



ANNEXE 9

AVIS DU PANEL CITOYEN



Comment évaluer la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ?

Janvier 2020

Notre groupe est composé de 26 citoyens, habitant différentes régions de France et agglomérations de tailles différentes. Il 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.

Quel regard portons-nous sur la stratégie de lutte contre la pauvreté ?

Un des éléments nouveaux qui a retenu notre attention, c'est qu'à travers cette stratégie, **les enfants, dès le plus jeune âge, sont le premier public visé. Cette approche nous semble pertinente. Elle traduit une volonté d'action sur le long terme**, pour éviter que ceux qui naissent pauvres, le restent.

En prenant connaissance de l'ensemble des mesures de la stratégie, **nous nous sommes rendu compte que l'approche de la stratégie est plus globale que ce que nous avons pu voir dans le cadre des interventions du week-end de formation du 30 novembre et 1^{er} décembre**, qui avaient mis, particulièrement, l'accent sur le volet petite enfance. Cette approche plus globale est pour nous un élément positif.

Au cours des journées de « formation », il nous est apparu que beaucoup d'études universitaires avaient été réalisées sur l'environnement de la pauvreté. Certains d'entre nous souhaiteraient savoir si les politiques de redistribution qui ont tenté de lutter contre la pauvreté depuis 50 ans ont fait l'objet d'évaluations. Si tel est le cas, bénéficier de ces évaluations pourrait permettre d'enrichir notre réflexion.

Au-delà de ces premiers constats, **les principaux atouts de la stratégie que nous identifions** portent sur les aspects suivants :

- globalement, **la stratégie comporte des propositions concrètes et suffisamment diversifiées** pour toucher diverses populations,
- **l'accent mis sur la jeunesse**, à travers différentes mesures telles que la création de crèches supplémentaires pour les enfants et l'obligation de formation pour les jeunes, par exemple, nous paraît satisfaisant, d'abord parce qu'il permet de dire que la pauvreté peut toucher les plus jeunes, mais aussi parce qu'il s'inscrit dans l'idée que l'on souhaite mettre fin à la reproduction ou récurrence de la pauvreté.
- **l'intention de simplifier les démarches pour pouvoir accéder aux droits retient également notre attention**. Nous notons qu'il y a une volonté d'améliorer les choses pour les personnes en situation de pauvreté, en partant des difficultés qu'elles peuvent rencontrer au quotidien. A titre d'exemple, le revenu universel d'activité (*mesure 29 : « Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations »*) qui se substitue aux prestations actuelles nous est apparu important. Nous pensons que ce dispositif peut permettre de simplifier les choses en centralisant toutes les aides et en limitant ainsi le non-recours.
- deux autres points retiennent positivement notre attention : **le fait que l'on mentionne le retour à l'emploi et le fait que les droits à la santé soient pris en compte**.

Nous avons toutefois identifié dans cette stratégie **plusieurs éléments qui font défaut** :

- en premier lieu, l'axe prioritaire sur la petite enfance nous a donné **le sentiment qu'une partie de la population concernée par la pauvreté n'est pas suffisamment, voire pas du tout prise en compte** (nous détaillons plus loin les publics qui nous semblent oubliés ou insuffisamment pris en compte).
- plusieurs volets importants pour lutter contre la pauvreté nous paraissent également **manquer ou être partiellement abordés**.
 - **Le volet logement n'est de notre point de vue pas suffisamment développé**. Le logement constitue pourtant un levier déterminant en matière de pauvreté. Nous trouvons que la stratégie ne parle pas assez des logements sociaux, mais aussi des personnes en situation de pauvreté dans le parc privé. Par ailleurs, en dehors des familles, la problématique du logement pour les autres publics (personnes seules, étudiants, etc.) nous paraît absente de la stratégie. Il faudrait selon nous

évoquer le logement de manière plus généraliste et pas seulement sous l'angle du logement des enfants et du logement social.

