 2019. Au total, les chômeurs et les personnes dans le halo autour du chômage représentent 14,1 % de l'ensemble des 15-24 ans en 2021, soit un niveau toujours supérieur à l'avant-crise (13,7 % en 2019).

¹ Insee (2022), « [Au quatrième trimestre 2021, le taux de chômage diminue de 0,6 point à 7,4 % - Chômage au sens du BIT et indicateurs sur le marché du travail \(résultats de l'enquête emploi\) \(BIT\) - quatrième trimestre 2021](#) », *Informations rapides*, n° 38, février.

² Insee (2022), « [Les contrats en alternance contribuent nettement à rehausser le taux d'activité des jeunes en 2021](#) », *Éclairage in Note de conjoncture*, mars.

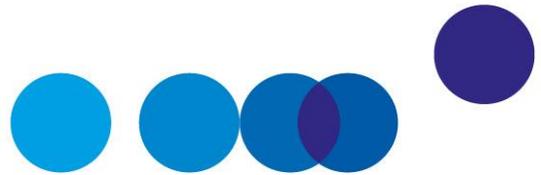
Encadré – Définitions

Une *personne en emploi* (i.e. un actif occupé) au sens du BIT est une personne âgée de 15 ans ou plus ayant effectué au moins une heure de travail rémunéré au cours de la semaine de référence ou ayant gardé un lien formel avec son emploi (congés annuels, maladie, maternité, etc.). Le taux d'emploi est le rapport entre le nombre de personnes ayant un emploi et la population totale.

Un *chômeur au sens du Bureau international du travail (BIT)* est une personne en âge de travailler (c'est-à-dire ayant 15 ans ou plus) qui n'a pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine de référence, est disponible pour travailler dans les deux semaines et a entrepris des démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent (ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois).

Halo autour du chômage : il est composé de personnes inactives au sens du BIT ; il s'agit des personnes qui recherchent un emploi mais qui ne sont pas disponibles, des personnes qui souhaitent travailler mais qui ne recherchent pas d'emploi, qu'elles soient disponibles ou non.

Une *personne en activité* est une personne en emploi ou au chômage au sens du BIT. Le *taux d'activité* est le rapport entre le nombre de personnes en activité et la population totale.



COMPLÉMENT 10

NOTE SUR LA PAUVRETÉ EN FRANCE (INSEE)



Le 13 mai 2022,

En 2019, 9,2 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire en France métropolitaine. Ce seuil est fixé par convention en Europe à 60 % du niveau de vie médian de la population de chaque pays, et s'élève en 2019 pour la France à 1 102 euros par mois, soit 2,6 % de plus qu'en 2018. Il correspond à un revenu disponible mensuel de 1 653 euros pour un couple sans enfants et de 3 857 euros pour un couple avec deux enfants de moins de quatorze ans. Parmi les 9,2 millions de personnes pauvres, 5,2 millions ont un niveau de vie inférieur à 50 % du niveau de vie médian de la population, soit 918 euros par mois.

Le taux de pauvreté monétaire, c'est-à-dire la part de personnes pauvres dans la population, est de 14,6 % en 2019. Il diminue de 0,2 point par rapport à 2018. La diminution du taux de pauvreté résulte principalement de la progression plus forte que la médiane du niveau de vie des ménages les plus modestes, en raison de la baisse du chômage. La revalorisation de la prime d'activité bénéficie également aux ménages les plus modestes, mais dans une moindre mesure, 77 % des ménages bénéficiaires de la prime d'activité ayant un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté. Cette part a de plus augmenté de 7 points sur un an, sous l'effet de l'extension de la prime d'activité. Au cours de ces vingt dernières années, le taux de pauvreté est à son minimum en 2004, à 12,7 %. Il est ensuite remonté entre 2005 et 2007, puis plus fortement après la crise économique de 2008. Après une baisse en 2012 et 2013, il a peu varié entre 2014 et 2017. En 2018, le taux de pauvreté augmentait de 0,7 point,

sous l'effet de la réforme de la réduction du loyer de solidarité, qui a simultanément baissé les allocations logement des ménages du parc locatif social (prises en compte dans le niveau de vie) et réduit leur loyer d'un montant équivalent.

Le taux de pauvreté et les principaux indicateurs d'inégalités de niveau de vie relatifs à l'année 2020 ne seront disponibles, sur la base de l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux*, que vers la rentrée 2022. Mais depuis 2015, pour évaluer plus rapidement la situation concernant la pauvreté et les inégalités, l'Insee produit tous les ans des indicateurs monétaires avancés à partir d'une méthode de microsimulation. Selon cette méthode, le taux de pauvreté monétaire serait stable en 2020, à 14,6 % de la population. La stabilité de la pauvreté monétaire, sur le champ des ménages ordinaires non étudiants, s'expliquerait par les mesures exceptionnelles mises en place pour lutter contre les effets de la crise sanitaire, sans lesquelles ces indicateurs auraient augmenté. Le seuil de pauvreté augmenterait de 2,9 % en euros courants. Ces chiffres provisoires sont à prendre avec précaution car l'année 2020, marquée par la crise sanitaire, a requis un nombre accru d'hypothèses et d'imputations pour simuler ses spécificités (recours massif à l'activité partielle, aides exceptionnelles aux ménages à bas revenus et aux indépendants), rendant les résultats plus fragiles que les années précédentes.

La moitié des personnes pauvres a un niveau de vie inférieur à 885 euros mensuels en 2019. L'intensité de la pauvreté, qui mesure l'écart du niveau de vie médian des personnes pauvres au seuil de pauvreté, est stable à 19,7 %. Sur longue période, l'intensité de la pauvreté a progressivement diminué de 1996 à 2002 et varie depuis entre 19,0 % et 20,1 %, à l'exception d'un point haut en 2012 (21,4 %).

Figure 1 – Taux de pauvreté monétaire depuis 1996



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2019

1. Les premiers déterminants de la pauvreté sont la situation d'activité et la configuration familiale

En 2019, les chômeurs et adultes inactifs (hors retraités) ont des taux de pauvreté plus de trois fois supérieurs à celui des actifs occupés : 38,9 % des chômeurs et 32,5 % des adultes inactifs (hors retraités) vivent sous le seuil de pauvreté, contre 8,1 % 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 retraités est relativement faible, de 9,5 % mais a augmenté de 0,8 point entre 2018 et 2019 : les retraités, en particulier les plus pauvres, ont notamment été pénalisés par la non-revalorisation des pensions servies par le régime général.

Les écarts avec les chômeurs se sont accentués au cours des vingt dernières années : depuis 1996, alors que le taux de pauvreté des chômeurs a augmenté (+ 3,7 points), celui des actifs occupés a légèrement diminué (- 0,9 point). Cette relative stabilité depuis vingt ans contraste avec les vingt années précédentes, marquées notamment par une forte diminution de la pauvreté parmi les retraités et une augmentation continue chez les actifs.

Au sein des actifs ayant déjà travaillé, les taux de pauvreté des ouvriers et des employés, respectivement de 14,7 % et de 12,2 % en 2019, sont beaucoup plus élevés que ceux des professions intermédiaires (5,3 %) ainsi que des cadres et professions intellectuelles supérieures (3,5 %). Les agriculteurs et indépendants ont un taux de pauvreté encore plus élevé, de 22,7 %.

En ce qui concerne les ménages d'âge actif¹, ce sont les couples sans enfant et les couples avec un ou deux enfants qui sont les moins touchés par la pauvreté : les taux de pauvreté des personnes vivant dans ces ménages sont de 7,2 % et 8,9 % respectivement. À l'inverse, les familles monoparentales et les couples avec trois enfants ou plus ont des taux de pauvreté élevés : respectivement 32,8 % et 23,1 % en 2019. Le taux de pauvreté des familles monoparentales diminue toutefois nettement en 2019 (- 2,5 point), sous l'effet de l'amélioration de la conjoncture du marché du travail et la plus forte hausse des salaires en bas de la distribution.

Au cours des vingt dernières années, la structure de la pauvreté a été très affectée par les évolutions des configurations familiales survenues pendant cette période. En 2019, 2,1 millions de personnes pauvres vivent en famille monoparentale, et 1,7 million dans un ménage composé d'un couple avec trois enfants ou plus. Depuis 1996, ce nombre a augmenté de 1,1 million de personnes pour les familles monoparentales et diminué de 740 000 personnes pour les familles nombreuses. Cette évolution est due conjointement

¹ Dont la personne de référence a moins de 65 ans.

