

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE PILOTAGE PAR L'ÉTAT DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 28 mai 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	10
INTRODUCTION	11
1 D'UNE « STRATEGIE » DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE À UN « PACTE » DES SOLIDARITES : DES OBJECTIFS DIFFICILEMENT LISIBLES, UNE EVALUATION DES EFFETS A COMPLÉTER	16
1.1 Une ambition initiale de transformation de la lutte contre la pauvreté, mais des objectifs difficilement lisibles et des effets mal mesurés	16
1.1.1 La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : une ambition de refondation des politiques de lutte contre la pauvreté, mais une vision partielle des actions de l'État.....	16
1.1.1.1 Une Stratégie initialement centrée sur la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, complétée par une deuxième priorité sur la sortie de la pauvreté par l'insertion et l'emploi	16
1.1.1.2 Une intention inaboutie de définir une feuille de route pour l'ensemble des actions de l'État contre la pauvreté	22
1.1.2 Un manque de vision d'ensemble des priorités ajoutées en réponse aux crises et de l'abandon de chantiers structurants	23
1.1.2.1 L'adoption de mesures de soutien monétaire aux ménages modestes, puis de mesures d'urgence pour la grande pauvreté en réponse aux crises successives de la période 2019-2022.....	23
1.1.2.2 La révision à la baisse de l'ambition de certains chantiers structurants, en particulier celui du revenu universel d'activité	25
1.1.3 Une évaluation non conclusive du déploiement et des effets de la Stratégie.....	26
1.1.3.1 Un suivi budgétaire incomplet, reflétant la dispersion des mesures	26
1.1.3.2 Une occasion manquée de développer l'évaluation et l'objectivation des effets des mesures non monétaires sur la pauvreté.....	28
1.2 Le Pacte des solidarités : une logique « ensemblière » valorisant des mesures diverses, plutôt qu'une intention affirmée de pilotage de l'action publique.....	31
1.2.1 Un « pacte » succédant à la « stratégie », en appui des grands chantiers de réforme du gouvernement	31
1.2.2 Un pilotage budgétaire et un dispositif de suivi encore à consolider.....	34

2 LA CONTRACTUALISATION, UN OUTIL INCONTOURNABLE BIEN QUE PERFECTIBLE.....	39
2.1 Les conventions d'appui issues de la Stratégie : un resserrement progressif du périmètre sur les mesures d'insertion.....	39
2.1.1 Un socle de mesures nationales en faveur des allocataires du revenu de solidarité active, des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance, et du travail social.....	39
2.1.2 Un recentrage progressif des conventions sur l'insertion	42
2.2 Des financements centrés sur les mesures d'insertion des allocataires du revenu de solidarité active.....	43
2.2.1 Des modalités de financement adaptées en partie aux principes des conventions.....	44
2.2.2 Une concentration des crédits en faveur de l'insertion	46
2.3 Les difficultés de suivi et d'évaluation des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté	49
2.3.1 Des modalités de suivi et d'évaluation perfectibles	49
2.3.2 La fiabilité des indicateurs en question	50
2.3.3 Les résultats mitigés des mesures contractualisées	51
2.4 Un nouveau contrat des solidarités dénué de « mesures socle » et privé des mesures d'insertion des allocataires du revenu de solidarité active.....	53
2.4.1 De nouveaux outils contractuels proposés sur les territoires, dont les principes diffèrent des Calpae.....	53
2.4.1.1 La suppression des mesures socle : une renonciation regrettable à la cohérence de l'approche portée par les précédentes conventions.....	53
2.4.1.2 La mise en œuvre d'un contrat distinct pour traiter de l'insertion des allocataires du RSA	55
2.4.1.3 Le déploiement de pactes locaux des solidarités complémentaires aux contrats locaux de solidarités.....	57
2.4.2 Des objectifs et des priorités qui ont évolué	58
2.4.2.1 Un lien moins établi entre financement et évaluation.....	58
2.4.2.2 Des actions contractualisées qui s'orientent majoritairement vers l'accès aux droits	60
2.4.3 L'amélioration de la méthode et des outils de suivi des mesures sous contrat.....	61
2.4.3.1 Un processus de suivi et d'évaluation des actions rénové	61
2.4.3.2 Le déploiement d'un nouvel outil informatique destiné à améliorer le suivi et l'évaluation des mesures.....	63
2.5 Une accumulation de contrats qui disperse les moyens de l'État territorial, une nouvelle cohérence à envisager	63
3 UNE ORGANISATION DE L'ÉTAT QUI NE TROUVE PLUS SA JUSTIFICATION EN PHASE DE GESTION	66
3.1 Une délégation interministérielle <i>ad hoc</i> créée pour incarner la Stratégie à son démarrage, dont la valeur ajoutée est moins démontrée sur la durée	66
3.1.1 Une petite administration de mission s'ajoutant à une organisation déjà complexe et qui a progressivement perdu en soutien politique.....	66

3.1.2 Une volonté d'améliorer les outils de suivi, à rapprocher du pilotage budgétaire	69
3.2 Un réseau des commissaires à la lutte contre la pauvreté à reconfigurer en tenant compte des services de l'État et des caractéristiques des territoires	72
3.2.1 Un positionnement régional, des enjeux départementaux.....	72
3.2.2 Des missions centrées sur la mise en œuvre et le suivi des conventions.....	74
3.2.2.1 La négociation et l'évaluation des conventions avec les collectivités territoriales	74
3.2.2.2 Des marges de manœuvre territoriales pour le soutien des dispositifs, en dehors de la contractualisation	76
3.2.3 Une diminution progressive du champ de compétences des commissaires	78
ANNEXE	81
Annexe n° 1. Repères chronologiques	82

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*
**

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de la cinquième chambre, sur la base de questionnaires écrits et d'entretiens sur place ou par visioconférence. L'instruction a été notifiée le 4 octobre 2024 à la déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, au directeur général de la cohésion sociale, à la secrétaire générale des ministères des affaires sociales et au secrétaire général du ministère de l'intérieur, ainsi que, le 13 novembre 2024, au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle. Des entretiens ont notamment été réalisés avec plusieurs commissaires à la lutte contre la pauvreté en région et des représentants des services déconcentrés de l'État, des membres des services de plusieurs conseils départementaux et de l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (Andass), des représentants de la Caisse nationale des allocations familiales, de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, de la direction générale de l'enseignement scolaire, et de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, ainsi que de la direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (Drees), de l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et de France Stratégie, du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de l'École d'économie de Paris, et les anciens titulaires des fonctions de délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

*
**

À l'issue de la phase contradictoire, après l'examen des réponses reçues aux observations provisoires de la Cour et l'audition de la déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et du directeur général de la cohésion sociale, le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

28 mai 2025 par la cinquième chambre, présidée par M. Oseredczuk, conseiller maître, président de la deuxième section, et composée de Mme Mazoyer et MM. Pierre et Grevoul, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteures, Mme Lacoue-Labarthe, conseillère maître, et Mme Debuys, conseillère référendaire en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Rivoisy, conseiller maître. Le Premier président en a approuvé la publication.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : une ambition englobante qui n'a pourtant pas donné de cadre complet et lisible à l'action de l'État

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP), présentée en septembre 2018 avec un budget prévisionnel de 8,15 Md€ sur 5 ans, s'articulait autour de mesures relevant de la compétence de l'État et des organismes de sécurité sociale, et de dispositifs à mettre en œuvre par les départements dans le cadre d'une contractualisation.

Initialement concentrée sur la prévention de la pauvreté par l'action auprès des enfants et des jeunes et sur la sortie de la pauvreté par l'accès à l'insertion et l'emploi, elle se prévalait d'une dénomination beaucoup plus englobante. Pour autant, elle ne retraçait ni la totalité de l'action du ministère des solidarités ni les impacts sur la pauvreté d'autres plans sectoriels pilotés par d'autres ministères, comme le plan relatif à l'hébergement d'urgence et l'accès au logement. Elle n'a pas non plus servi à refléter les nouvelles priorités qui ont émergé en réponse à la crise des gilets jaunes puis à la crise sanitaire, autour du soutien au revenu des ménages modestes (hormis l'accélération de la revalorisation de la prime d'activité et certaines mesures de protection de la santé des publics en grande pauvreté), tandis que certains chantiers structurants étaient suspendus sine die. Ainsi cette stratégie n'a pas conduit à donner une vision d'ensemble des politiques de lutte contre la pauvreté, ce qui aurait pourtant contribué à améliorer la lisibilité des objectifs de politiques publiques.

