

Réponse écrite du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté au 5^e collège du CNLE

Après transmission de son avis en date du 30/05/2022

Pour la troisième année consécutive, avec l'appui du CNLE et de France Stratégie, vous avez bien voulu contribuer à l'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. L'ensemble des membres du Comité d'évaluation vous remercie chaleureusement pour votre engagement et la communication de votre avis, rédigé à l'issue d'une journée de formation, organisée le samedi 14 mai dans les locaux de France Stratégie, et d'une séance de travail tenue le mercredi 18 mai.

Le rapport annuel 2022 du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté est très largement tributaire de vos remarques et recommandations : nombre des préconisations qui y figurent en sont directement l'écho. De plus, le comité d'évaluation partage avec vous de nombreux constats. Comme lors de la consultation organisée en 2021, votre avis a été publié en ligne tel que vous l'avez rédigé, sur le site web de France Stratégie, en même temps que le rapport annuel du comité, auquel il est annexé. Il a, comme l'an dernier, également fait l'objet d'une rencontre entre vous et le président du comité d'évaluation, Louis Schweitzer, le jeudi 30 juin dernier.

Nous tenions également, comme l'an passé, à vous apporter sous forme écrite un certain nombre de réponses ou d'éclairages aux questionnements et interpellations soulevés dans votre avis.

* *

*

1. Les points d'attention mis en avant au comité d'évaluation

Lors de la journée de consultation organisée le samedi 14 mai en présence du président du comité d'évaluation, Louis Schweitzer, et dans votre avis, vous soulignez des points majeurs auxquels le comité d'évaluation adhère et qu'il a choisi de faire figurer dans les recommandations de son rapport annuel 2022.

Tout d'abord, vous avez souligné **l'importance de tenir compte de toutes les dimensions de la pauvreté dans les politiques publiques, et notamment des dimensions non monétaires de la pauvreté**. Le comité d'évaluation en a fait une recommandation et a invité l'INSEE à poursuivre ses travaux sur la pauvreté en intégrant d'autres critères que les critères économiques et monétaires. Le comité d'évaluation recommande par exemple de documenter des dimensions comme le bien-être des enfants, et à cet effet d'exploiter des outils tels que le portail de données et le tableau de bord établi par l'OCDE.

Vous avez également insisté sur **l'existence de publics spécifiques en situation de pauvreté**, qui constituent à vos yeux des publics cibles prioritaires d'une prochaine stratégie de lutte contre la

pauvreté : les sortants de prisons, les femmes isolées ou les familles monoparentales par exemple. Le comité d'évaluation partage cette préoccupation et recommande de mettre en œuvre à leur intention des politiques dédiées en complément des politiques universalistes.

Enfin, vous attirez l'attention du comité d'évaluation sur les situations de pauvreté des personnes âgées, des chômeurs et des travailleurs pauvres, notamment à la suite de la réforme de l'assurance-chômage et dans le cadre d'une possible réforme des retraites. Comme vous le recommandez, **le comité d'évaluation souhaite que soient tenus compte des effets des politiques et des crises sur les personnes les plus pauvres**. Cela appelle notamment à 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 de l'assurance-chômage.

Au-delà de ces trois points d'attention, que le comité d'évaluation a repris sous la forme de recommandations qui émanent directement de votre avis, il partage avec vous de nombreux constats et priorités, dont la lutte contre le non-recours, l'importance de l'accompagnement des jeunes précaires ou les enjeux associés au logement par exemple.

2. Votre avis sur le déploiement global de la Stratégie

2.1 Sur le suivi de la mise en œuvre globale de la Stratégie

Vous avez souligné que la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté était nécessaire mais que sa portée et son action étaient limitées. Vous indiquez aussi qu'à vos yeux, la Stratégie a opéré par « petits rattrapages » pour certaines populations et que les efforts sont insuffisants au regard de l'évolution de la pauvreté. **Le comité d'évaluation souligne dans son rapport l'amélioration du suivi de la mise en œuvre de la Stratégie au niveau national grâce à la mise en place d'un tableau de bord, tout en déplorant d'avoir une vision encore imprécise de son déploiement, en particulier dans les territoires.**

Sur les 35 mesures, quatre mesures ont déjà été intégralement mises en œuvre (la revalorisation de la prime d'activité, la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (CSS), le renouvellement automatique de la CSS pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), le déploiement de 400 Points conseil budget) ; deux ont été abandonnées, par exemple la présence de deux adultes par classe de maternelle dans les quartiers prioritaires, une mesure intégrée dans le déploiement des *Cités éducatives*. Pour les 29 mesures restantes, 5 ont atteint en partie leurs objectifs, et pour les autres l'état d'avancement est inégal.