à l'augmentation du nombre de personnes vivant en famille monoparentale (de 4,2 à 7,1 millions de personnes) et à l'aggravation de leur situation : leur taux de pauvreté a augmenté de 4,4 points sur la période. Le phénomène inverse est observé pour les couples avec trois enfants ou plus, qui deviennent relativement moins fréquents dans la population, et dont le taux de pauvreté a diminué de 4,1 points sur la période, principalement entre les années 1996 et 2009.

2. 2,8 millions d'enfants vivent dans un ménage pauvre

En 2019, trois personnes pauvres sur dix sont des enfants, soit 2,8 millions d'enfants pauvres. Leur taux de pauvreté est plus élevé que celui de l'ensemble de la population : 20,2 % d'entre eux sont en situation de pauvreté, soit plus d'un enfant sur cinq : ce taux baisse de 0,8 point par rapport à 2018, sous l'effet de la baisse du taux de pauvreté des familles monoparentales. Au-delà du fait que les familles nombreuses sont plus souvent pauvres, la pauvreté des enfants s'explique notamment par la situation sur le marché du travail des parents. Ainsi, 41 % de ces enfants pauvres vivent dans un ménage au sein duquel aucun parent ne travaille.

En regardant conjointement la situation sur le marché du travail et la configuration familiale, on constate que les enfants vivant avec un seul parent, celui-ci étant sans emploi, sont très exposés à la pauvreté : 78 % sont pauvres. 24 % des enfants pauvres sont dans cette situation, soit 661 000 enfants.

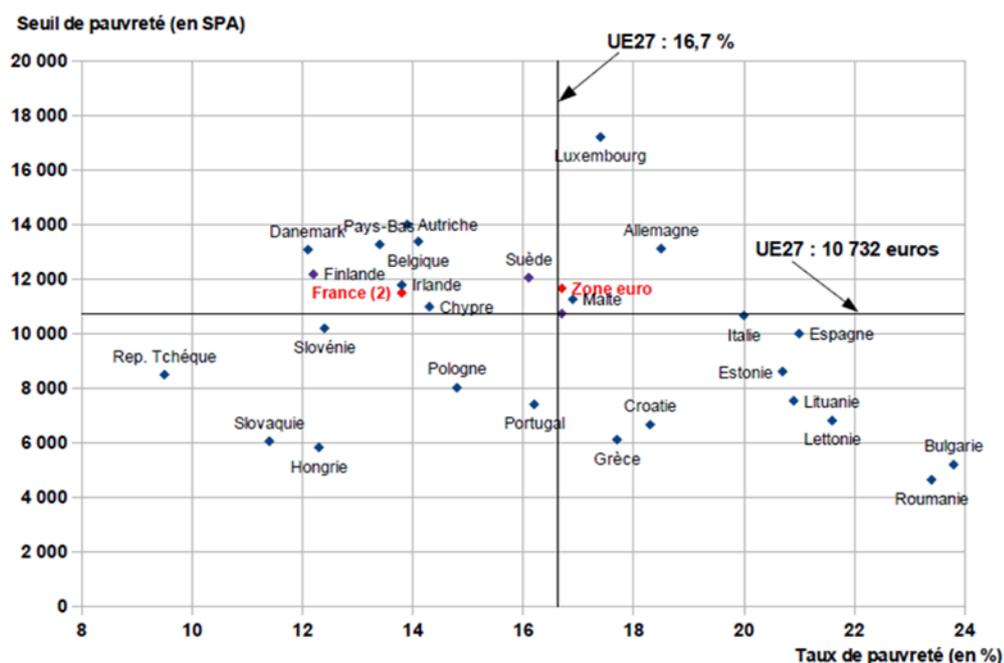
Tableau 1 – Répartition des enfants selon le statut de pauvreté et la configuration familiale (en %)

	Enfants non pauvres	Enfants pauvres
Parents en couple	82	57
Deux parents en emploi	63	11
Un seul parent en emploi, l'autre chômeur ou inactif	18	29
Aucun des deux parents en emploi	1	17
Parent isolé	16	38
En emploi	14	14
Chômeur ou inactif	2	24
Autre ménage	2	5
Ensemble	100	100

3. La France a un des taux de pauvreté monétaire parmi les plus faibles de l'UE

En 2019, la France a un taux de pauvreté monétaire relativement faible dans l'Union européenne. Selon l'enquête SILC¹, il s'élève à 13,8 % contre 16,7 % en moyenne en Europe². Le taux de pauvreté monétaire est particulièrement bas au Danemark et en Finlande, ainsi qu'en République tchèque et en Slovaquie, mais ces deux pays ont des seuils de pauvreté beaucoup plus faibles que la France en valeur absolue (respectivement de 26 % et 47 %). Le seuil de pauvreté étant défini de manière relative, il varie en effet d'un pays à l'autre en fonction du niveau de vie médian. À l'inverse, plus d'une personne sur cinq vit sous le seuil de pauvreté monétaire dans sept pays dont l'Italie et l'Espagne, ces deux pays ayant en outre des seuils de pauvreté inférieurs à la France en valeur absolue.

Figure 2 – Taux de pauvreté et seuil de pauvreté dans les pays de l'Union européenne



Champ : Union européenne à 27 pays.

Note : on applique ici un taux de conversion monétaire qui permet d'exprimer dans une unité commune, dite « standard de pouvoir d'achat » (SPA), les pouvoirs d'achat des différentes monnaies. Ce taux exprime le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaire dans des pays différents pour se procurer un même panier de biens et de services.

Source : Eurostat dispositif EU-SILC

¹ Des différences de champ et de méthodologie expliquent l'écart entre ce chiffre et le chiffre de référence au niveau national (14,6 %). L'enquête SILC est comparable entre les pays de l'Union européenne.

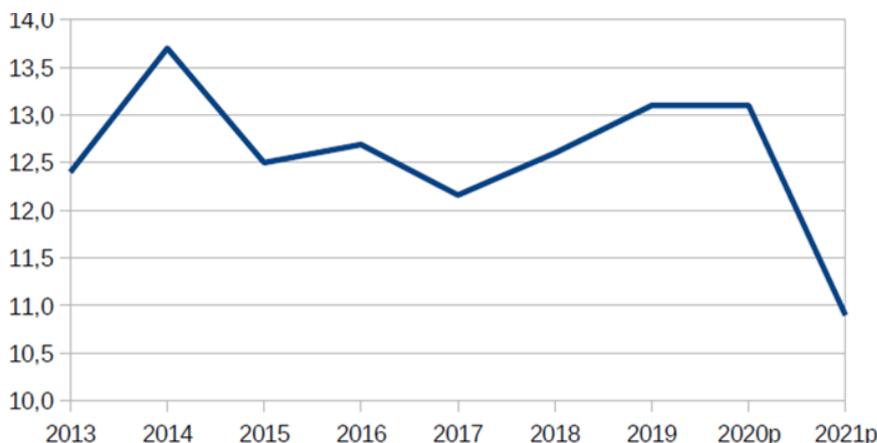
² UE à 27, hors Royaume-Uni.

4. La pauvreté non monétaire

La **privation matérielle et sociale** désigne une situation de difficulté économique durable définie comme l'incapacité à couvrir au moins cinq dépenses dans une liste de treize. Cet indicateur harmonisé au niveau européen est mesuré au premier trimestre de chaque année.

Début 2021, 10,9 % de la population est en situation de privation matérielle et sociale en France métropolitaine contre 13,1 % début 2019 et début 2020. La forte baisse constatée début 2021 ne doit pas être interprétée comme une baisse de la pauvreté en France, ce que d'autres indicateurs n'attestent pas, mais comme un effet de la crise sanitaire. Elle découle directement de l'impossibilité de pouvoir participer à des activités sociales payantes. En effet, les confinements et les restrictions d'activités sociales mis en place pour contenir la propagation de l'épidémie de Covid-19 ont affecté les modes de vie et de consommation des Français. Qu'elles soient volontaires ou contraintes par la loi, les restrictions de déplacements et d'activités sportives, celles liées aux sorties culturelles, de loisirs ou de sociabilité, les fermetures de commerces et services, ont limité les possibilités de consommer et limité les situations où les ménages se trouvaient contraints financièrement dans leurs dépenses. L'allègement des mesures et les réouvertures n'interviennent que début mai 2021. La période de collecte de l'enquête qui mesure la privation matérielle et sociale a donc coïncidé en 2021 avec une période marquée par de fortes restrictions dues à la crise sanitaire : la non-participation à des activités de loisirs payantes pour des raisons autres que financières augmente fortement (64,2 % en 2021, contre 32,2 % en 2020). À l'inverse, les personnes déclarent moins souvent se priver de ces activités pour des raisons financières (11,1 % en 2021, contre 14,1 % en 2020). Or, le motif financier conditionne la prise en compte dans l'indicateur de privation matérielle et sociale.