- **Il manque également un volet éducation et orientation vers les métiers qui recrutent (manuels, etc.) ou vers les métiers d'avenir.** C'est bien d'avoir misé sur l'enfance, cela offre une plus grande égalité des chances et permet d'avoir plus de personnes diplômées au final. Mais, s'il n'y a pas de garanties pour que ces personnes trouvent un emploi par la suite, on n'aura fait que la moitié du chemin. Pour nous, il est important de davantage valoriser ou de faire connaître les métiers qui recrutent. Certains d'entre nous souhaiteraient sur ce point une participation plus active des grandes entreprises, sous la forme d'une contribution financière à la lutte contre la pauvreté et/ou d'une formation interne spécifique aux métiers du secteur concerné.
- **Un axe sur la possibilité de consommer de manière plus économique** pourrait également être développé.

Certains éléments de la stratégie nous paraissent également contradictoires :

- Pour nous, **il est important de favoriser l'idée du « aller vers » le citoyen en situation de pauvreté pour le renseigner sur ses droits, tout en respectant les libertés individuelles.** De notre point de vue, c'est un moyen essentiel pour lutter contre le non-recours. Or **nous avons le sentiment qu'avec cette stratégie, on reste dans une démarche où c'est « l'ayant droit » qui doit prendre l'initiative** pour se renseigner. En ce sens, l'engagement 4 (*Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité*) nous paraît contradictoire puisqu'on dit qu'on veut des « territoires zéro non-recours » mais on demande quand même aux gens de faire la démarche. De plus, les numéros pour contacter certains services sociaux sont payants, voire surtaxés, ce qui peut décourager la démarche d'information.
- **Si le RUA nous apparaît comme une bonne solution pour simplifier les démarches et centraliser les aides, nous nous questionnons sur ses conséquences :** le RUA est-il vraiment un cumul ou un habillage de toutes les allocations existantes ou l'occasion de baisser le montant des aides ? Nous avons une crainte à ce sujet.

De notre point de vue, cette stratégie ne met pas assez l'accent sur **l'idée d'un guichet unique, d'un interlocuteur unique identifié pour orienter les personnes en situation de pauvreté vers les différents services**, qui nous paraît une mesure pertinente pour lutter contre la pauvreté et les situations de non-recours.

Plus globalement, nous trouvons que cette stratégie comporte de bonnes idées, mais qu'il manque des indications plus précises sur le « comment » (comment seront mises en place les mesures envisagées ?) **et le « pourquoi »** (quel est le constat initial ou le postulat de départ qui a conduit à ces mesures ?) Plus précisément :

- **sur le « comment »** : nous constatons qu'il y a beaucoup d'investissements, mais comment et où trouver ce budget ? Est-ce qu'il sera suffisant pour remplir les objectifs visés par la stratégie ? Comment ce budget a-t-il été évalué ? Comment a-t-il été attribué ? Quel est l'effort supplémentaire par rapport aux mesures qui existent déjà ?
- **sur le « pourquoi »** : nous nous interrogeons sur les raisons des chiffres retenus (création de 300 crèches, 300 nouveaux centres sociaux, etc.). Sur quoi ces chiffres sont-ils fondés ? Que vont-ils apporter concrètement ? Pourquoi mettre x places de crèches en plus ? Qu'est-ce qui fait qu'on a besoin de 300 crèches et pas 200 ou 400 ?

Quel est notre sentiment sur le travail d'évaluation de cette stratégie ?

En ce qui concerne l'évaluation de la stratégie, la question qui nous a été posée, à savoir quels sont les critères à retenir pour évaluer cette stratégie, nous a semblé **difficile à appréhender**. Nous nous interrogeons aujourd'hui sur notre **capacité à contribuer à un tel exercice d'évaluation et sur notre légitimité à le faire en tant que citoyens**. En effet, au-delà de l'avis que nous pouvons donner sur les mesures de la stratégie, nous ne nous sentons pas suffisamment à l'aise, ni armés pour nous mettre dans la peau de l'évaluateur.