Un objectif de cohérence territoriale de la Stratégie reflété dans la contractualisation avec les collectivités locales

En complément des différentes mesures nationales, la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté avait vocation à s'ancrer sur les territoires grâce à la mise en œuvre de nouveaux contrats entre l'État et les départements : les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (Calpae), qui ont mobilisé 653 M€ de crédits de l'État.

Ces conventions comprenaient notamment quelques « mesures socle », identiques dans tous les départements, pour l'amélioration de l'accompagnement des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance et la refondation du travail social. La mise en place de ce socle de mesures devait permettre de concilier l'exigence de cohérence de l'action sociale sur l'ensemble du territoire national, avec la nécessaire adaptation des politiques aux spécificités locales de la pauvreté dans chaque territoire, et avec le principe de libre administration des collectivités locales.

Des démarches de suivi et d'évaluation perfectibles

Le comité d'évaluation de la SNPLP, placé auprès de France Stratégie, n'a pas pu retracer en totalité le déploiement ni l'exécution des mesures portées sur les différents

programmes du budget de l'État. L'évaluation des effets des mesures nouvelles n'a pas non plus été menée à bien, alors qu'elle aurait contribué à objectiver les termes du débat sur l'opportunité et la priorisation des mesures d'investissement social.

Dans le champ de la contractualisation avec les départements, une démarche d'évaluation avait été aussi prévue, sans toutefois s'appuyer sur un diagnostic initial dans les territoires, pourtant nécessaire pour s'assurer de la bonne adaptation des orientations nationales au contexte local en matière de pauvreté. Elle s'est fondée notamment sur la remontée d'indicateurs par les départements, dont la fiabilité a posé question pendant toute la période. Les départements devaient également produire des rapports d'exécution annuels, dont l'analyse conditionnait le versement des crédits. Au final, les bilans réalisés sur les principales mesures socle des Calpae font apparaître un résultat mitigé, avec des progrès notables mais une difficulté à atteindre les objectifs fixés.

Aussi est-il nécessaire de mettre en place un outil de suivi de l'ensemble des moyens consacrés à la prévention et à la lutte contre la pauvreté par l'État, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. De même, une démarche plus systématique d'évaluation et de mesure d'impact, qui pourrait s'appuyer sur la recherche académique et faire notamment appel à des études randomisées, devrait être mise en place sous l'égide du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

Le Pacte des solidarités : une logique moins lisible d'assemblage et d'accompagnement d'autres réformes

Le Pacte des solidarités, présenté fin 2023, se présente comme un accompagnement des grands chantiers de réforme du gouvernement, y compris celui de la transition écologique, en regroupant vingt-cinq mesures largement préexistantes. Sa présentation ne s'est pas accompagnée de l'annonce d'un budget prévisionnel pluriannuel, mais les crédits votés pour 2024 ont représenté 1,1 Md€, portés presque à parité en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale.

Au total, sur la période, l'État ne s'est jamais doté d'un instrument retraçant l'ensemble de son action de lutte contre la pauvreté. Or, dans un contexte où l'État n'est que l'un des acteurs des politiques de lutte contre la pauvreté aux côtés des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, il est d'autant plus important qu'il ait une vision d'ensemble de son action, de ses objectifs et de ses effets. Cela n'empêche pas qu'il se dote, par ailleurs, de vecteurs de mobilisation spécifiques matérialisant certaines priorités, notamment s'il veut pouvoir aussi jouer un rôle d'orientation pour l'action de l'ensemble des pouvoirs publics.

À partir de 2024, des contrats locaux des solidarités ont été proposés aux départements pour prendre la suite des Calpae. Ils comportent cependant des différences de fond : abandon du principe de mesures socle, ce qui affaiblit l'ambition initiale de cohérence au plan national, et retrait des mesures d'insertion des allocataires du RSA, transférées dans un nouveau contrat distinct piloté par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Un budget de 90 M€ annuels entre 2024 et 2027 a été prévu pour ces nouveaux contrats. Pour l'année 2024, 79,5 M€ ont été effectivement délégués aux collectivités qui ont signé un contrat. Leurs modalités de suivi ont progressé, avec la conception et le lancement d'un nouvel outil informatique.

Au final, la contractualisation est un outil consensuel dans son principe, qui a permis de renforcer le dialogue entre l'État et les collectivités dans le champ social. Cependant, l'ambition d'un instrument stratégique unique centré sur la lutte contre la pauvreté a été revue à la baisse entre 2019 et 2024. La multiplication des contrats avec les départements vient disperser les moyens pourtant rares des services déconcentrés, et affaiblir la lisibilité de l'action de l'État dans ce domaine. Dans l'hypothèse où cet outil serait prolongé au-delà de 2027 et dans un souci de simplification de l'ingénierie contractuelle et de meilleure utilisation des ressources publiques, un contrat unique devrait être envisagé, comportant plusieurs volets thématiques.

Une organisation de l'État central et local à repenser pour une meilleure gestion courante

La préparation et la mise en œuvre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ont été confiées à une organisation ad hoc, maintenue par la suite pour le Pacte des solidarités : un délégué interministériel sous l'autorité du ministre chargé des solidarités, à la tête d'une petite équipe de mission (moins de dix personnes), et des commissaires à la lutte contre la pauvreté placés auprès des préfets de région.

Conçue comme une équipe de mission chargée de donner une impulsion initiale, la délégation a, dans la durée, peiné à assurer le pilotage des travaux interministériels, et a subi une réduction progressive de son périmètre d'action, avec la création de contrats spécifiques pour l'aide sociale à l'enfance et les implications de la mise en place de France Travail. Cette perte d'influence résulte de l'affaiblissement de son portage politique, condition nécessaire pour qu'elle puisse exercer son rôle de pilotage à l'échelon administratif. Dans le cadre du Pacte, la délégation, désormais plutôt en copilotage avec les autres administrations centrales concernées, s'est attachée à mettre en place des instruments opérationnels de suivi.

La pertinence de maintenir une délégation ad hoc en plus des autres administrations centrales pour la mise en œuvre des mesures, la gestion des crédits et le suivi des résultats, au-delà de la phase de conception qui a pu justifier sa mise en place, devrait être réexaminée. Un rapprochement avec la DGCS, pilote du programme 304, permettrait de regrouper les moyens dont dispose le ministre des solidarités.

Sur les territoires, la création d'un réseau de commissaires à la lutte contre la pauvreté devait contribuer à piloter la Stratégie nationale et les Calpae. Or le paysage de l'administration déconcentrée comptait déjà les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets), qui déclinent au niveau départemental toutes les missions de la compétence de l'État liées aux solidarités. Elles ont donc été mobilisées auprès des commissaires dans la négociation et l'évaluation des conventions pauvreté. En outre, alors que les commissaires ne sont plus les référents principaux des autres contrats (enfance, insertion emploi), les Ddets en assurent toujours la négociation avec les départements.

Si l'État souhaite prolonger l'outil contractuel au-delà de 2027, dans une logique de rationalisation de ce mode d'action, il semble nécessaire d'unifier le pilotage des contrats sous la responsabilité des Ddets, et de reconfigurer le réseau régional des commissaires à la lutte contre la pauvreté en appui des services déconcentrés de droit commun de l'emploi, du travail et des solidarités et en tenant compte des caractéristiques des territoires concernés.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes relèvent de la gestion publique.

Recommandation n° 1. (DGCS - 2026) : Définir et suivre un agrégat stable des moyens consacrés à la prévention et à la lutte contre la pauvreté en mobilisant les données disponibles.

Recommandation n° 2. (DGCS - 2026) : Mandater le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour élaborer et mettre en œuvre un plan d'évaluation des mesures relevant de ce domaine.