Figure 3 – Privation matérielle et sociale depuis 2013



p : données provisoires

Champ : France métropolitaine, personnes vivant en logement ordinaire.

Source : Insee, enquêtes SRCV 2013 à 2021

Comme les années précédentes, la difficulté la plus fréquemment rencontrée parmi celles entrant dans cet indicateur est celle de ne pas pouvoir faire face à une dépense inattendue d'un montant d'environ 1 000 euros : c'est le cas, en 2021, de plus d'un quart des personnes résidant en France métropolitaine. Vient ensuite le fait de ne pas pouvoir s'offrir une semaine de vacances hors de son domicile, une difficulté rencontrée par un peu moins d'un quart des personnes. À l'inverse, seulement 1 % des Français déclarent ne pas pouvoir payer un accès à Internet.

Privations matérielles et sociales et niveau de vie sont très corrélés. Pour autant, pauvreté matérielle et sociale et pauvreté monétaire ne se superposent pas totalement : 35 % des personnes en situation de pauvreté monétaire sont aussi en situation de privation matérielle et sociale, ce qui représente 4,8 % de la population totale.

Vivre en couple plutôt que seul protège contre les privations matérielles. Les ménages les plus précaires sont les familles monoparentales (24,5 % contre 6,3 % seulement pour les couples sans enfant). Les personnes au chômage sont également particulièrement touchées (31,3 %). Mais occuper un emploi n'en protège pas complètement : 6,6 % des actifs en emploi sont en situation de privation matérielle et sociale. C'est le cas de 13,1 % des ouvriers, 11,0 % des employés et 6,5 % des indépendants en emploi (agriculteurs exploitants, artisans, commerçants et chefs d'entreprise). En revanche, le taux de privation matérielle et sociale est faible parmi les cadres et professions intellectuelles supérieures (0,6 %). Par ailleurs, les retraités sont 8,7 % à être dans cette situation. De même que la catégorie socio-professionnelle, le type de diplôme influe fortement sur le fait de déclarer des privations matérielles et sociales : 17,4 % des personnes de 16 ans ou plus sans diplôme (ou d'un diplôme du niveau du brevet des collèges) sont en situation de privation matérielle et sociales contre 3,6 % seulement des personnes détentrices d'un diplôme de niveau bac+2 ou plus.

Encadré – Définitions

Le revenu disponible comprend les revenus d'activité (y compris indemnités de chômage), retraites et pensions, les revenus du patrimoine et les autres prestations sociales (prestations familiales, allocations logement et minima sociaux). Tous ces revenus sont nets des impôts directs et des prélèvements sociaux.

Pour comparer le revenu de ménages de tailles et de compositions différentes, on divise le revenu disponible d'un ménage par son nombre d'unités de consommations pour obtenir le niveau de vie. Les unités de consommation tiennent compte du nombre de personnes, mais aussi du fait que ces personnes réalisent des économies en vivant ensemble (sur les dépenses de logement par exemple).

Établi en 2017, l'indicateur de privation matérielle et sociale de l'UE est défini comme la proportion de personnes vivant en logement 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'environ 1 000 euros ;
- 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.

Sources utilisées

L'enquête *Revenus fiscaux et sociaux* (ERFS) est la source de référence sur les niveaux de vie et la pauvreté monétaire en France métropolitaine. La situation des personnes (familiale, professionnelle, en matière de logement) y est connue via la réponse à une grande enquête statistique nationale (l'enquête *Emploi*). Cette enquête est ensuite enrichie par des données administratives pour la connaissance des revenus (données fiscales et données des caisses de sécurité sociale pour les prestations sociales non imposables).

Le champ de cette enquête couvre une population de 63,4 millions de personnes fin 2019. Il comprend les personnes vivant en France métropolitaine et appartenant à des ménages ordinaires dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré à l'administration fiscale est positif ou nul. Il exclut donc les personnes résidant en institution ainsi que les personnes sans domicile.

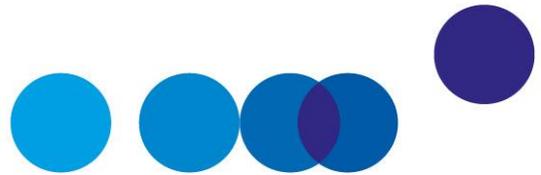
L'enquête SILC (ou SRCV pour *Statistiques sur les revenus et les conditions de vie* dans sa version française) est une enquête menée dans chaque pays européen avec une méthodologie coordonnée, qui interroge les ménages sur leurs conditions de vie et leurs revenus. C'est la source de référence en France pour la pauvreté en conditions de vie. En France, cette enquête bénéficie du même dispositif d'appariement avec des sources fiscales et sociales pour une connaissance précise des revenus (dans d'autres pays européens, ces revenus peuvent être déclaratifs). Cette enquête est la source de référence pour la comparaison des niveaux de vie et de la pauvreté en Europe. Les résultats issus de cette enquête sur la pauvreté et les inégalités en France peuvent légèrement différer de ceux d'ERFS, et on considère généralement ERFS plus fiable (car s'appuyant sur un échantillon d'enquêtés plus grand).

Encadré – La pauvreté monétaire dans les DROM

Les chiffres présentés dans cette note se rapportent à la seule France métropolitaine. L'Insee mesure les revenus dans toute la France, et notamment dans les Dom mais avec des méthodologies parfois différentes. En effet, des problèmes de qualité des données administratives dans certains Dom, notamment sur les adresses, empêchent d'utiliser dans ces territoires les données administratives comme l'Insee le fait en métropole. Ainsi, les données administratives sont exploitables pour la mesure des revenus à la Réunion et en Martinique mais pas dans les autres Dom. Dans ces territoires, l'Insee réalise régulièrement des enquêtes spécifiques et mesure les revenus sur une base déclarative. L'enquête utilisée est une enquête sur la consommation, l'enquête Budget des familles. Cette enquête est réalisée tous les cinq ans environ, à la fois dans les Dom pour lesquels on peut s'appuyer sur des sources administratives pour la mesure des revenus, et dans les Dom où on ne le peut pas.

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. Une personne sur trois vit sous le seuil de pauvreté national en Guadeloupe et en Martinique (respectivement 33 % et 34 %). Le taux de pauvreté monétaire est également particulièrement élevé à La Réunion (42 %), en Guyane (53 %) ainsi qu'à Mayotte (77 %). 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 à 42 % à Mayotte.

En Martinique et à la Réunion, des dispositifs basés sur les données administratives sont produits annuellement. Les derniers résultats sur les revenus de 2018, mesuraient un taux de pauvreté de 39 % pour la Réunion, et de 30 % pour la Martinique, et soulignaient que les prestations sociales avaient un poids trois fois plus important dans le revenu des ménages que celui qu'elles ont en métropole.



COMPLÉMENT 11

PROJET D'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA REVALORISATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ SUR L'EMPLOI ET LA PAUVRETÉ : PRÉSENTATION (IPP)



Évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité et la pauvreté

Antoine Bozio, Brice Fabre, Claire Leroy, Nolwenn Loisel, Maxime Tô

Le 10 juin 2022

1. Objectifs de l'étude

La réforme de 2019 de la prime d'activité (PA) a été menée avec deux objectifs affichés : d'une part soutenir l'exercice d'un emploi et inciter à la reprise d'une activité, et d'autre part lutter contre la pauvreté. Cette réforme, entrée en vigueur en 2019, a consisté à augmenter le montant de la « bonification individuelle » de la PA, qui est une composante dépendant des revenus d'activité de chaque individu du foyer. En plus de cette revalorisation, le seuil de revenus d'activité à partir duquel le montant maximal de cette bonification est versé a lui aussi augmenté, soutenant ainsi des niveaux relativement plus élevés de revenus d'activité.

Cette étude vise à évaluer cette réforme au regard du double objectif évoqué précédemment et se compose ainsi de deux parties. D'une part, nous évaluons les impacts de cette réforme sur la probabilité d'emploi des individus, afin d'évaluer dans quelle mesure cette réforme a effectivement davantage incité à la reprise d'activité. D'autre part, nous analysons les impacts de cette réforme sur la distribution des niveaux de vie et la pauvreté, en incorporant les éventuels effets sur la reprise d'emploi. Il s'agit autrement dit d'analyser l'impact de cette mesure sur le niveau de vie, en prenant en compte de manière simultanée les effets mécaniques du fait de la revalorisation de la PA et les éventuelles variations de revenus d'activité qui ont aussi un impact sur les montants de PA auxquels les individus ont droit.

Ce document présente les travaux de cette étude, en présentant ces deux parties de manière successive.