2.2 Sur l'évaluation de la Stratégie

La difficulté à évaluer de manière globale les effets de la Stratégie s'explique selon vous par les difficultés à apprécier les résultats des mesures et des groupes thématiques de mesures. Alors qu'un certain nombre de mesures de la Stratégie sont encore en cours de mise en œuvre, le comité partage ce constat. En effet, **soit les effets de certaines mesures ne sont pas encore tangibles, soit ils ne sont pas encore mesurables, soit les données ne sont pas encore disponibles**. Cela ne permet pas, à l'heure actuelle, d'évaluer l'impact global de la Stratégie sur la pauvreté.

Pour faciliter l'évaluation, le comité d'évaluation appelle, dans ses recommandations, à **la continuité dans les politiques de lutte contre la pauvreté** et recommande également à **mettre en place les conditions d'un suivi national et territorial de la mise en œuvre de la Stratégie** et à anticiper l'évaluation dès la phase de conception de la Stratégie.

Vous avez souligné votre étonnement quant à **la stabilité du taux de pauvreté monétaire en 2020**, qui ne paraît pas correspondre à votre perception. L'INSEE a précisé, lors de la publication de ces chiffres provisoires, que ce résultat appelait à des précautions en raison du contexte sanitaire et des aides exceptionnelles mises en place pendant de la crise du coronavirus. L'évolution définitive du taux de pauvreté monétaire en 2020 sera connue à l'automne 2022. L'INSEE souligne toutefois que des travaux complémentaires conduisent à conclure que **la pauvreté s'est sans doute intensifiée** – ce qui rejoint votre sentiment d'une aggravation de la pauvreté.

En tout état de cause, la publication, deux ans après l'année observée, du taux de pauvreté monétaire, ne permet pas d'évaluer les effets immédiats de la Stratégie sur la pauvreté, ce qui invite d'une part à poursuivre cette évaluation au-delà de 2022, d'autre part, comme vous le préconisez, à s'appuyer sur des mesures complémentaires de la pauvreté, non-monétaires, pour évaluer l'impact global de la Stratégie sur la pauvreté. A ce titre, le comité d'évaluation suit par exemple **le taux de privation matérielle et sociale**, qui mesure la part des personnes qui ne peuvent pas subvenir à des dépenses quotidiennes à partir d'une liste établie de treize éléments de la vie courante considérés comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable. Il évoque aussi **le baromètre qualitatif de suivi de la pauvreté et l'exclusion sociale du CNLE**.

2.3 Sur la gouvernance de la Stratégie

Vous indiquez dans votre avis que malgré la bonne volonté du gouvernement, les moyens de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté vous paraissent insuffisants. Le comité d'évaluation souhaite vous préciser que **l'organisation prévue pour piloter la Stratégie a bien été mise en place, malgré certains retards et des moyens limités au regard des ambitions initiales**, qui tiennent notamment à la faiblesse des moyens financiers et humains de la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) au niveau national, et au manque de moyens des collectivités locales et des commissaires à la lutte contre la pauvreté au niveau local.

Vous avez souligné, au cours de la journée d'information du samedi 14 mai notamment, **l'importance d'associer les personnes concernées à la conception et à l'évaluation des politiques publiques**. Pour appuyer cette demande, et les missions du 5^e collège du CNLE de manière générale, le comité d'évaluation recommande d'encourager davantage la participation des personnes concernées aux politiques de lutte contre la pauvreté. En effet, alors que la participation des personnes concernées avait été présentée comme l'un des trois leviers de transformation initiés par la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, les objectifs de participation n'ont pas été atteints. Le comité souligne que les moyens dédiés à la participation étaient insuffisants. Ainsi, pour le comité d'évaluation, les personnes concernées doivent être plus 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.

2.4 Sur l'impact de la crise du coronavirus sur la pauvreté

Vos préoccupations sur les conséquences de la crise sanitaire du coronavirus sur la pauvreté sont partagées par le comité. Comme vous le savez pour y avoir contribué, deux notes spécifiques sur l'impact de la crise du coronavirus sur la pauvreté ont été publiées par le comité d'évaluation en octobre 2020¹ et en octobre 2021². **Le comité d'évaluation a fait le choix, pour son rapport annuel 2022, de ne pas traiter spécifiquement de la crise sanitaire.** Toutefois, les constats formulés sur les nouveaux publics touchés par la pauvreté et le sentiment d'une intensification de la pauvreté ont été partagés par plusieurs acteurs de la lutte contre la pauvreté que le comité d'évaluation a auditionné dans le cadre de la préparation de ce rapport annuel, dont les responsables des grandes associations de lutte contre la pauvreté.