L'évaluation de la stratégie de lutte contre la pauvreté nous semble également compliquée, à plus d'un titre :

- En premier lieu, **il nous paraît difficile d'évaluer une stratégie dont les objectifs ne sont pas clairs pour nous**. Nous avons le sentiment qu'il manque des éléments concrets, notamment sur l'impact de la stratégie en termes de baisse de la pauvreté en France, pour bien saisir le but visé. Nous retenons et comprenons la philosophie globale de la stratégie, mais nous n'identifions pas les objectifs fixés en matière de résultat sur la pauvreté en France.

Nous constatons qu'il y a des objectifs en termes de moyens, avec des chiffres annoncés, mais **il manque une indication précise sur les effets recherchés par mesure**. Par exemple, on nous informe sur la création de crèches supplémentaires, sans indiquer clairement dans quel but, ni comment ou pourquoi le nombre de crèches supplémentaires a été fixé à 300. Qu'est-ce qui a amené à ce chiffre ? D'où sommes-nous partis pour le définir ? Pour arriver à quoi en termes de résultats ?

Par ailleurs, **certains d'entre nous se posent des questions sur la mesure des crèches AVIP** : 300 nouvelles crèches vont-elles être créées ou **s'agit-il d'une mesure de labellisation, qui va concerner pour partie des crèches existantes** ? Une clarification sur ce point serait souhaitable pour savoir de quel postulat nous partons en matière d'évaluation.

- De plus, nous notons **qu'il manque un échéancier, avec un planning précis de déploiement des mesures**. Pour donner un exemple : un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance sont mentionnés

(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'entrée à l'école maternelle) , mais on ne nous dit pas à quoi cela doit aboutir, ni où nous en sommes depuis septembre 2018 (et le lancement du plan pauvreté), ni à quelle échéance ce plan et ce nouveau référentiel seront mis en place.

Cet étalement des mesures dans le temps, sans précision des différentes échéances, ni des objectifs en termes de résultats attendus, rend la tâche de l'évaluation particulièrement compliquée.

Cette absence d'objectifs clairs se heurte à une autre difficulté : **comment évaluer l'impact de la stratégie de lutte contre la pauvreté quand il ne semble pas exister de définition consensuelle de la pauvreté en France ?**

Nous observons, en effet, qu'il y a un problème de définition de la pauvreté qui pourrait avoir un impact sur le travail d'évaluation. A l'issue de nos formations, nous avons constaté qu'il est difficile, aussi bien pour nous que pour les experts, de parvenir à une définition consensuelle de la pauvreté. Nous relevons que la pauvreté peut et doit être mesurée de différentes manières, premièrement en termes de niveau de ressources mais aussi en termes de restrictions, pour acquérir des biens ou services. En l'état, l'absence d'une définition consensuelle de la pauvreté nous amène à penser qu'il y a forcément une partie de la population qui échappe à cette stratégie de lutte contre la pauvreté et donc à l'évaluation de sa mise en œuvre. Cette situation rend, en tout cas, plus complexe la tâche de l'évaluation.

Quelles sont nos attentes en termes d'évaluation de cette stratégie ?

Les enjeux et les attentes que nous identifions

Au regard de ces constats, notre groupe exprime les enjeux et les attentes suivants :

- **Nous rappelons l'importance pour nous de clarifier les objectifs de la stratégie** : quels sont les objectifs affichés de cette stratégie en termes de baisse de la pauvreté en France à la fois en pourcentage et en nombre de personnes visées (par exemple : combien d'enfants et de familles seront-ils touchés par la création des 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle ?). **Pour pouvoir évaluer cette stratégie et voir si elle fonctionne, il nous paraît nécessaire d'afficher des objectifs clairs et chiffrés.**
- Au terme de nos échanges, **nous retenons que les publics ciblés par la stratégie** sont :
 - Les enfants, les adolescents, et leurs familles,
 - Les jeunes adultes jusqu'à 25 ans,
 - Les personnes malades,

- Les SDF (avec des engagements pour prévenir la mendicité, mieux utiliser les renseignements recueillis lors des maraudes, etc.).

Selon nous, il est tout à fait pertinent de cibler ces publics dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, car il s'agit de publics fragiles, parmi les plus exposés. Nous notons également que l'engagement 4 sur l'accès aux droits sociaux concerne tout le monde.