2. Les effets de la réforme sur l'emploi

Le but de cette partie est de mesurer l'effet causal de la réforme sur l'emploi. Il s'agit autrement dit d'isoler l'effet de la réforme elle-même des effets d'autres facteurs sur l'emploi qui peuvent être corrélés à la réforme et lui être associés de manière erronée. Cette démarche consiste à comparer un groupe d'individus « fortement affectés » par la réforme à un autre groupe relativement peu affecté. Nous comparons les trajectoires de ces deux groupes en supposant implicitement que ces trajectoires auraient évolué de manière similaire en l'absence de réforme, après avoir vérifié de manière préalable que les trajectoires de ces deux groupes évoluent en effet de manière similaire avant la mise en œuvre de la réforme.

Données mobilisées et échantillon d'intérêt

Les données mobilisées sont les fichiers ALLSTAT, qui correspondent aux fichiers de la Cnaf de janvier 2017 à décembre 2020 (données mensuelles). Ces données contiennent, pour chaque foyer bénéficiaire d'au moins une allocation gérée par la Cnaf, l'ensemble des informations utilisées pour le calcul de ses droits.

Afin que nos estimations ne capturent pas d'éventuels effets de la réforme sur le recours à la PA, nous nous focalisons sur les foyers bénéficiaires du RSA ou de la PA en décembre 2018 (juste avant la réforme). Afin de pouvoir caractériser avec précision dans quelle mesure chaque foyer est potentiellement affecté par la réforme, le périmètre a été restreint aux configurations familiales (statut conjugal et nombre d'enfants) stables dans le temps. Au sein de ce champ, l'analyse se focalise sur les foyers célibataires ou en couple, avec deux enfants ou moins. Les foyers avec trois enfants ou plus se voient affectés de manière très différente par la réforme en fonction de l'horizon temporel considéré (certaines prestations familiales, plus présentes au sein de ces foyers, prennent jusqu'à deux ans

pour s'ajuster à une nouvelle situation en termes de revenus). Ainsi, afin de lever toute ambiguïté, nous nous focalisons sur les foyers avec deux enfants ou moins.

Méthodologie

Cette partie se focalise sur les effets de la réforme sur la probabilité d'être ou non en emploi. Pour cela, nous comparons les trajectoires d'emploi d'un groupe « fortement affecté » par la réforme, avec celles d'un groupe relativement peu affecté. Cette méthodologie, dite de « différence de différences », repose sur l'hypothèse que les trajectoires de ces deux groupes auraient évolué de manière similaire en l'absence de réforme. Dans nos analyses, nous vérifions que des trajectoires « parallèles » sont effectivement constatées pour la période avant réforme.

À l'aide de deux outils de simulation (simulation de cas-types théoriques et simulations sur les données ALLSTAT), nous simulons pour plusieurs configurations-types, ou pour les individus des données ALLSTAT, les variations de gain au retour à l'emploi (GRE) au niveau individuel induites par la réforme. Le GRE correspond au supplément de revenu disponible du fait d'une reprise d'activité, la réforme faisant varier ce GRE.

Quelle que soit l'analyse menée (cas-types ou simulations sur données), nous constatons que le fait d'avoir des enfants, à la fois pour les couples et les célibataires, entraîne une hausse de GRE significativement plus importante que celle des foyers sans enfant. Ainsi, nous comparons :

- les célibataires avec enfants avec les célibataires sans enfant ;
- les couples avec enfants avec les couples sans enfant.

Pour chacune de ces deux analyses, nous décomposons les effets en plusieurs sous-populations :

- femmes versus hommes ;
- bénéficiaires de la PA en décembre 2018 versus bénéficiaires du RSA seul en décembre 2018.

3. Les effets de la réforme sur la distribution des niveaux de vie et la pauvreté

Cette partie vise à évaluer l'impact de la réforme de la PA de 2019 sur la distribution des niveaux de vie, la pauvreté et les finances publiques, en prenant notamment en compte les effets sur la probabilité d'emploi précédemment estimés. En termes de méthode, cette analyse mobilise les techniques de microsimulation, qui consistent à simuler pour chaque individu d'une base représentative de la population française ses prestations sociales et prélèvements

obligatoires, sous la législation existante comme sous une législation socio-fiscale alternative. Ces outils permettent ainsi d'estimer des effets budgétaires et redistributifs de réformes socio-fiscales. Dans le cas présent, notre analyse vise à évaluer les effets de la réforme de la PA, mais en allouant également aux individus les variations de revenus du travail issus des effets sur la probabilité d'emploi investigués dans la première partie.

Outil mobilisé : le modèle de microsimulation TAXIPP

Pour cette analyse, nous mobilisons le modèle de microsimulation TAXIPP 2.2 développé au sein de l'Institut des politiques publiques (IPP). Comme expliqué ci-dessus, un tel modèle comprend ainsi une base de données et un simulateur socio-fiscal.

En termes de données, le modèle TAXIPP fonctionne sur une base de données que nous produisons en appariant statistiquement différentes sources administratives suivantes :

- les fichiers Fideli (Insee), issus des fichiers de la taxe d'habitation, des fichiers de l'impôt sur le revenu et des fichiers fonciers, qui représentent l'exhaustivité des ménages français, avec des informations sur les revenus de chaque occupant du logement, ainsi que tout un ensemble de caractéristiques socio-démographiques ;
- les fichiers Felin (DGFIP), fournissant pour un échantillon de déclarations à l'impôt sur le revenu tout le détail de ces déclarations ;
- les fichiers DADS et BNS (Insee), qui sont les données exhaustives des déclarations sociales pour les travailleurs salariés et non-salariés respectivement.

La base de données issue de l'appariement de ces sources est ensuite branchée à un calculateur sociofiscal libre et collaboratif Openfisca¹, que l'IPP co-développe avec plusieurs organismes. Ce calculateur incorpore tout le détail des dispositifs socio-fiscaux en France, avec notamment l'interaction entre ces différents dispositifs.

Méthodologie

À partir de ce modèle, nous évaluons les impacts de la réforme en comparant deux simulations :

- une simulation sans réforme, qui correspond au système socio-fiscal en vigueur fin 2018 appliqué à la base de données du simulateur pour 2018 ;
- une simulation après réforme, qui correspond au système en vigueur en 2019, appliqué à la base de données du modèle pour 2018, et où nous incorporons à la fois les réactions comportementales sur l'emploi ainsi que la hausse du nombre de bénéficiaires constatée par la CNAF de 2018 à 2019, pour capter les éventuels effets

¹ <https://fr.openfisca.org/>.

de la réforme sur le recours à la prime d'activité. Cette situation après réforme correspond à une situation où la réforme serait entrée en vigueur en 2018. Le choix de 2018 vise à utiliser une distribution des revenus avant réactions comportementales sur l'emploi, à partir de laquelle nous pouvons incorporer ces réactions.

Cette simulation nous permet d'évaluer :

- les impacts de la réforme sur la distribution des niveaux de vie ;
- ses impacts sur le taux de pauvreté ;
- les effets budgétaires, en décomposant ces effets entre d'une part les variations de dépenses de prime d'activité, et d'autre part les effets indirects sur les finances publiques de la variation des revenus d'activité du fait des effets sur l'emploi (des variations de revenus d'activité jouent sur les revenus imposables et donc sur les prélèvements obligatoires, mais aussi sur les prestations sociales autres que la prime d'activité).

Pour la simulation du système après réforme, nous incorporons les réactions en termes d'emploi de la manière suivante. Nous utilisons nos estimations de différence de différences de la première partie pour en déduire, pour chaque groupe d'individus en termes de statut conjugal, nombre d'enfants et initialement au RSA seul vs. à la prime d'activité, l'effet sur la probabilité d'emploi d'un euro supplémentaire de GRE suite à la réforme. Puis, nous multiplions cet effet par la variation de GRE calculée pour chacune de ces catégories. Cette méthode repose sur l'hypothèse centrale selon laquelle les individus du groupe de contrôle réagissent de la même manière à la réforme que ceux du groupe de traitement.