Recommandation n° 3. (DGCS, DGEFP - 2026) : Dans l'hypothèse de la prolongation de l'outil contractuel au-delà de 2027, concevoir un seul contrat comportant plusieurs volets.

Recommandation n° 4. (Secrétariat général du ministère des solidarités - 2026) : Programmer une réorganisation administrative du pilotage des politiques de lutte contre la pauvreté au sein de l'administration centrale du ministère.

Recommandation n° 5. (Secrétariats généraux du ministère de l'intérieur et du ministère des solidarités - 2027) : Unifier le pilotage de tous les contrats sous la responsabilité des Ddets et reconfigurer le réseau régional des commissaires à la lutte contre la pauvreté en appui aux services déconcentrés, en fonction des caractéristiques des territoires.

INTRODUCTION

En France, en 2022, 9,1 millions de personnes vivaient au-dessous du seuil de pauvreté monétaire, fixé à 60 % du niveau de vie médian, soit 1 216 euros par mois pour une personne seule². Le taux de pauvreté est resté quasi stable par rapport à 2021, à 14,4 %. La moyenne de l'Union européenne s'établit à 16 %.

Le taux de pauvreté est aujourd'hui plus élevé qu'au milieu des années 2000 : après avoir reculé jusqu'en 2004 (12,4 %), il a atteint un premier point haut en 2011 avec la récession qui a suivi la crise financière (14,3 %), puis un deuxième en 2018. L'année 2020 a marqué une baisse temporaire avec la mise en place d'aides exceptionnelles pendant la crise sanitaire.

En 2022, la moitié des personnes en situation de pauvreté ont un niveau de vie inférieur à 981 euros par mois, inférieur de 19,3 % au seuil de pauvreté. Cet écart, nommé « intensité de la pauvreté », se réduit par rapport à 2021 (-0,9 point). Après être resté à un niveau proche de 20 % durant la décennie 2010, l'indicateur a fortement fluctué depuis 2020. Il s'établit en 2022 à un niveau inférieur à sa moyenne des vingt-cinq dernières années (19,7 %).³

Graphique n° 1 : évolution récente du taux de pauvreté monétaire en France (seuil de 60 % du niveau de vie médian)



Source : Niveau de vie et pauvreté en 2022, Insee Première n° 2004, juillet 2024

La pauvreté monétaire touche en premier lieu les chômeurs (35,3 % d'entre eux vivent sous le seuil de pauvreté monétaire) et les inactifs non retraités (33,4 %), alors que le taux de pauvreté des personnes en emploi est plus de quatre fois inférieur à ces niveaux (7,7 %, soit 2,1 millions de personnes). Parmi les personnes en emploi, les agriculteurs et artisans sont plus vulnérables (22,3 %) que les salariés (6,1 %). Les immigrés et les jeunes de moins de 25 ans

² Niveau de vie et pauvreté en 2022 - Des niveaux de vie et un taux de pauvreté stables malgré une inflation élevée, Insee Première n° 2004, juillet 2024. Le champ retenu est celui des personnes vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire et dans un ménage dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul. Il recouvre une population de 63 millions de personnes fin 2022 et ne prend notamment pas en compte les personnes résidant en institution ainsi que les personnes sans abri.

³ France, Portrait social, édition 2024, Insee Références.

sont plus touchés par la pauvreté ; en effet, ils occupent plus fréquemment un emploi non qualifié, à temps partiel, ou des emplois instables avec des épisodes de chômage ou d'inactivité, critères qui les exposent à de faibles revenus d'activité. Le risque de pauvreté est accentué si le travailleur est l'unique pourvoyeur de ressources de son ménage, particulièrement s'il a des personnes à charge.⁴ De façon générale les familles monoparentales y sont fortement exposées (31,4 %), ainsi que les moins de 18 ans (20,4 %). Le taux de pauvreté des personnes nées hors de France s'élève à 32,5 %.

Les retraités sont moins fréquemment en situation de pauvreté (10,8 %) que l'ensemble de la population (14,4 %).

En termes géographiques, le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne nationale dans une partie des régions Hauts-de-France et Grand-Est (Pas-de-Calais, Nord, Aisne, Ardennes), dans le nord et l'est de l'Ile-de-France (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise), dans la Creuse, le Lot-et-Garonne, dans la plupart des départements du pourtour méditerranéen (Ariège, Pyrénées-Orientales Aude, Hérault, Gard, Bouches-du-Rhône, Vaucluse, Alpes-de-Haute-Provence) et en Haute-Corse. Il est entre deux et cinq fois plus élevé dans les départements d'outre-mer (DOM) par rapport à la métropole⁵. Cette comparaison par rapport à la moyenne nationale recouvre des situations différentes au plan local, étudiées notamment dans les panoramas régionaux publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

La mesure de la pauvreté peut également être approchée par la situation de privation matérielle et sociale, définie comme l'impossibilité de couvrir les dépenses d'au moins cinq éléments de la vie courante, sur une liste de treize⁶. Cette situation concernait 9 millions de personnes en 2022, soit 14 % des personnes en logement ordinaire⁷, en augmentation par rapport à un taux de 13,4 % début 2020, avant la crise sanitaire, et à son plus haut niveau depuis 2013, la première année où elle a été mesurée. Parmi les difficultés déclarées, celle liée au chauffage du logement était en forte augmentation (sans doute due à la hausse des prix de l'énergie, et en particulier du fioul, au cours de l'hiver 2021-2022), ainsi que la capacité à manger de la viande, du poisson ou un équivalent végétarien tous les deux jours.

Enfin, une analyse dynamique de la pauvreté publiée en novembre 2024 sous l'égide du Conseil national de lutte contre les exclusions⁸ permet d'identifier deux grands types de trajectoire de pauvreté : l'une, transitoire, marquée par un passage bref dans la pauvreté, et l'autre, chronique, plus durable et potentiellement plus profonde. Le rapport établit que sur la

⁴ Insee, L'essentiel sur la pauvreté, 17 octobre 2024.

⁵ Taux de pauvreté calculé à partir du niveau de revenu médian de chaque DOM.

⁶ Les privations, résultant de raisons financières, sont les suivantes : 1) Ne pas avoir de voiture personnelle ; 2) Ne pas pouvoir maintenir son logement à bonne température ; 3) Ne pas pouvoir remplacer des meubles usés ou abîmés ; 4) Avoir des impayés de mensualités d'emprunts, de loyer ou de factures d'électricité, d'eau ou de gaz ; 5) Ne pas pouvoir dépenser une petite somme d'argent pour soi sans avoir à consulter quiconque ; 6) Ne pas pouvoir faire face à des dépenses inattendues ; 7) Ne pas avoir accès à internet ; 8) Ne pas pouvoir retrouver des amis ou de la famille au moins une fois par mois pour boire un verre ou pour un repas ; 9) Ne pas avoir une activité de loisirs régulière ; 10) Ne pas pouvoir s'offrir une semaine de vacances hors de son domicile ; 11) Ne pas avoir deux paires de bonnes chaussures ; 12) Ne pas pouvoir acheter de vêtements neufs.

⁷ Insee Focus, n° 304, 20 juillet 2023.

⁸ Pierre Blavier, *Trajectoires de pauvreté : profils, déterminants et conséquences*, novembre 2024 – rapport de recherche publié avec le parrainage du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

période 2004-2019, un tiers des Français a connu au moins un épisode de pauvreté, transitoire pour les deux tiers d'entre eux. Il met également en avant le rôle de certains facteurs dans le passage vers la pauvreté, en identifiant trois grands déterminants : les évolutions de situation conjugale, le marché de l'emploi et l'état de santé.