Toutefois, **la stratégie, en concentrant son action sur ces publics, ne prend pas suffisamment en compte, de notre point de vue, d'autres populations pourtant concernées**. Or, pour qu'elle soit efficace, il faudrait que cette stratégie s'adresse à un spectre plus large. En termes d'évaluation, il nous semble important d'étudier ces publics qui nous paraissent moins directement visés par la stratégie, à savoir :

- **les personnes âgées et les retraités modestes** (en tenant compte du montant de leur pension pour les identifier),
- **les travailleurs pauvres** (en tenant compte de leurs revenus mais aussi de leur statut, par exemple les indépendants, les contrats aidés, etc.),
- **les personnes handicapées** (en tenant compte du montant des aides qui leur sont versées),
- **les étudiants en situation de précarité** (identifiables selon le statut, le niveau de ressources et de prestations dont ils bénéficient, mais également le niveau d'aide des parents),
- **les exclus**, de facto, de la Loi DALO,
- **les réfractaires à la généralisation de la digitalisation** (informations et formalités),
- **le basculement en situation « monoparentale »**, liée aux divorces,
- **les autoentrepreneurs en début d'activité**,
- **les immigrés**.

Enfin, nous constatons que **la stratégie n'apporte pas les garanties suffisantes et nécessaires sur la prise en compte des personnes « invisibles »**, c'est-à-dire les personnes qui ne sont ni allocataires, ni recensées, mais qui sont pourtant bien touchées par les problématiques de pauvreté. Cela nous amène à poser la question suivante : dans cette stratégie, qu'est-ce qui nous garantit qu'il n'y a pas des populations qui passent au travers des mailles ?

Nos suggestions sur les méthodes d'évaluation

Nous avons beaucoup échangé sur la question de l'expérimentation dans le cadre de l'évaluation. Nous n'étions pas tous du même avis. Au terme de nos échanges, nous retenons trois niveaux d'expérimentation :

- **certains d’entre nous préféreraient procéder à l’expérimentation des mesures de la stratégie qui n’ont pas encore été mises en place** (soit toutes celles qui concernent le volet social, les aides pour les familles, le volet petite enfance, etc.). Cette expérimentation permettrait de valider l’efficacité de ces mesures avant de les déployer ou non sur tout le territoire. Cela permettrait également de faire des économies d’argent si leur efficacité n’était finalement pas avérée. Concrètement, cette expérimentation pourrait concerner un panel de territoires choisis, en commençant, par les zones fragiles, là où il y a le plus de personnes concernées par la pauvreté,
- **plusieurs d’entre nous notent par ailleurs qu’il serait intéressant de partir d’expérimentations qui ont déjà prouvé leur efficacité** pour les intégrer à la stratégie et passer directement à la phase de déploiement national. Sur ce point, nous avons notamment mentionné **les territoires « zéro chômeurs longue durée » et les « Maisons pour tous »**,
- **d’autres, parmi nous, préfèrent éviter l’expérimentation**. Certes, il s’agit d’une méthode d’évaluation efficace. Mais le risque est de ralentir le temps d’application de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Or il vaut mieux aller « vite et fort ». Chaque mesure a dû être mûrement réfléchie avant son intégration dans la stratégie. Il est donc temps de les appliquer et non pas d’expérimenter, à la seule condition que ce soit l’Etat qui chapeaute leur application et non les régions, pour éviter les inégalités en matière de mises en œuvre.

De plus, nous constatons que pour mener à bien le travail d’évaluation, **il n’est pas possible de se limiter aux seuls indicateurs quantitatifs. Il faut également avoir une approche qualitative**. En effet, il est important de distinguer les mesures dont l’évaluation peut reposer sur des indicateurs quantitatifs, de celles qui ne pourront pas être évaluées sur la seule base de ces indicateurs.

Par ailleurs, **il faut distinguer selon nous l’évaluation de la mise en œuvre des mesures** (les 300 crèches prévues, par exemple, ont-elles été réellement créées ?) **et l’évaluation des mesures en termes d’impact sur la pauvreté**.