Afin de visualiser les effets de l'incorporation des réactions comportementales sur les résultats obtenus, nous procédons également à trois simulations intermédiaires :

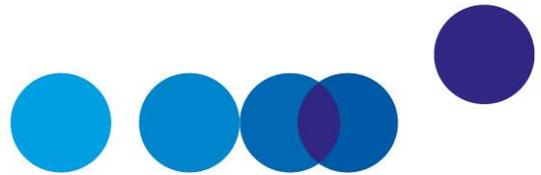
- estimation d'effets purement statiques (« ES ») : effets mécaniques de la réforme à comportements de recours et d'emploi inchangés. Autrement dit, les réactions sur l'emploi ne sont pas incorporées, et nous appliquons le même taux de recours que celui que nous obtenons dans le système avant réforme ;
- estimation d'effets avec « ajustement du recours » (« ES+ER ») : en plus des effets statiques, nous incorporons la hausse du nombre de bénéficiaires à la prime d'activité observée entre 2018 et 2019. L'intérêt de ce scénario est de prendre en compte la hausse substantielle de nombre de bénéficiaires à la prime d'activité entre 2018 et 2019 constatée dans les remontées Cnaf, mais en interprétant cette hausse comme, en plus de l'effet de la hausse de l'étendue de l'éligibilité à la prime d'activité, une hausse de la probabilité de recours, et non pas comme pouvant résulter de reprises d'emploi qui peuvent augmenter le nombre de foyers éligibles ;

- estimation d'effets incorporant les effets sur l'emploi, mais pas la hausse du nombre de bénéficiaires constatée entre 2018 et 2019 (« ES + ME ») : le taux de recours est considéré comme fixe, de la même manière que dans le scénario « ES ».

Pour représenter des effets sur la distribution des niveaux de vie, nous mesurons les effets de la réforme sur le niveau de vie pour chaque « centième » de niveau de vie. Autrement dit, nous classons les individus en fonction du niveau de vie de leur ménage et les divisons en 100 catégories (le 1^{er} centième représentant les 1% des individus les plus modestes et le dernier représentant les 1% des individus les plus aisés).

4. Calendrier

Les résultats finaux de cette étude seront publiés à l'automne 2022.



COMPLÉMENT 12

ÉVALUATION DU VOLET « GOUVERNANCE » DE LA STRATÉGIE : CONTRIBUTION DE LA RECHERCHE À LA DÉMARCHE ÉVALUATIVE (ARÈNES)



Gouvernance multi-niveaux et Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : la perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française¹

Sous la direction scientifique de Romain Pasquier (CNRS – Sciences Po Rennes)²

Le 28 janvier 2022,

En France, jusque dans les années 2000, la lutte contre la pauvreté représente une dimension somme toute assez résiduelle des politiques publiques. À la suite du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017) et dans le cadre du

¹ Le rapport final, la synthèse, le volet santé et les deux résumés – l'un sur le projet général et l'autre sur le volet santé – produits dans le cadre de cette étude sont accessibles sur le site internet de France Stratégie. Au sein du laboratoire Arènes et de la chaire « Territoires et mutations de l'action publique » (TMAP), l'équipe scientifique qui a mené ce travail a réuni, sous la direction scientifique de Romain Pasquier (CNRS – Sciences Po Rennes), Claire Auzuret (Sciences Po Rennes), Eileen Michel (Sciences Po Rennes), Alessia Lefebure (EHESP puis Agro-Campus), Françoise Jabot (EHESP), Yann Le Bodo (EHESP) ainsi que Marc Rouzeau, au titre de la coordination méthodologique confiée à ASKORIA.

régime d'État social actif qui est en train de prendre place, la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté contribue à ériger la lutte contre la pauvreté comme un domaine d'action légitime et à part entière.

- À distance du protectionnisme social, de la logique allocative et de l'action caritative, l'ambition fondatrice de la Stratégie consiste à agir contre la reproduction de la pauvreté en misant prioritairement sur le capital humain. Au titre de cette perspective transformatrice, il s'agit de soutenir, par l'éducation et l'accompagnement, le développement des compétences, de l'employabilité et de l'autonomie des personnes. Ainsi les intentions initiales se veulent-elle ciblées sur la petite enfance, la lutte contre le décrochage scolaire, la formation ou encore la mobilisation vers l'emploi.
- S'appuyant sur le renouvellement en cours des « élites du Welfare », la Stratégie est lancée en 2017. Elle apparaît alors comme l'un des grands chantiers du quinquennat d'Emmanuel Macron. En attestent l'implication initiale du Président, la création d'une Délégation interministérielle *ad hoc* (la DIPLP) avec, à sa tête, une figure experte et reconnue en la personne d'Olivier Noblecourt, ou encore la mise en place d'un réseau de Commissaires positionnés au niveau régional.
- L'orientation générale de la Stratégie cherche à concilier référentiel national et initiatives locales à travers une intense concertation, une animation tant nationale que régionale, des processus de contractualisation en direction des départements mais aussi des métropoles puis des régions. Un objectif de participation particulièrement ambitieux complète cette panoplie¹.
- La période allant de 2017 à 2019 est marquée par un fort activisme national : lancement en « grande pompe », annonce de 35 mesures, alignement des différentes autorités gouvernementales, enrôlement assez rapide des collectivités... Le tout est soutenu par la mise en place d'outils nombreux et variés : conférences nationales et régionales, conseil scientifique, interventions médiatiques, territoires démonstrateurs (10), plateforme collaborative numérique, démultiplication des feuilles de route, installation de très nombreux groupes de travail (15 par région), instruction des conventions de contractualisation, mise en avant d'une palette d'indicateurs de résultats, etc.
- L'important, à ce stade, ce n'est pas de tout calibrer et de tout ordonner : dans l'esprit des promoteurs de la Stratégie et au nom d'une ambition fortement portée politiquement, le jeu administratif doit s'ouvrir et, pour cela, il convient de bousculer les horloges institutionnelles et d'éviter des opérations trop rigides de planification.

¹ À terme, les personnes directement concernées par les questions de pauvreté sont appelées à représenter 50 % des participants des réunions et groupes de travail.

Après avoir souligné la force du portage politique et les promesses de changement, l'analyse met l'accent sur une succession de chocs internes (renouvellement complet de la DIPLP) et externes (crise des gilets jaunes, crise sanitaire) qui entraînent des réajustements administratifs et politiques importants.

- En réponse aux revendications portées par les gilets jaunes, la revalorisation de la prime d'activité fin 2018 marque un arrangement avec les intentions initiales de la Stratégie très peu favorables à la logique allocative.
- Parallèlement, le chantier portant la réforme du Revenu universel d'activité (RUA) est arrêté, ce qui renvoie au *statu quo* antérieur à la Stratégie marqué par la dispersion des allocations non contributives.
- En janvier 2020, la trajectoire de la Stratégie se retrouve fragilisée par le départ d'Olivier Noblecourt. Les raisons de ce qui est alors vécu par beaucoup comme une sorte de défection sont sans doute plurielles : attirance pour le mandat municipal (Grenoble), perte de leadership du fait de la nomination d'une Secrétaire d'État en la personne de Christelle Dubos en octobre 2018, ou encore lassitude devant les lourdeurs administratives et des arbitrages défavorables ou non rendus¹. Après l'intérim de Vincent Reymond et le départ de la plupart des membres de la DIPLP, le risque de délitement de la Stratégie apparaît aux yeux de bon nombre des acteurs impliqués.
- La nouvelle déléguée, Marine Jeantet, nommée le 4 mars 2020, doit alors recomposer une nouvelle équipe. Dans un style moins flamboyant que celui de son prédécesseur, mais avec un niveau d'engagement non contesté et une préoccupation gestionnaire qui rassure, elle maintient à flot la Stratégie en s'appuyant sur les Commissaires qui « labourent le terrain » et travaillent à faire commuter les impulsions nationales et la singularité des stratégies locales.
- Face à la crise sanitaire, le Plan de relance, en particulier à partir du train de mesures adoptées le 20 octobre 2020, dégage de nouveaux moyens en direction des problématiques de la « grande pauvreté », de l'aide alimentaire et de la mise à l'abri ; autant de dimensions peu ou pas prises en considération lors du lancement de la Stratégie.

La seconde période de la Stratégie (2020/2021) est marquée du sceau des réalités gestionnaires et par un certain refroidissement doctrinal. De plus, l'enchevêtrement des niveaux de gouvernance engendre une série d'ajustements. De ce fait, les frontières de ce que représente la Stratégie deviennent difficiles à cerner.

- Les orientations systématiquement axées vers le développement du capital humain sont relativisées.

¹ On pense, par exemple, à l'annonce non suivie dans les faits des 100 millions qui devaient être affectés au Fonds d'investissement social, fonds qui ne sera finalement jamais créé.