Tableau n° 1 : mesures de la pauvreté en France

En 2022	Revenu mensuel maximal	Nombre de personnes concernées	Taux
Taux de pauvreté monétaire (niveau de vie inférieur à 60 % du niveau médian)	1 216 €	9,1 millions	14,4 %
Taux de pauvreté monétaire au seuil de 50 % du niveau de vie médian	1 014 €	5,1 millions	8,1 %
Situation de privation matérielle et sociale (impossibilité de couvrir les dépenses d'au moins 5 dépenses de la vie courante sur une liste de 13)		9 millions	14,0 %
Taux de grande pauvreté (niveau de vie inférieur à 50 % du niveau de vie médian et privation matérielle et sociale <i>sévère</i> , ie dans l'impossibilité de couvrir 7 des 13 dépenses de la vie courante)	1 014 €	1,5 million	2,3 %
Pour mémoire, Revenu médian	2 028 €		
SMIC net	1 328 €		
RSA	578 €		

Sources : Insee Première n°2004, [Niveau de vie et pauvreté en 2022](#) (11 juillet 2024)

En réponse à ces enjeux, la politique de lutte contre la pauvreté regroupe un ensemble de mesures qui visent d'abord à réduire au moins en partie la pauvreté monétaire, tout en privilégiant le retour en emploi.

Hors redistribution (c'est-à-dire sans prendre en compte les prestations monétaires et les impôts directs), le taux de pauvreté monétaire serait de 21,2 % en 2022 (13,5 millions de personnes), en France métropolitaine, soit moitié plus élevé qu'après redistribution. Cette réduction de 6,8 points du taux de pauvreté est expliquée à 90 % par les prestations sociales : les prestations familiales y contribuent pour 1,6 point, les minima sociaux pour 2,1 points, les allocations logement pour 1 point et la prime d'activité pour 1,4 point. Les minima sociaux proprement dits représentaient 30,6 Md€ en 2022, soit 2 % des dépenses des administrations publiques et 1,2 % du PIB, et couvraient 6,9 millions de personnes en incluant les conjoints et les personnes à charge (10 % de la population)⁹.

Ce système d'aide et d'action sociale (hors fiscalité) repose sur une organisation complexe qui relève majoritairement des collectivités locales, aux côtés de l'État et des organismes de sécurité sociale ou avec leur concours financier :

- les départements ont été désignés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹⁰ chefs de file de l'action sociale. Outre le financement des allocations individuelles de solidarité (RSA, dont la recentralisation partielle du

⁹ Drees, Minima sociaux et prestations sociales, Panorama édition 2024 (24 octobre 2024).

¹⁰ Cf. [article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles](#).

financement est en cours d'expérimentation ; allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap), ils sont également compétents dans le champ des politiques d'aide sociale à l'enfance, des personnes âgées, des personnes handicapées, et de l'accompagnement social généraliste ;

- les communes, via leurs centres communaux d'action sociale (CCAS), représentent le premier échelon de proximité pour les publics en difficulté. Elles peuvent mettre en place des aides financières ou en nature (aides d'urgence, bons alimentaires, services à la personne, tarifs réduits pour certains services, etc) et assurent la gestion d'établissements spécialisés à destination de différents publics : personnes âgées, petite enfance, notamment. Elles peuvent également transférer une partie de leurs compétences sociales à leur intercommunalité ;
- les organismes de sécurité sociale contribuent, via l'assurance maladie et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, à la prise en charge des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées en établissement ou en service médico-social. La branche famille assure pour sa part le calcul des droits et le paiement de prestations monétaires non seulement en matière familiale, mais aussi pour les aides au logement, la prime d'activité, l'AAH, le RSA. Les Caf fournissent également certaines prestations d'accompagnement social ;
- l'État reste responsable, pour sa part, de la définition légale des différents dispositifs, et de certains volets des politiques de solidarité, notamment en ce qui concerne la prime d'activité et le financement des aides de fin d'année versées aux allocataires du RSA, l'hébergement d'urgence, l'aide alimentaire. Il intervient également dans certains champs pour la prise en charge des personnes handicapées ou en perte d'autonomie (financement de l'AAH, attribuée au niveau des départements ; prise en charge de personnes handicapées dans les établissements et services d'aide par le travail), ainsi qu'en matière d'aide médicale d'État.

Au-delà de ses compétences propres, l'État joue un rôle plus ou moins marqué selon les périodes pour orienter les politiques et les instruments de lutte contre la pauvreté, en tant que garant de l'équité entre territoires ou d'une convergence de l'action des pouvoirs publics vers des objectifs communs.

Ces dernières années, cette impulsion s'est manifestée de 2007 à 2010 par la création d'un portefeuille ministériel, rattaché au Premier ministre, de haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, avec un objectif officiel de réduction de la pauvreté d'un tiers pendant la mandature, et chargé de piloter le remplacement du revenu minimum d'insertion par le revenu de solidarité active (RSA) à compter du 1^{er} janvier 2009.

Au cours de la mandature suivante, un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a encadré l'action du gouvernement à partir de janvier 2013. Il comportait près de 70 mesures sur six thèmes : l'accès aux droits et les minima sociaux (réforme du RSA et de la prime d'activité) ; l'emploi, le travail et la formation professionnelle ; le logement/hébergement ; la santé et l'accès aux soins ; les familles, l'enfance et la réussite éducative ; et l'inclusion bancaire et la lutte contre le surendettement. Ce plan insistait sur le renforcement de l'interministérialité des politiques de solidarité, sous l'égide d'un comité interministériel de lutte contre les exclusions, présidé par le Premier ministre, et sur la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté en articulant mieux les différents niveaux de compétences, ce qui a abouti à la reconnaissance dans la loi du rôle de chef de file des départements.

Plus récemment, dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, présentée le 13 septembre 2017, puis du Pacte des solidarités, présenté le 18 septembre 2023, l'État a défini des axes d'intervention reposant sur le caractère multidimensionnel de la lutte contre la pauvreté, l'importance de la prévention de la pauvreté en soutenant particulièrement les enfants et les jeunes, l'accélération des efforts de sortie de la pauvreté par l'insertion et l'accès à l'emploi, et un renouvellement des modes d'action de l'État en appui des collectivités territoriales, en particulier des départements.

Le présent rapport examine dans quelle mesure, pour jouer ce rôle de pilotage au service de l'ambition de lutte contre la pauvreté, l'État s'est doté, depuis 2017, d'objectifs clairs, des leviers d'action nécessaires et des moyens de suivi de la mise en œuvre, aussi bien pour ses propres politiques que pour la contractualisation avec les collectivités territoriales, en particulier les départements. Enfin, il s'agira d'examiner si l'organisation des services de l'État, qui a vu la mise en place, en plus des services centraux et déconcentrés du ministère des solidarités, d'une délégation interministérielle *ad hoc* et d'un réseau de commissaires à la lutte contre la pauvreté auprès des préfets de région, est toujours justifiée.

1 D'UNE « STRATEGIE » DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE À UN « PACTE » DES SOLIDARITES : DES OBJECTIFS DIFFICILEMENT LISIBLES, UNE EVALUATION DES EFFETS A COMPLÉTER

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP), en dépit d'une dénomination large, était initialement concentrée sur des mesures sociales de soutien des enfants et des jeunes et sur la sortie de la pauvreté par l'accès à l'insertion et l'emploi. Elle n'a pas servi de cadre intégré pour piloter l'ensemble de l'action de l'État sur la pauvreté, dans la mesure où elle n'intégrait ni d'autres plans sectoriels ayant une incidence sur la pauvreté (par ex. hébergement d'urgence), et où elle n'a pas été actualisée pour refléter l'adaptation des politiques publiques aux crises (gilets jaunes, crise sanitaire) ou l'abandon de chantiers structurants. La démarche d'évaluation dont elle a fait l'objet confirme la difficulté à disposer d'une vision consolidée du déploiement budgétaire des actions engagées et à en apprécier les résultats. Le Pacte des solidarités, quant à lui, répond à une logique moins directive en regroupant un nombre plus réduit de mesures, qui restent toujours très dispersées.

1.1 Une ambition initiale de transformation de la lutte contre la pauvreté, mais des objectifs difficilement lisibles et des effets mal mesurés

Ne constituant pas un cadre d'ensemble pour retracer l'action du gouvernement contre la pauvreté, la Stratégie n'a pas permis d'en clarifier les objectifs, ni d'en mesurer les effets.