En termes de mise en œuvre, les mesures suivantes peuvent facilement être évaluées par des indicateurs quantitatifs :

- les formations (combien de personnes ont suivi une formation ?),
- la création du nombre de crèches (combien de crèches ont été créées ?),

En termes d’impact, les choses sont plus compliquées, si ce n’est peut-être pour mesurer le retour à l’emploi : les chiffres recueillis auprès de Pôle Emploi peuvent être dans ce cas des indicateurs pertinents.

En ce qui concerne **la mise en place d’indicateurs qualitatifs**, nous retenons plusieurs méthodes, notamment sur les mesures en lien avec la création de crèches :

- nous avons ainsi évoqué **la mise en place d'une « cartographie des crèches »** nouvellement créées pour voir si elles sont bien sur des territoires prioritaires, pour constater leur répartition dans ces zones. Il pourrait être pertinent d'établir une cartographie similaire pour la création d'un guichet unique ou pour les centres sociaux,
- **à partir de cette cartographie, la mixité sociale au sein des crèches pourrait également être évaluée en étudiant la situation professionnelle des parents** : la prise en compte de cette dernière pourrait permettre de définir des profils (par exemple dans cette crèche, il y a x% de cadres, x% d'employés qui ont bénéficié d'une place, etc...) pour vérifier si les objectifs en termes de mixité sociale ont bien été atteints. Il faudra aussi tenir compte du nombre de places dans ces crèches, de leur fonctionnement, de l'environnement géographique en termes de mixité sociale, etc.
- nous avons également mentionné la possibilité d'évaluer **le niveau d'acquisition du langage des enfants à l'entrée en maternelle**, pour mesurer l'impact du passage en crèche sur l'acquisition du langage. Ce test pourrait être mis en place par l'Education nationale (sur le modèle des tests de CP, CE1 et CM2). Il pourrait être reproduit au cours de la scolarité.

S'agissant des autres mesures de la stratégie, il nous semble intéressant de **créer des panels (ou cohortes) de bénéficiaires**, de les interroger et les suivre dans le temps pour voir si leur situation s'est améliorée et de quelle façon.

L'implication des acteurs de terrain nous semble essentielle

L'implication des acteurs de terrain est essentielle pour évaluer cette stratégie, car nous allons avoir besoin de leur expérience, qu'il s'agisse :

- des professionnels de l'assistance sociale (notamment ceux qui travaillent dans les CCAS),
- des travailleurs sociaux,
- des acteurs associatifs,
- des missions locales,
- des PMI,
- de l'Éducation nationale,
- des conseillers d'orientation,
- des hôpitaux,
- de Pôle emploi,
- ou encore des organismes qui pourraient être centralisateurs d'informations comme la CAF.

Toutefois, nous constatons qu'il y a déjà beaucoup trop d'acteurs impliqués dans la stratégie (aux niveaux interministériel et administratif, avec les différentes caisses, etc.). Or nous pensons que plus il y a d'interlocuteurs, plus le risque de perte d'informations est grand. **En l'état, nous avons des doutes sur la mise en place coordonnée de la stratégie sur le territoire.**

Nous revenons ici à notre idée de guichet unique. Pour nous, l'idée d'avoir sur chaque territoire un référent, Monsieur ou Madame « pauvreté » clairement identifié, une entrée unique, peut grandement faciliter le travail d'évaluation. Le rôle de ce référent pourrait être de faire remonter directement au comité d'évaluation toutes les informations recueillies et les éventuelles difficultés rencontrées au niveau local.

Quels sont les points de vigilance que nous adressons au comité ?