- Le pilotage national compose avec le retour des agendas sectoriels et le besoin d'affirmation des différents ministères, ce qui se traduit par de multiples appels à projets.
- Via les commissaires, l'animation régionale prend des formes assez diverses d'autant que la plateforme collaborative n'apporte pas le soutien escompté et que les dynamiques des groupes de travail se retrouvent plus ou moins affectées par les confinements.
- Miser sur l'échelon régional pour concevoir, ou tout du moins coordonner, les constructions stratégiques s'est heurté au caractère insubmersible du département : figure emblématique du préfet, importance des compétences sociales décentralisées, souhait du ministère de l'Intérieur d'organiser les contractualisations à cet échelon, volonté élyséenne de s'appuyer sur le maillage des maires mais aussi des départements face à la crise des gilets jaunes puis lors de la crise sanitaire...
- Au niveau départemental, les mesures socles sont parfois déclinées de manière assez spécifique. De plus, s'appuyant pour une bonne part sur des projets locaux émergents ou déjà en cours, une certaine hétérogénéité caractérise le contenu des contractualisations.
- Que ce soit au niveau national ou au titre des contractualisations, le développement des suivis évaluatifs n'apparaît pas en mesure de pouvoir apprécier l'impact des logiques prônées au titre de l'investissement social.

À travers la Stratégie, l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté s'est retrouvée confrontée à des limites, mais a aussi été l'occasion d'une série d'apprentissages, le plus souvent de type incrémental.

- Au titre des points de freinage, il convient de noter un portage politique qui s'effrite au fil du temps, les difficultés à faire converger les agendas et les stratégies des multiples institutions en présence, les lourdeurs des organisations qui affectent le travail en transversalité ou encore des cultures institutionnelles et professionnelles qui contribuent dans bien des cas à entraver la participation active des personnes concernées.
- L'implication des personnes concernées par les phénomènes de pauvreté ainsi que la mobilisation des entreprises sont restées très en deçà des objectifs initiaux.
- Au sein de l'organigramme étatique, bien que manquant de moyens, la DIPLP ainsi que le réseau des commissaires ont été maintenus durant la durée du quinquennat. Avec l'appui de la DGCS, leur mission a consisté à faire perdurer un espace d'action publique dédié à la lutte contre la pauvreté. Pour cela, ils ont dû travailler à rapprocher et à agréger les mesures se référant directement à la Stratégie et toute une série d'initiatives connexes.
- En fonction d'un positionnement et d'un style qui lui sont propres, le travail de chaque commissaire se caractérise par sa marge discrétionnaire. Tantôt maillon d'une forme

de gouvernement à distance, tantôt animateur venant en soutien de dynamiques ascendantes, il ou elle joue plus ou moins de la prescription, de la mise en relation, du soutien ou encore du contrôle.

- Les relations avec la politique de la ville ainsi que l'articulation avec l'action des municipalités en matière d'aide sociale facultative représentent deux des « angles morts » de la Stratégie.
- D'après les témoignages recueillis, les dispositifs d'action particulièrement investis par les acteurs sont ceux qui s'appuyaient sur des projets émergents ou déjà en cours et qui ne nécessitaient pas une forte intersectorialité ou n'ambitionnaient pas une grande rupture par rapport aux pratiques en place : par exemple, prévention des sorties sèches de l'ASE, dispositif « #1 jeune, 1 solution », premier accueil social inconditionnel de proximité, accompagnement global des bénéficiaires du RSA.
- L'essence même de la lutte contre la pauvreté, phénomène multidimensionnel, et ce design complexe ont engendré une importante activité de « bricolage raisonné » articulant mises en récit volontaristes et inerties institutionnelles, ou encore cadrage national et différenciation des logiques d'action.
- Si l'ingénierie sociale a bénéficié de la dynamique de la Stratégie, il n'en demeure pas moins que les diagnostics, le renseignement des indicateurs ou encore la capitalisation des expérimentations sont loin d'avoir été optimums.

Les effets sur les réseaux d'action sont difficiles à évaluer car la gouvernance de la Stratégie s'avère fortement composite et les configurations territoriales sont très diverses.

- Au titre de la Stratégie cohabitent un pilotage gouvernemental oscillant entre intégration et spécification des initiatives, une animation devant à la fois tenir compte des décisions gouvernementales et favoriser des scènes régionales très ouvertes ainsi que des dynamiques de territorialisation assez différentes suivant le type de collectivités concernées.
- Au plan national, « le centre de calcul » que représente initialement la DIPLP a vu ses prérogatives s'amoindrir sous l'effet de l'autonomisation des initiatives sectorielles portées par différentes directions centrales. On pense ici au plan « Logement d'abord » (2018-2022)¹, plus récemment à la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance mise sous la responsabilité d'un Secrétariat d'État dédié, ou encore à la forte implication du ministère du Travail dans le pilotage du Service public pour l'insertion et l'emploi (SPIE).

¹ Soulignons cependant que ce programme porté par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) est affiché comme représentant un des volets de la Stratégie.

- La Stratégie a permis un élargissement des dynamiques partenariales, souvent en mode bilatéral, par exemple avec la combinaison du premier accueil social inconditionnel de proximité et des maisons France Services ou encore au titre des accompagnements réalisés par les conseils départementaux et les équipes de Pôle emploi.
- Les dynamiques contractuelles sont venues confirmer le chef de file des départements en matière d'action sociale. L'ensemble des métropoles se sont engagées et les conseils régionaux qui le souhaitaient ont pu s'impliquer sur des bases très ouvertes. Il n'en demeure pas moins que rares sont les véritables synergies existant au titre de la lutte contre la pauvreté entre ces différents niveaux de collectivité.
- La réception de la Stratégie et les processus de localisation ont été très influencés par le « déjà-là » : alliance des collectivités bretonnes autour des dispositifs d'insertion, projet départemental sur le développement social et comités locaux pour le travail social dans les Hautes-Pyrénées, prévention du non-recours et accueil social universel en Loire-Atlantique, projet Jeunesse de la métropole rennaise, stratégie d'élargissement des compétences sociales de la métropole de Dijon par exemple.
- La territorialisation de la Stratégie est aussi fortement tributaire des capacités politiques locales et de l'aspect plus ou moins cohésif des réseaux locaux impliqués dans l'action sociale. À ce titre, le travail de recherche a mis en exergue trois grandes configurations :
 - des acteurs locaux plus ou moins défaillants, des collectivités peu empressées et un État ayant des difficultés à se mettre en ordre de marche, bien qu'il soit poussé à se faire assertif et même parfois directement interventionniste ;
 - des acteurs locaux mobilisés, des collectivités impliquées au sein de réseaux locaux en cours d'institutionnalisation et de stabilisation, mais connaissant des problèmes de ressources, et un État sollicité pour occuper une fonction de soutien actif voire de co-animateur des dynamiques locales et de co-producteur des lignes d'intervention.

Des systèmes territoriaux anti-pauvreté, inscrits dans la durée, avec des collectivités garantes d'un projet et d'une distribution des rôles stabilisés, qui cherchent à utiliser les ressources proposées par l'État, tout en le tenant à distance.

À l'occasion de la Stratégie, des indices allant dans le sens du développement de la confiance interpersonnelle sont perceptibles. Cependant, il est encore trop tôt pour diagnostiquer que la Stratégie a engendré un renforcement conséquent de la confiance inter-organisationnelle.

- Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017) et encore davantage la Stratégie ont contribué au retour de l'État dans le paysage des politiques sociales. Le principe de ce repositionnement étatique a généralement été admis

comme légitime au regard de la nécessité d'incarner le pacte républicain et au motif de garantir l'équité territoriale.

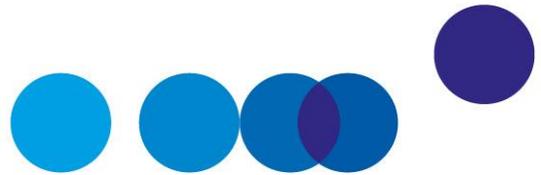
- Le fait que la Stratégie ait été rapidement élargie au-delà de l'enfance a été perçu de manière très positive par les différents protagonistes.
- Cependant, l'engagement des collectivités et des associations dans la Stratégie s'est accompagné de crispations et de réticences liées à la baisse des APL, à la suppression des emplois aidés et au manque de reconnaissance du pouvoir en place vis-à-vis des corps intermédiaires.
- S'appuyant sur l'expérimentation précédemment menée au titre du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI), le recours à la contractualisation a été, somme toute, bien accepté par les collectivités locales.
- La décision gouvernementale, dans le cadre des limitations budgétaires liées au Pacte de Cahors, de sortir les dépenses assises sur les financements étatiques contractualisés a conforté cette implication des collectivités.
- *A contrario*, les activités de contrôle, la réfaction de certains crédits contractualisés, la difficile stabilisation des indicateurs de suivi font l'objet d'appréciations très réservées voire franchement critiques.
- La multiplication des appels à projets apparaît usante pour les protagonistes mais le recours à ce type d'outillage a aussi été l'occasion de rapprochements entre organisations et contribue à soutenir de nouvelles manières d'intervenir.
- Au titre de l'État local, les réorganisations des services déconcentrés ont des effets contrastés sur les questions de confiance/déficience. Elles ont engendré de fortes inquiétudes et, tout à la fois, sont repérées comme pouvant donner lieu à l'établissement de nouvelles marges de manœuvre et comme pouvant encourager les régulations intersectorielles.