1.1.1 La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : une ambition de refondation des politiques de lutte contre la pauvreté, mais une vision partielle des actions de l'État

1.1.1.1 Une Stratégie initialement centrée sur la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, complétée par une deuxième priorité sur la sortie de la pauvreté par l'insertion et l'emploi

Le 17 octobre 2017, à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère, le président de la République, accompagné de la ministre des solidarités, a annoncé le lancement d'une concertation d'environ six mois pour préparer une stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. Cette priorité s'est traduite par l'institution auprès de la ministre des solidarités d'un délégué interministériel à la prévention et la lutte contre la pauvreté *des enfants et des jeunes* (DIPLPEJ) par décret du 23 octobre 2017¹¹. Ce délégué est

¹¹ Le DIPLPEJ a été renommé « délégué interministériel de prévention et de lutte contre la pauvreté » (DIPLP), sans mention des enfants et des jeunes, en 2020. Voir infra partie 3.1.

chargé d'organiser la concertation, de coordonner les travaux interministériels de préparation de la « stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes » et d'en assurer le suivi (voir partie 3 *infra*). L'intention initiale des pouvoirs publics était de concentrer leur action sur les jeunes classes d'âge, dans une logique d'« investissement social » pour prévenir la pauvreté et sa reproduction d'une génération à la suivante¹².

Investissement social et lutte contre les inégalités dès l'enfance

La notion d'investissement social, construite en sciences sociales depuis le début des années 2000 et reprise notamment par la Commission européenne dès 2013 comme outil d'orientation du Fonds social européen¹³, considère comme investissement les mesures qui, tout en étant des dépenses de fonctionnement, permettent de renforcer le capital humain de leurs bénéficiaires, c'est-à-dire leur capacité à s'adapter face aux risques sociaux pour participer durablement au marché du travail et à la vie sociale. Il ne s'agit donc pas (ou pas seulement) de prestations curatives, mais de mesures destinées à prévenir les situations futures susceptibles de mener à la pauvreté, les sommes dépensées aujourd'hui engendrant ainsi des bénéfices socio-économiques à court terme mais aussi dans un futur plus lointain, en évitant des dépenses de protection sociale.

La concentration sur les enfants et les jeunes vise à traiter l'ensemble des difficultés auxquelles ils peuvent faire face en fonction de la situation socio-économique de leur famille ou de leur entourage (logement, alimentation, santé, éducation, ...) pour empêcher l'accumulation des facteurs susceptibles de les faire basculer vers la pauvreté, ou de les empêcher d'en sortir. Une étude publiée par Santé publique France début 2019¹⁴ montre notamment « *des écarts considérables d'acquisition du vocabulaire dès les 2 ans de l'enfant en fonction de la situation socio-économique de la famille* », confirmant pour la France les résultats de la littérature internationale qui documentent des écarts forts, importants dès les plus jeunes âges, et qui s'accroissent avec l'avancée en âge. La reproduction de la pauvreté est particulièrement marquée dans le système français : une étude de l'OCDE¹⁵ identifie ainsi qu'il faudrait, en France, six générations à des enfants nés dans des foyers du 1^{er} décile de revenus pour atteindre le revenu moyen (autant qu'en Allemagne, la moyenne étant plutôt en dessous de cinq générations pour l'OCDE, et autour de trois générations en Europe du Nord et en Espagne).

La DIPLPEJ, ainsi mandatée, a conduit une série de consultations jusqu'au printemps 2018 autour de six groupes de travail composés de personnalités reconnues dans leur domaine, neuf journées régionales de concertation territoriale¹⁶, et une consultation en ligne. L'annonce de la Stratégie, prévue en avril 2018, a cependant été reportée afin de mener des travaux

¹² Cf. discours du président de la République du 13 septembre 2018 : « *On prévient ce faisant par cet investissement [dans la petite enfance] des injustices inacceptables, mais ensuite, un coût pour notre société, qui sera social, qui sera d'ailleurs parfois médical, et des personnes que nous brisons à vie, parce qu'on n'a pas su les accompagner dans les premières heures et les Premiers mois. (...) C'est de cet investissement social dont il faut partir, et c'est tout le système qu'il nous faut, à partir de là, repenser, en concentrant les efforts là où les besoins sont les plus urgents* ».

¹³ Communication de la Commission européenne du 20 février 2013, « Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020 », COM/2013/083 final.

¹⁴ Grobon S, Panico L, Solaz A. Inégalités socioéconomiques dans le développement langagier et moteur des enfants à 2 ans. *Bull Epidemiol Hebd.* 2019 ; (1) : 2-9.

¹⁵ OECD (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en>.

¹⁶ Voir par exemple [Cahier des rencontres territoriales](#) publié par la DIPLPEJ le 15 mars 2018.

complémentaires pour ajouter une deuxième priorité centrée sur l'insertion et l'accès à l'emploi comme levier principal de sortie de la pauvreté, dans un contexte où seulement 9 % des allocataires du RSA retrouvaient un emploi dans l'année et 40 % étaient au RSA depuis cinq ans. Ces travaux ont abouti à deux propositions de réforme supplémentaires :

- l'expérimentation d'un service public de l'insertion et de l'emploi associant les collectivités territoriales et Pôle emploi, dont l'État sera garant pour assurer une équité de traitement sur le territoire ;

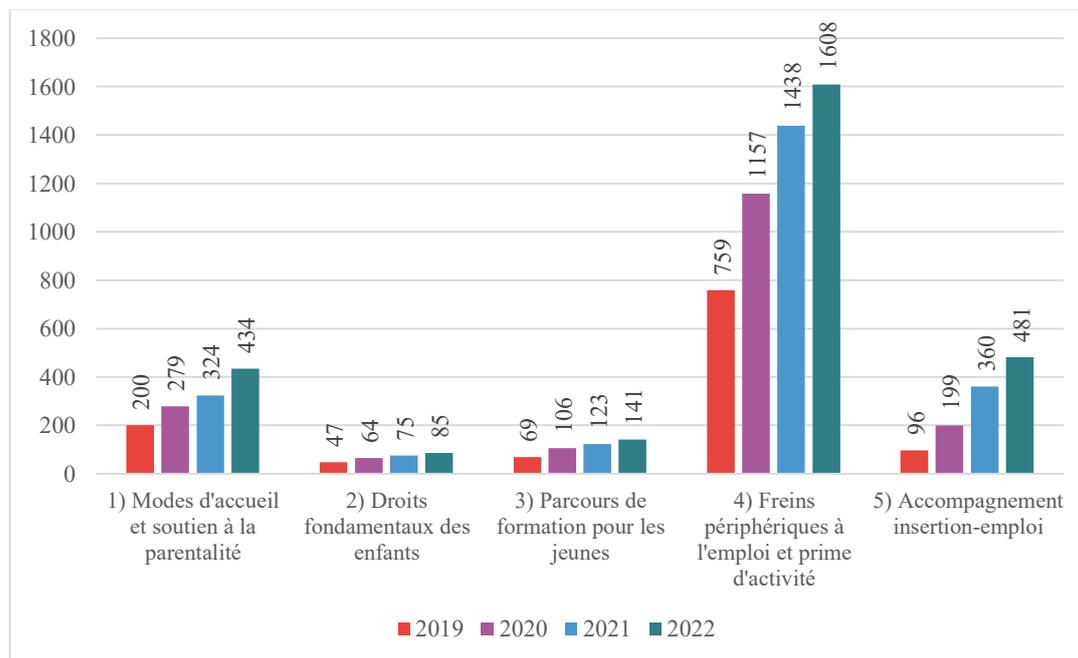
- et la refonte des minima sociaux pour les transformer en revenu universel d'activité, avec un objectif de simplification de l'accès aux prestations prévues par le cadre légal et réglementaire, lié à l'inscription dans un parcours d'insertion.

La « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » est détaillée dans l'encadré suivant. Présentée par le président de la République le 13 septembre 2018, elle décline en définitive une quarantaine d'actions nationales relevant de l'État et des organismes de sécurité sociale, en même temps qu'une approche territoriale renouvelée : les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (Calpae) créent une forme de contractualisation d'abord avec les départements, chefs de file des politiques sociales décentralisées, puis à partir de 2020 avec les métropoles et les régions, afin de déployer un socle commun sur le territoire et d'appuyer l'action locale des collectivités locales (voir *infra* partie 2).