3. Votre avis sur les différentes thématiques de la Stratégie

3.1 En matière de petite enfance et d'éducation

Le comité d'évaluation reconnaît, à la suite de votre avis, que les actions en matière de petite enfance et d'éducation sont centrales dans la lutte contre la pauvreté. Vous jugez que ces mesures ont un impact limité sur la non-reproduction de la pauvreté. Le comité d'évaluation vous rejoint pour dire qu'**à l'heure actuelle, on ne peut rien dire des effets des mesures relatives à la petite enfance et à l'éducation de la Stratégie sur la pauvreté.**

Concernant **l'accès aux modes d'accueil de la petite enfance des familles en situation de pauvreté**, le comité d'évaluation reconnaît que le dispositif AVIP (à vocation d'insertion professionnelle) semble atteindre ses objectifs et devrait être amplifié. Le comité d'évaluation a bien noté vos remarques sur les modalités des modes de garde proposées pour les familles en situation de pauvreté. Il a mis en évidence, au vu des premiers résultats disponibles, les difficultés des politiques d'accueil de la petite enfance à atteindre leurs cibles, tant en matière de fréquentation par des enfants en situation de pauvreté qu'en matière de développement des crèches dans les quartiers les plus défavorisés. Pour compléter ces premières conclusions, le comité d'évaluation appelle d'une part à surveiller les effets des dispositifs mis en place dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt « Petite enfance », afin d'identifier ceux qui fonctionnent le mieux. D'autre part, le comité d'évaluation a lancé un appel à projet de recherche sur les besoins en matière de modes d'accueil de la petite enfance pour les familles en situation de pauvreté, y compris celles éloignées de l'offre d'accueil. Cette recherche-action vient d'être lancée en Aveyron et en Seine-Saint-Denis et les résultats finaux sont attendus pour la fin de l'année 2022.

Vous avez cité la gratuité des petits déjeuners dans les territoires fragiles comme une des mesures phare du volet *Petite enfance et éducation* de la Stratégie à vos yeux. **Le comité salue le soutien à une**

¹ 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.

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 de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », Note d'étape, France Stratégie, octobre.

meilleure alimentation des enfants pauvres, mais ne dispose pas d'éléments permettant d'évaluer les effets des mesures en matière d'alimentation, dont le calibrage initial – de quelques petits déjeuners par enfant et par mois – ne permettait pas, en tout état de cause, d'attendre des effets significatifs sur la reproduction de la pauvreté.

Vous indiquez que ces actions sont selon vous trop ciblées. Sensible à vos recommandations pour « traiter le mal plutôt que les symptômes », le comité d'évaluation est revenu sur des manques de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté actuelle en matière d'enfance et d'éducation, par exemple en matière de santé mentale et a souligné **l'absence de mesures en matière d'éducation dans la Stratégie, et en général, l'absence de mesures pour les enfants de 11 à 15 ans**, alors que la Stratégie vise à lutter contre la reproduction sociale de la pauvreté, qui se joue notamment en milieu scolaire. Pour compléter ces conclusions, le comité d'évaluation a cité l'avis *Egalité des chances* du CNLE afin de proposer des pistes pour renforcer les mesures en matière d'éducation pour les enfants en situation de pauvreté.

3.2 En matière de santé

Le comité d'évaluation vous rejoint pour saluer la mise en œuvre de la Complémentaire Santé solidaire (CSS) et du « 100% Santé ». Toutefois, **le comité d'évaluation juge que le volet Santé de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté n'est pas assez étoffé**. Il souligne par exemple qu'il n'y a pas de mesures concernant la prévention, et que les inégalités sociales de santé subsistent.

Dans la lignée de vos remarques sur la longueur des délais de prise en charge et les difficultés à avoir des rendez-vous médicaux, le comité d'évaluation appelle à **une meilleure connaissance des différents aspects de la CSS**. A ce titre, le comité d'évaluation souhaiterait lancer un projet de recherche afin d'évaluer les impacts de la CSS sur les bénéficiaires du RSA pour connaître l'impact du dispositif sur le recours aux soins, l'état de santé et les dépenses de santé des bénéficiaires. Les données pour le faire ne seront cependant pas disponibles avant fin 2023.