Entre ruptures et continuités, les priorités affichées autour de l'investissement social ont été relativisées et les processus de gouvernance se sont révélés à la fois assez ouverts et complexes : cadrage national évolutif, engagement différencié des collectivités, implication inter-institutionnelle plus ou moins stabilisée. En définitive, on peut diagnostiquer que la nature de la Stratégie a progressivement évolué : pensée initialement comme un instrument transformatif d'un « État modernisateur », elle est devenue le cadre de gestion d'un « État ajusteur ».

Au regard de ces éléments et des développements présentés dans le rapport de recherche et dans la synthèse analytique qui l'accompagne, l'équipe de recherche recommande :

- en matière d'orientation politique et stratégique, de réintroduire une approche davantage fondée sur la solidarité de droits, de renforcer les investissements à visée d'inclusion et d'animer davantage les convergences avec la politique de la ville ;
- en matière de gouvernance, de simplifier le long chaînage inter-institutionnel, de valoriser la différenciation des stratégies territoriales de lutte contre la pauvreté et de confirmer le rôle de l'État central comme garant du pacte républicain.

Pour alimenter les réflexions sur le design institutionnel, l'équipe de recherche esquisse trois scénarios possibles qui, chacun, correspondent à une conception du rôle de l'État en matière de lutte contre la pauvreté et, plus largement, en matière d'action sociale : « l'État mobilisateur », « l'État performeur » et « l'État décentralisateur ».



COMPLÉMENT 13

SYNTHÈSE DES TRAVAUX SUR LES EFFETS ATTENDUS DES MESURES « ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE », « ACCOMPAGNEMENT » ET « SANTÉ » DE LA STRATÉGIE SUR LA PAUVRETÉ

Le comité d'évaluation a cherché à développer des revues de littérature pour chacun des grands thèmes de la Stratégie, qui permettent d'éclairer le lien théorique entre les mesures et l'objectif recherché d'une part, et entre le premier résultat et le résultat final qui peut être attendu d'autre part. Ces revues de littérature relient la mise en place d'une mesure, au gain escompté à un moment t et à ses conséquences attendues à moyen et à long termes.

Trois revues de littérature ont été menées à la demande du comité d'évaluation sur les trois thèmes suivants : petite enfance et éducation, santé et accompagnement. Les résultats ont été publiés dans les précédentes publications du comité d'évaluation :

- la revue de littérature sur les effets attendus des mesures sur les modes d'accueil de la petite enfance, réalisée par Arthur Heim, conseiller scientifique à France Stratégie, a été publiée en annexe 12 et 13 de la note d'étape publiée par le comité d'évaluation en mars 2020 ;
- la revue de littérature sur les effets attendus sur la pauvreté de huit politiques de santé introduites dans la Stratégie et dans le Ségur de la santé, réalisée par l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (Irdes), a été publiée en complément 7 du rapport 2021 du comité d'évaluation ;
- la revue de littérature sur les chaînes de causalité et les apports de la littérature pour les mesures axées sur l'accompagnement, réalisée par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), a été publiée en complément 8 du rapport 2021 du comité d'évaluation.

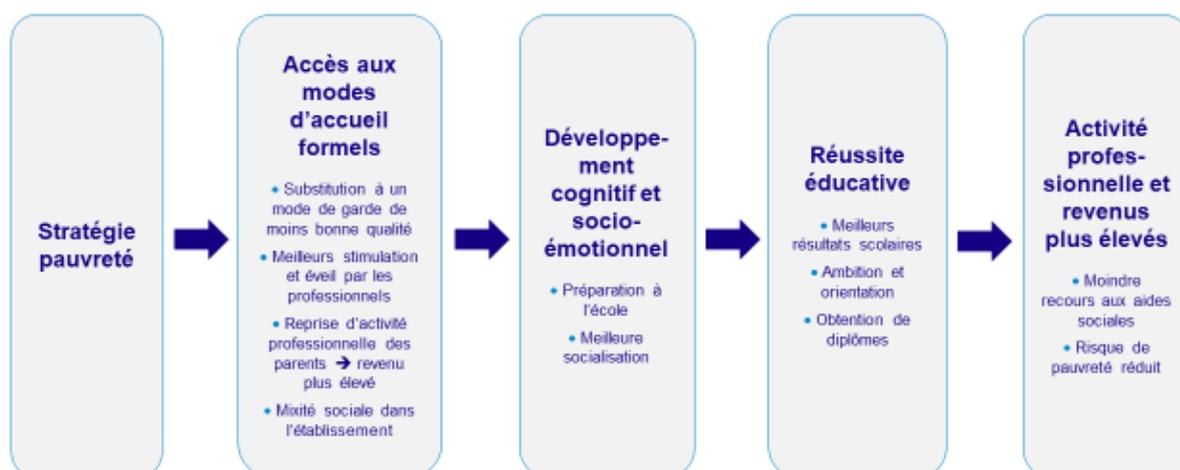
Ces revues de littérature ont fait l'objet d'une présentation synthétique dans les travaux antérieurs du comité d'évaluation. Elles sont reprises dans la suite de ce complément.

1. Les effets attendus des mesures sur les modes d'accueil de la petite enfance¹

Les éléments de la Stratégie ayant trait à la petite enfance peuvent être résumés en deux ensembles : l'un vise à faciliter l'accès des enfants défavorisés aux modes d'accueil formels², l'autre vise à améliorer la qualité des modes d'accueil formels. Avec ces deux types d'actions, la Stratégie fait le pari que les enfants qui en bénéficient poursuivront une trajectoire de développement cognitif et socio-émotionnel plus favorable et pourront, au terme d'une chaîne de conséquences et d'actions complexe, s'extraire d'un schéma de reproduction sociale et être ainsi mieux insérés dans la société à l'âge adulte.

La chaîne de causalité ci-dessous est une représentation simplifiée des mécanismes susceptibles d'entraîner une réduction de la pauvreté à l'âge adulte à partir de politiques favorisant la qualité des modes d'accueil et la possibilité pour les enfants défavorisés d'y accéder. Elle ne préfigure pas de la réalité de ces mécanismes mais aide à identifier les risques et étapes à valider pour que cette chaîne se réalise.

Figure 1 – Chaîne de causalité des mesures « Petite enfance » de la Stratégie axées sur les modes d'accueil



¹ 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, Stratégie, Encadré 2, mars, p. 27-30.

² Les modes d'accueil peuvent être formels ou informels. Les modes d'accueil formels peuvent être collectifs (réguliers, comme les crèches, les jardins d'enfants ; occasionnels comme les halte garderies ; les deux, comme les multi-accueils) ou individuels (assistante maternelle à son domicile ou dans une MAM-maison d'assistante(s) maternelle(s)). Il y a aussi l'accueil au domicile des parents par une personne salariée. Les *modes d'accueil informels* sont les assistantes maternelles non agréées, la garde par un membre de la famille, etc.

Le chemin théorique entre les mesures et l'objectif visé de réduction de la pauvreté se lit de la manière suivante : l'accès aux modes d'accueil serait susceptible d'affecter le développement de l'enfant dans plusieurs dimensions (cognition, langage, motricité, développement socio-émotionnel). Une amélioration de ces compétences réduirait les difficultés d'adaptation lors de l'entrée en maternelle et faciliterait les apprentissages. Si ces effets perdurent au cours de la scolarité de l'enfant, celui-ci devrait avoir un parcours éducatif favorable, de meilleurs résultats scolaires, une orientation permettant d'accéder à des filières de son choix, une probabilité d'obtenir des diplômes plus élevée... Au terme de cette chaîne, il y a une activité professionnelle possiblement plus élevée, de meilleurs revenus, un moindre risque d'être en situation de pauvreté ou d'avoir recours aux minima sociaux. Cependant, à chaque étape de ce modèle, la chaîne peut être brisée faute d'effet ou du fait d'autres politiques ou d'éléments de contexte qui interagissent avec la politique évaluée. Des observations de court terme ne permettront pas de conclure avec certitude à la réalité de cette chaîne.

Ce modèle permet d'identifier les questions évaluatives suivantes :

- Les mesures de la Stratégie permettent-elles d'améliorer l'accès et d'augmenter le recours aux modes d'accueil formels des enfants défavorisés ?
- Les mesures de la Stratégie améliorent-elles la qualité des modes d'accueil formels ?
- L'accès à un mode d'accueil formel favorise-t-il le développement des compétences des jeunes enfants, en particulier défavorisés ?
- La qualité du mode d'accueil formel impacte-t-elle l'acquisition des compétences des jeunes enfants ?
- L'accès à un mode d'accueil formel pour les enfants défavorisés permet-il une meilleure réussite éducative ?
- L'accès à un mode d'accueil formel permet-il une meilleure insertion professionnelle ?