Les mesures sont organisées autour de cinq « engagements » regroupant des mesures en partie nouvelles et en partie reconduites ou amplifiées (notamment depuis le plan pluriannuel contre la pauvreté de 2013), pour un budget total annoncé de 8,15 Md€ sur la période 2019-2022 :

- 1) modes de garde avant la maternelle et soutien à la parentalité (1,24 Md€, 14 % du budget pluriannuel annoncé) ;
- 2) accès des enfants au logement, à la santé et à une meilleure alimentation (271 M€, 3 % du budget) ;
- 3) parcours de formation pour tous les jeunes (439 M€, 5 % du budget) ;
- 4) meilleur accès aux droits sociaux, plus incitatifs à l'activité (4,9 Md€, 56 % du budget pluriannuel total) ;
- 5) accompagnement de tous vers l'emploi (1,13 Md€, 13 % du budget pluriannuel initial).

Ces axes regroupent des mesures de nature très différente : co-financement en appui des collectivités locales ou d'associations pilotes de dispositifs, prestations financières ou en nature auprès des ménages concernés. Cela résulte bien entendu des compétences respectives des différents acteurs de la lutte contre la pauvreté, mais cela rend aussi l'identification de l'action de l'État, ou du déploiement de la Stratégie, plus difficile. Certaines mesures sont mises en œuvre par appels à projet, menés par les administrations centrales au niveau national, ou parfois par leurs services déconcentrés, parallèlement chargés de la contractualisation (voir *infra* partie 2). Enfin, elles relèvent d'un pilotage budgétaire émietté entre les différents ministères intervenants, en parallèle de leurs propres stratégies d'action.

Graphique n° 2 : stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté – répartition initiale des crédits prévisionnels (synthèse 2018)

Source : Cour des comptes d'après DIPLP

Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté – résumé des mesures

1) L'accès aux modes de garde avant la maternelle et le soutien à la parentalité (1,24 Md€, 14 % du budget pluriannuel annoncé) : cet engagement regroupe plusieurs mesures autour des besoins des enfants défavorisés de moins de 3 ans, i.e. l'âge du début de l'instruction obligatoire depuis la loi du 28 juillet 2019 (initiée dans le cadre de la préparation de la Stratégie) :

- des mesures destinées à faciliter leur accès à des structures d'accueil collectif même lorsque leurs parents ne travaillent pas à temps plein, pour favoriser leur développement : il s'agit principalement des mesures de la convention 2018-2022 d'objectifs et de gestion entre la Cnaf et l'État, signée en juillet 2018, destinées à créer une « part significative » de nouvelles places en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) dans les territoires ou pour les familles défavorisées en limitant le coût pour les communes, via un bonus « territoires » modulé selon le niveau de vie des habitants, et un bonus « mixité sociale » selon le niveau de ressources des familles fréquentant l'EAJE, ainsi que le passage de 40 à 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip), dispositif créé en 2016 pour réserver des places aux jeunes enfants de 0 à 3 ans de parents en recherche active d'emploi ;
- un plan de formation pour les professionnels de la petite enfance pour favoriser l'apprentissage du langage avant la maternelle ;

- des mesures de soutien aux parents : création de 300 centres sociaux soutenus par les Caf dans les territoires prioritaires, généralisation des « points conseil budget » créés en 2015.

2) L'accès des enfants au logement, à la santé et à une meilleure alimentation (271 M€, 3 % du budget) :

- en lien avec la stratégie quinquennale pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022, des mesures d'adaptation des centres d'hébergement à l'accueil de familles avec enfants, et la mise en place via les Calpae de maraudes mixtes État/département pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants ;
- des mesures d'accès à certains services essentiels, sous des modalités diverses : programme « Malin » pour l'accès à l'alimentation infantile (bons de réduction sur des produits alimentaires adaptés, en fonction du niveau du quotient familial Caf), soutien à la mise en place d'une tarification sociale des cantines scolaires dans les communes à faibles ressources (cantines à 1€), financement de l'acquisition de denrées pour la distribution de petits-déjeuners à l'école (ponctuellement dans l'année) ; extension de l'accès aux soins dentaires dans le cadre du programme MT'Dents de la Cnam (rendez-vous chez le dentiste offert par l'assurance maladie tous les trois ans pour les enfants à partir de l'âge de trois ans).

3) Un parcours de formation pour tous les jeunes (439 M€, 5 % du budget) : les mesures s'inscrivent dans le cadre de la création d'une obligation de formation de 16 à 18 ans, inscrite dans la loi du 26 juillet 2019 :

- des mesures d'accompagnement vers l'emploi, dont les moyens avaient été déjà en partie définis dans le Plan d'investissement dans les compétences (PIC 2018-2023)¹⁷ : continuation de la garantie jeunes (contrat d'engagement réciproque d'un an entre un jeune précaire et une mission locale, ouvrant droit à accompagnement professionnel renforcé et allocation équivalente au RSA, déduction faite du forfait logement, expérimentée à partir de 2013 et généralisée à compter du 1er janvier 2017), accompagnement par les missions locales (dans leur cadre contractuel classique d'accompagnement des jeunes, dit « parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie – Pacea »), soutien au déploiement des « points d'accueil et d'écoute jeunes » (petites structures d'accueil et d'orientation des jeunes) et d'associations de prévention spécialisées ;
- l'absence de « sortie sèche » de l'aide sociale à l'enfance, via les Calpae État/départements.

4) Un meilleur accès aux droits sociaux, plus incitatifs à l'activité (4,9 Md€, 56 % du budget pluriannuel total) :

- une réforme en profondeur des minima sociaux pour en renforcer la dimension d'accès à l'insertion et à l'emploi : revalorisation progressive de 50 % de la prime d'activité (3,9 Md€, 44 % du budget pluriannuel initial), et engagement du chantier du « revenu universel d'activité », avec le lancement d'une concertation prévue pour s'achever mi-

¹⁷ L'évaluation de politique publique du plan d'investissement dans les compétences (PIC), publiée par la Cour des comptes le 29 janvier 2025, note que ces mesures ne devraient elles-mêmes pas nécessairement figurer dans le PIC puisqu'elles relèvent du cadre normal d'intervention des missions locales.

2019, en vue d'un projet de loi en 2020 et d'une entrée en vigueur au plus tôt début 2022 ;

- des mesures pour renforcer l'accès à la santé (968 M€, 11 % du budget pluriannuel initial) : accès de tous à une complémentaire santé via la fusion à compter de 2019, de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) ; renouvellement automatique de la CMU-c pour les allocataires du RSA ; création de centres de santé communautaires dans les quartiers prioritaires de la ville ; développement des places en structures relevant de l'Ondam médico-social, augmenté de 25 % (lits d'accueil médicalisé, lits halte soins santé, appartements de coordination thérapeutiques) ;
- la modernisation des systèmes de délivrance des prestations sociales pour simplifier l'accès aux droits.

5) L'accompagnement de tous vers l'emploi (1,13 Md€, 13 % du budget pluriannuel initial) : volet centré sur la refonte de l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi :

- l'amélioration de l'orientation et de l'accompagnement social et professionnel des allocataires du RSA vers l'emploi (450 M€), avec la mise en place d'une « garantie d'activité » dans le cadre des Calpae État-départements (susceptible d'être aussi appuyée par le fonds d'appui aux politiques d'insertion, doté de 200 M€ sur la période de la stratégie), et le lancement d'expérimentations en vue de la création du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), dont l'État serait garant ;
- un soutien renforcé aux dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE, 555 M€), et au déploiement de dispositifs ayant fait l'objet d'une expérimentation favorable (131 M€), telles que le travail alternatif payé à la journée (Tapaj), le programme Convergence (chantiers d'insertion par le travail des grands exclus), ou le programme Seve (formation des professionnels de l'IAE à la médiation entreprises-demandeurs d'emploi) ;
- le développement d'actions nouvelles via les appels à projet du PIC pour la formation des salariés employés dans les structures d'insertion par l'activité économiques et pour le repérage des jeunes « invisibles ».