3.3 En matière d'accompagnement, de formation et d'emploi

Vous saluez dans votre avis les actions menées pour le repérage et l'orientation des « jeunes invisibles ». **Le comité d'évaluation vous rejoint pour souligner les améliorations qui ont eu lieu pour ces jeunes**, améliorations qui semblent avoir permis d'orienter plus de jeunes vers des parcours d'accompagnement vers l'emploi et la formation.

Vous jugez que la qualité de l'accompagnement est cruciale dans la mesure où il est l'instrument principal de la sortie de la pauvreté mis en place par la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le comité souligne, en regard de votre avis, **la montée en charge de l'accompagnement et salue la mise en place récente du Contrat d'engagement jeune**, qui a permis de répondre aux besoins non-couverts pour les jeunes NEET – les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation. En ce sens, les indicateurs relatifs au marché du travail ont connu une amélioration globale sur la période de déploiement de la Stratégie, en particulier pour les jeunes, sans qu'il soit pour autant possible de lier ces tendances positives aux seules mesures de la Stratégie. Toutefois, la situation des « jeunes invisibles » et le taux de jeunes NEET restent préoccupants. Le comité vous rejoint donc pour appeler à poursuivre l'accompagnement des jeunes précaires.

Votre avis mentionne ensuite les avancées permises par l'expérimentation *Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée*. Le rapport final d'évaluation de la première vague de l'expérimentation met en évidence la contribution positive des entreprises à but d'emploi à la trajectoire d'emploi et au bien-être des bénéficiaires de l'expérimentation. Une évaluation de l'élargissement de l'expérimentation est prévue d'ici 2024.

3.4 En matière de logement

Vous indiquez dans votre avis que les actions concernant le logement vous paraissent trop peu nombreuses au regard des besoins. Le comité d'évaluation vous rejoint pour souligner **la faiblesse du volet Logement de la Stratégie**. Il indique néanmoins qu'il est indissociable du plan « Logement d'abord », dont il salue le principe du passage de la rue au logement, sans passer par l'hébergement, mais émet des réserves du point de vue de sa mise en œuvre dans la mesure où le nombre de places d'hébergement n'a pas diminué.

Ensuite, comme vous l'avez fait, le comité d'évaluation souligne que **l'amélioration de l'accès au logement des personnes précaires est un sujet central**, qu'il appelle à approfondir. En effet, le comité d'évaluation recommande d'élargir les mesures relatives au logement au-delà des personnes sans-abri, et donc de compléter les actions en matière de logement des plus modestes, notamment pour favoriser leur accès au logement social.

3.5 En matière de droits sociaux

Le volet *Droits sociaux* de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté repose largement sur la revalorisation de la prime d'activité. Pourtant, comme votre avis le souligne, plusieurs mesures visent à lutter contre le non-recours et faciliter l'accès au droit. Dans cette perspective, **le comité d'évaluation plaide pour une intensification de la lutte contre le non-recours**, qui est une condition d'efficacité de la Stratégie.

Concernant le non-recours, vous soulignez le manque de communication entre les opérateurs au détriment de l'usager et les situations de ruptures de droit. La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté prévoyait pour cela la modernisation de la délivrance des prestations sociales, par une amélioration des échanges entre les organismes sociaux et la mise en place du *datamining*, permettant d'identifier des bénéficiaires potentiels. Le comité d'évaluation note des avancées législatives dans ce domaine, notamment avec la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 qui ouvre des possibilités d'échanges et de traitement des données et des informations utiles à l'identification des situations de non-recours. Toutefois, le comité d'évaluation vous rejoint pour souligner que ces avancées ne sont pas mobilisées comme elles devraient l'être en termes de mise en œuvre.

Vous évoquez enfin **les maisons France Service**, qui sont les principaux lieux de l'accueil social inconditionnel, déployés dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et vous appelez à leur bilan. Le comité d'évaluation trouverait pertinent d'avoir davantage d'informations sur les personnes accueillies dans ces structures et sur l'impact de leur action en matière d'accès au droit.

En dernier lieu, **la refonte du travail social apparaît essentielle aux yeux du comité d'évaluation comme des vôtres**, mais les résultats sont bien en-deçà des ambitions initiales.

* *

*

En renouvelant une nouvelle fois nos remerciements pour votre engagement et votre disponibilité pour participer à l'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, nous tenions à vous affirmer que le comité d'évaluation et France Stratégie se réjouissent d'avoir pu inscrire cet exercice important dans la durée.

Cette consultation a permis de tirer, avec vous, un bilan qui alimentera les réflexions de France Stratégie sur les modalités les plus adéquates de cette participation.