Il faut noter qu'à mesure que les effets s'éloignent de ceux observables pendant la petite enfance, il est de plus en plus improbable que les effets soient imputables aux seuls modes d'accueil, sans qu'il y ait eu d'interaction avec d'autres politiques. Pour obtenir une réponse à ces questions, il est nécessaire de disposer de conditions d'évaluation spécifiques permettant de s'assurer qu'en dehors de l'accès à un mode d'accueil formel (de qualité), il n'y a pas d'autres différences systématiques entre les groupes comparés. Les recherches à mobiliser pour répondre à ces questions doivent donc disposer d'une stratégie d'identification, soit basée sur une expérimentation aléatoire contrôlée, soit utilisant des méthodes quasi-expérimentales crédibles. La littérature scientifique internationale peut aussi être mobilisée pour les quatre dernières questions. Elle est abondante sur la thématique des relations entre

interventions précoces et développement de l'enfant et plusieurs résultats émergent de façon relativement stabilisée dans les méta-analyses étudiées¹ :

- bénéficier d'un mode d'accueil de qualité aux âges préscolaires (3-6 ans) a des effets positifs sur le développement des enfants ; ces effets sont plus forts chez les enfants défavorisés et lorsque les dispositifs intègrent une composante pédagogique explicite et renforcée ;
- les résultats sur les enfants plus jeunes (0-3 ans) sont nettement moins consensuels et apparaissent tantôt positifs, tantôt négatifs ou sans effets. Cependant, il semble que la qualité des modes d'accueil soit déterminante dans ces résultats ;
- une qualification plus élevée des professionnels de la petite enfance est corrélée à une meilleure qualité de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants.

Il existe peu de travaux susceptibles d'attester de la validité de ces résultats dans le contexte institutionnel français, par manque de données et d'expérimentations susceptibles d'élever le niveau de preuve des effets des modes d'accueil.

2. Les effets attendus sur la pauvreté de huit politiques de santé introduites dans la Stratégie et dans le Ségur de la santé²



Damien Bricard, Paul Dourgnon et Jonas Poucineau

Mars 2021

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

¹ Pour le détail de ces résultats, voir l'annexe 13 intitulée « Les effets attendus des mesures sur les modes d'accueil de la petite enfance : quelques éléments de la littérature » de la [note d'étape](#) de mars 2020 du comité d'évaluation.

² Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), [Rapport 2021](#), France Stratégie, Encadré 5, mars, p. 65-67.

territoires défavorisés ; (3) l'offre médico-sociale à destination des personnes en situation de grande pauvreté.

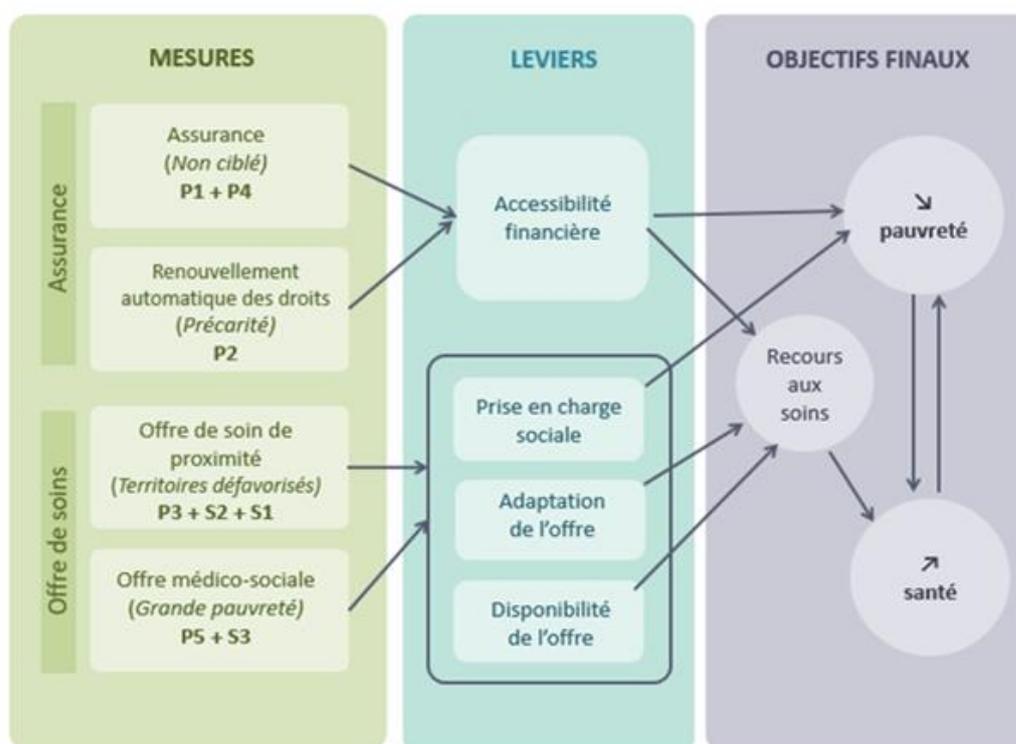
La chaîne de causalité ci-dessous est une représentation simplifiée des mécanismes susceptibles d'entraîner une réduction de la pauvreté à partir de ces politiques. Elle ne préjuge pas de la réalité de ces mécanismes mais aide à identifier les risques et étapes à valider pour que cette chaîne se réalise.

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'usager, 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 2 – 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. Chaînes de causalité et apports de la littérature pour les mesures axées sur l'accompagnement¹



Sébastien Grobon, adjoint à la cheffe de la Mission d'analyse économique, Dares

Avril 2020

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.

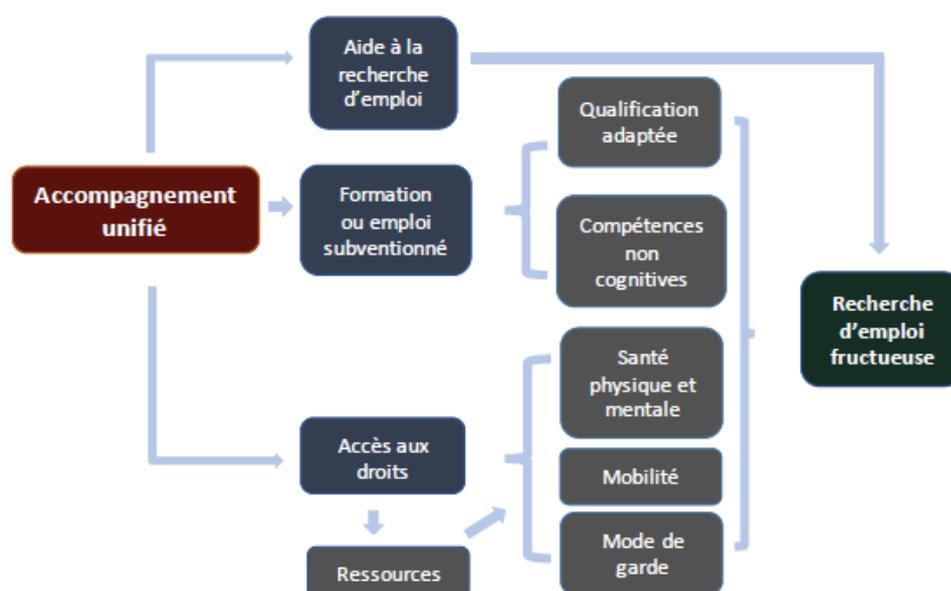
En théorie, l'accompagnement constitue une manière d'identifier l'ensemble des freins à l'emploi afin de pouvoir y remédier. Il s'agit d'abord d'apporter une aide à la recherche

¹ Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), *Rapport 2021*, France Stratégie, Encadré 6, mars, p. 67-69.

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 3 – Chaîne de causalité des mesures accompagnement, formation et emploi de la Stratégie pauvreté

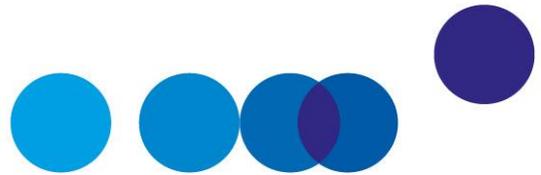


Source : Dares

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 du rapport 2021 du comité d’évaluation, produit par la Dares, ces éléments motivent un point d’attention soulevé par le comité, évoqué dans la [section 5 de la partie 5](#) de ce même rapport 2021.



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



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.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00