6) Enfin, en termes d'appui méthodologique, la Stratégie annonçait :

- un plan de formation des travailleurs sociaux et de transformation de leur pratique professionnelle, autour de la notion de « référent de parcours ». En soutien de la généralisation des premiers accueils sociaux inconditionnels par le biais des Calpae, ce plan devait permettre de rénover en profondeur l'accompagnement social, ;
- un « fonds d'investissement social » de 100 M€ sur l'ensemble de la période de la stratégie, piloté par un comité scientifique pluridisciplinaire, ayant vocation à « financer des appels à projets selon la méthode des investissements d'avenir », i.e. des expérimentations sur des thématiques comme les méthodes d'apprentissage dans les lieux de garde, l'accompagnement éducatif renforcé pendant l'âge de scolarité obligatoire ou les parcours d'insertion de 16 à 25 ans ;
- la mise en place d'une évaluation *ex post* confiée à France Stratégie, sous l'égide d'un comité d'évaluation de 15 personnes présidé par Louis Schweitzer et composé de responsables associatifs, de personnalités qualifiées et de chercheurs universitaires, chargés d'établir les méthodes permettant de mesurer l'atteinte des objectifs de la stratégie (voir *infra* partie 1.1.3.).

1.1.1.2 Une intention inaboutie de définir une feuille de route pour l'ensemble des actions de l'État contre la pauvreté

En alliant contractualisation avec les collectivités territoriales et annonces de chantiers de réforme et de mesures au plan national, la Stratégie entendait dessiner le rôle de l'État comme garant de l'équité entre territoires (sans pour autant recentraliser les compétences) et pilote de l'action de l'ensemble des pouvoirs publics – y compris les branches maladie et famille de la sécurité sociale, financeurs d'une grande partie des mesures nationales. Cette intention de fournir un cadre lisible, une feuille de route complète et cohérente, peut d'ailleurs expliquer qu'elle ait repris certaines mesures déjà annoncées dans le cadre d'autres plans du gouvernement depuis mi-2017 comme, par exemple, la revalorisation de la prime d'activité, décidée dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) annoncé en septembre 2017, un an avant la SNPLP.

Cependant, la Stratégie, tout en revendiquant une approche multisectorielle, n'a dès le début pas permis de regrouper l'ensemble des actions ayant une incidence, parfois significative, sur la pauvreté, ni même celles qui relevaient de la seule responsabilité de l'État. D'autres stratégies sectorielles avec un pilotage distinct, sous l'égide de la ministre des solidarités ou d'autres ministres, avaient elles-mêmes leur volet pauvreté, en particulier :

- le Plan pluriannuel « Logement d'abord » de lutte contre le sans-abrisme, adopté en septembre 2017, avec un budget entre 2 et 3 Md€ par an, ayant pour vocation de favoriser l'accès rapide à un logement et à de l'accompagnement social pour les personnes à la rue, en évitant autant que possible les solutions temporaires de mise à l'abri et d'hébergement d'urgence¹⁸ ; la Stratégie n'y ajoute que des mesures supplémentaires sur l'amélioration des solutions d'hébergement des familles avec enfants (création de places, définition d'un référentiel pour les structures d'hébergement) ;
- le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), annoncé en septembre 2017 au sein du Grand Plan d'investissement dont il représentait un quart des crédits (14 Md€ sur 57 Mds sur la période 2018-2022) et lui-même piloté par un haut-commissaire aux compétences jusqu'à la fin 2022. Le PIC visait à intensifier l'action au service de l'emploi et de la formation professionnelle en ciblant les publics les plus fragiles, y compris en reprenant des dispositifs eux-mêmes de droit commun dont le pilotage et l'impulsion relèvent en principe des compétences habituelles des services ministériels, en l'occurrence la DGEFP au ministère chargé du travail ;
- la stratégie de soutien à la parentalité annoncée en mars 2018, pilotée par la DGCS en lien avec la mise en place de la convention d'objectifs et de gestion État-Cnaf 2018-2022 signée en juillet 2018 ;
- la stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 annoncée par le secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé en octobre 2019, créant une contractualisation État-départements spécifique pour la protection de l'enfance (voir partie 2) ;

¹⁸ Cf. observations définitives de la Cour des comptes publiées le 1^{er} octobre 2024, « Les relations entre l'Etat et les gestionnaires de structures d'hébergement », S2024-1121.

- ou encore d'autres éléments des politiques de soutien aux publics précaires, tels que l'aide alimentaire par exemple, relevant de la compétence de la ministre des solidarités mais ne figurant pas dans les mesures de la Stratégie.

En définitive, cette dispersion des plans et des stratégies ne permet pas d'avoir une appréciation d'ensemble des actions financées par l'État et les organismes nationaux, ni des publics visés. En outre, le caractère interministériel de la Stratégie paraît contesté dès l'origine en raison l'existence de plans visant spécifiquement les publics pauvres sous le pilotage de ministres autres que celui chargé des solidarités, rendant plus complexe la coopération inter-administrations.

1.1.2 Un manque de vision d'ensemble des priorités ajoutées en réponse aux crises et de l'abandon de chantiers structurants

1.1.2.1 L'adoption de mesures de soutien monétaire aux ménages modestes, puis de mesures d'urgence pour la grande pauvreté en réponse aux crises successives de la période 2019-2022

Le mouvement des Gilets jaunes en novembre-décembre 2018 (soit quelques semaines à peine après la présentation de la SNPLP) a conduit à remettre au premier plan une logique de soutien aux revenus des classes moyennes et modestes, avec l'accélération de la revalorisation de la prime d'activité et sa réforme¹⁹, ainsi que l'adoption d'autres mesures de soutien aux personnes en emploi et retraitées, représentant un montant total de 10,5 Md€²⁰.

Ensuite, la crise sanitaire, à partir de mars 2020²¹, a nécessité une action accrue vers les publics en situation de grande pauvreté, notamment les sans-abris et un renforcement du soutien à l'action caritative pour répondre aux besoins accrus en matière d'aide alimentaire. Deux séries d'aides exceptionnelles de solidarité ont été versées au printemps puis en octobre 2020 à 4 millions de foyers allocataires de *minima* sociaux, aux étudiants et aux jeunes ayant perdu leur emploi ou leur stage, puis aux allocataires d'aides au logement. Dans le cadre du pilier Cohésion sociale et territoriale du plan France Relance, plusieurs mesures du Ségur de la Santé ont complété le volet sanitaire et médico-social de la Stratégie pour améliorer l'accès aux soins de santé aux personnes sans domicile fixe²² ; d'autres mesures ont complété les dispositifs de

¹⁹ Revalorisation du « bonus » de la prime d'activité à hauteur de 70 à 160€ par mois pour une personne seule percevant le smic, la réforme conduisant à un gain moyen de 70€ mensuels et une augmentation de 37 % du nombre de ménages bénéficiaires (une personne seule devenant éligible si son salaire ne dépasse pas 1,5 smic, au lieu de 1,3 smic). Avant réforme, 44 % des allocataires de la prime d'activité se situaient dans les deux premiers déciles de niveau de vie ; après réforme, ces deux déciles regroupent 42 % des allocataires.

²⁰ La loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales contient aussi une prime exceptionnelle défiscalisée jusqu'à 1 000 € pour les salariés qui gagnent moins de trois fois le smic, la défiscalisation des heures supplémentaires et des exonérations de la hausse 2018 de la CSG pour 70 % des retraités.

²¹ « *De nouvelles mesures pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté* », dossier de presse du cabinet du Premier ministre (octobre 2020).

²² Environ 160 millions d'euros ont été consacrés à la réduction des inégalités de santé dans le cadre du Ségur de la santé (mesure 27) et des Assises de la santé mentale. Ils financent des modes de prise en charge basés sur l'aller-vers et l'accompagnement à la fois sanitaire, social et psychologique des personnes à la rue et de leurs pathologies :

soutien à l'emploi des jeunes. Les associations de lutte contre la pauvreté ont été éligibles à un appel à projet national et régional de 100 M€ de novembre 2020 à janvier 2021.