Nous avons souhaité adresser plusieurs points de vigilance au comité d'évaluation :

Il est important de notre point de vue de prendre en considération **certaines politiques publiques menées en dehors de la stratégie « pauvreté », qui peuvent avoir un impact sur le niveau de pauvreté et donc sur le travail d'évaluation.** Nous pensons aux politiques suivantes :

- **la suppression de la taxe habitation**, qui aura un impact positif mais qui risque de s'accompagner de la suppression de certaines aides de la part des municipalités,
- **la baisse des tranches d'imposition,**
- **la réforme des APL,**
- **la réforme de l'assurance chômage,**
- **la suppression du complément de ressources prévu pour les allocataires de l'AAH,**
- **la réforme des retraites** dont il est, à l'heure actuelle, difficile de mesurer les effets. Nous pensons que le minimum vieillesse va augmenter, mais nous ne connaissons pas le détail de la réforme. En termes d'évaluation, c'est une réforme qui risque d'avoir un impact sur la pauvreté (mais on ne peut pas savoir en l'état s'il sera positif ou négatif).
- de la même façon, **les mesures qui accompagnent la transition énergétique** peuvent avoir un impact, dont on ne sait pas non plus s'il sera positif ou négatif.

De manière générale, **il y a d'autres paramètres plus difficiles à maîtriser**, qui peuvent également avoir un impact sur la stratégie de lutte contre la pauvreté et son évaluation, comme :

- l'inflation et le coût de la vie,
- les directives européennes,
- la gestion des flux migratoires.

Nous nous interrogeons sur l'impact de tous ces paramètres et de toutes ces politiques et sur la façon de mesurer cet impact. Pour faciliter le travail du comité d'évaluation en la matière, **il faudrait selon nous qu'il soit systématiquement consulté ou averti**, dès qu'une loi pouvant avoir un impact sur la pauvreté est mise en place ou dès que les effets des différentes politiques listées sont connus et mesurés. Cela implique que les ministères concernés travaillent ensemble, dans une logique collective.

Par ailleurs, toujours sur ce point, **nous regrettons la suppression de l'Observatoire national de la pauvreté**. Nous avons le sentiment qu'on se prive d'un outil dédié à la question de la pauvreté, qui permettait justement de voir l'impact des autres politiques sur la pauvreté.

S'agissant des autres points de vigilance que nous adressons au comité d'évaluation, il s'agit principalement :

- **de la prise en compte des publics qui ne sont pas directement concernés par la stratégie ainsi que des invisibles,**
- **de la question de la pérennité de la stratégie dans le temps**, quel que soit le gouvernement (notamment dans la perspective de 2022).

Comment envisageons-nous la suite des travaux d'évaluation ? Quelles sont toutes les questions/demandes que nous adressons au comité d'évaluation pour la suite des travaux ?

En tant que comité citoyens, nous pensons que nous pouvons apporter une réflexion de bon sens, sur les choses auxquelles les politiques ou les professionnels ne pensent pas ou plus. Selon nous, **notre rôle est d'aider le comité d'experts dans le travail d'évaluation, donner des éléments supplémentaires pour établir des critères d'évaluation, mais aussi surveiller sur le terrain les effets de la mise en œuvre de la stratégie, comme des observateurs.**

Au regard de ces constats, nous formulons différentes attentes et demandes au comité d'évaluation :

- nous attendons d'abord **une réaction du comité d'évaluation** pour qu'il puisse nous répondre sur les différents points évoqués par le biais des rapporteurs.
- compte tenu de la diversité régionale au sein du panel, nous aimerions **savoir s'il y a des mesures spécifiques appliquées dans nos régions pour les observer et faire un retour au comité**, cela nous permettrait de suivre le déploiement des mesures et d'être tenu au courant de ce qu'il se fait au niveau local.
- nous souhaitons également que le comité d'évaluation nous éclaire sur **ce qui est faisable ou non** en termes d'évaluation.

- **nous aimerions également savoir quelles mesures ont déjà été mises en place dans la stratégie** (à l’instar des 300 crèches ouvertes en 2020, qu’en est-il aujourd’hui ?). À l’heure actuelle, le comité a-t-il déjà des chiffres, des résultats sur les mesures mises en place ? Il est important pour nous de savoir comment les choses évoluent.
- enfin, nous soulignons **l’absence de représentants d’outre-mer au sein du panel citoyen** comme un autre point de vigilance.