Enfin, plusieurs aides ponctuelles ont été versées entre la fin 2021 et l'automne 2022 : revalorisation anticipée de 4 % de certaines prestations, bourses et minima sociaux au 1^{er} juillet 2022, prime exceptionnelle de rentrée, mesures de soutien des revenus des ménages modestes en lien avec la hausse des prix de l'énergie (aides exceptionnelles, extension des chèques énergie, indemnité carburant pour les véhicules utilisés à des fins professionnelles), indemnité inflation (pour un coût de 3,8 Md€).

Dans son suivi de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté²³, le ministère des solidarités a intégré une douzaine de mesures nouvelles résultant de ces réponses aux crises, les plus importantes étant la revalorisation de la prime d'activité, inscrite dans la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018, et les mesures du Ségur de la Santé concernant plus particulièrement les enjeux médico-sociaux de la pauvreté (toutes deux dans l'axe 4 de la Stratégie). Ainsi, le budget total pluriannuel de la Stratégie, qui représentait initialement plus de 8 Md€ lors de sa présentation en septembre 2018, représente 13,15 Md€ dans le troisième et dernier rapport d'étape national publié en octobre 2021 par le ministère des solidarités. L'intégration dans le périmètre de la Stratégie de la totalité des crédits de la mesure de revalorisation de la prime d'activité est contestable, car cette prime bénéficie pour plus de la moitié à des ménages des troisième et quatrième déciles de revenu, qui n'entrent pas dans les définitions usuelles de la pauvreté. En revanche, les autres mesures issues des plans successifs de réponse aux crises n'ont pas été intégrées dans ce cadre, ni dans le périmètre de suivi relevant de la responsabilité de la DIPLP. L'évaluation réalisée par France Stratégie s'est poursuivie dans son périmètre initial.

Ainsi, la SNPLP n'a pas été utilisée comme un cadre d'explicitation des politiques de lutte contre la pauvreté dans leur ensemble, dans un contexte où l'intervention des pouvoirs publics se tournait aussi vers des mesures de soutien aux ménages modestes en emploi, au-dessus du seuil de pauvreté, affectant la cohérence de la démarche.

Tableau n° 2 : stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté – évolutions de périmètre

Budget pluriannuel prévisionnel (en M€)	SNPLP – sept. 2018	SNPLP – octobre 2021
1 Modes de garde et parentalité	1 236	1 239
2 Droits fondamentaux des enfants	271	146
3 Formation pour tous les jeunes	439	439
4 Accès aux droits et prime d'activité	4 962	9 562

équipes mobiles et permanences hospitalières mobiles d'accès aux soins de santé, création de 500 nouveaux lits halte soins santé (LHSS) en plus des 2 300 places prévues dans la Stratégie, équipes mobiles de coordination thérapeutique, développement du modèle de centres de santé participatifs (accompagnement médico-psycho-social).

²³ Ministère des solidarités, *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : fondamentaux, mise en œuvre et mesures nouvelles* (2020).

Budget pluriannuel prévisionnel (en M€)	SNPLP – sept. 2018	SNPLP – octobre 2021
5 Accompagnement, insertion, emploi	1 136	1 356
Total	8 158	13 156

Sources : Comité d'évaluation France Stratégie, rapport 2022 ; rapport d'étape national DIPLP octobre 2021

1.1.2.2 La révision à la baisse de l'ambition de certains chantiers structurants, en particulier celui du revenu universel d'activité

La Stratégie, dans les termes du discours du président de la République du 13 septembre 2018, avait pour ambition de « *refonder un État providence contemporain qui réponde aux risques nouveaux* » ; si toutes ses mesures n'avaient pas une portée structurante, certains chantiers avaient une vocation à modifier en profondeur les modes d'action des pouvoirs publics.

Ainsi, la réforme des *minima* sociaux était la contrepartie de l'absence de mesures de revalorisation hors prime d'activité. Elle devait conduire à la mise en place d'un revenu universel d'activité, c'est-à-dire la création d'une allocation fusionnant le plus grand nombre possible de prestations, « *plus simple, plus lisible, plus équitable et favorisant la reprise d'une activité* » et « *dont l'État sera entièrement responsable* ».

Le pilotage du projet a été confié à M. Fabrice Lengart, alors commissaire général adjoint de France Stratégie, nommé rapporteur général le 23 janvier 2019 ; la DIPLP a organisé les concertations au printemps 2019, avec pour objectif d'aboutir à un projet de loi en 2020. Le premier confinement de 2020 a entraîné la suspension des travaux. La concertation n'a pas repris ensuite, mais les travaux techniques ont été finalisés, un rapport préliminaire étant remis au Premier ministre en octobre 2021 et le rapport définitif, en janvier 2022. Il n'a pas été rendu public, seules les grandes lignes en ayant été données lors de l'audition du rapporteur général devant le Sénat le 5 janvier 2022²⁴.

À ce stade, même si le Premier ministre a évoqué à l'automne 2024 la mise en place d'une « *allocation sociale unique* », la réforme a été recentrée sur la mise en place de la solidarité à la source. Elle a consisté à d'abord établir une définition précise et normalisée des revenus de référence avec l'inscription sur les bulletins de paie d'un « *montant net social* », puis à mettre en place le pré-remplissage des revenus par les Caf dans les formulaires de demande de RSA et de prime d'activité et dans les déclarations trimestrielles de revenus, généralisé à compter du 1^{er} mars 2025.

En revanche, le rapprochement entre plusieurs prestations sociales reste en suspens, alors qu'il visait à traiter l'illisibilité du système et à s'assurer que les effets de seuils liés aux différences de barèmes de chaque prestation ne conduit pas à des diminutions de prestations plus fortes que l'augmentation des revenus du travail dans un parcours d'insertion ou de stabilisation en emploi.

²⁴ <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220103/soc.html#toc2>.

Le volet formation professionnelle de la Stratégie, qui relevait des mesures socle des Calpae, a aussi vu ses ambitions considérablement révisées, dans le contexte de difficultés initiales de démarrage puis de la période du Covid.

La formation des travailleurs sociaux, l'un des « leviers de transformation » de la Stratégie avec un objectif initial de 700 000 personnes formées dans la perspective d'accompagner le parcours des personnes concernées (à la place d'une segmentation du travail social en silos institutionnels), a été recentrée sur ceux plus particulièrement en contact avec les publics en situation de précarité, soit 100 000 professionnels. Le comité d'évaluation de France Stratégie indique que, selon les informations disponibles à la fin 2021, 16 240 personnes avaient été formées, soit 2,3 % de l'objectif initial²⁵.

Le plan de formation des professionnels de la petite enfance (engagement 1), qui devait concerner 600 000 personnes sur trois ans, a quant à lui vu son objectif ramené à 200 000 personnes : fin 2021, les départs en formation représentaient 12 % de l'objectif initial (et 37 % de l'objectif revu).

1.1.3 Une évaluation non conclusive du déploiement et des effets de la Stratégie

1.1.3.1 Un suivi budgétaire incomplet, reflétant la dispersion des mesures

Le comité placé auprès de France Stratégie pour réaliser l'évaluation *ex post* de la Stratégie, sous la présidence de Louis Schweitzer²⁶, a commencé par reprendre la présentation en « engagement », « actions concrètes », « leviers de mise en œuvre », « mesures phare » et « mesures clés » qui avait été faite dans le dossier de presse de la Stratégie publié en octobre 2018²⁷ pour les transformer en un tableau de bord opérationnel de 35 mesures « concrètes » regroupées en cinq thèmes : petite enfance et éducation ; santé ; accompagnement, formation et emploi ; logement ; droits sociaux. Pour chacune de ces mesures (sauf deux pour lesquelles « *le comité n'a pas obtenu d'informations sur leurs contenus* »²⁸), le comité a demandé à la DIPLP une fiche indiquant des éléments de cadrage (contexte, nature de la mesure, budget, calendrier prévu de mise en œuvre et modalités d'application, administration référente), qu'il a complétée de propositions d'indicateurs de suivi du déploiement et d'un calendrier d'évaluation tenant compte de la disponibilité des données.

Les trois rapports du comité, en mars 2020, avril 2021 et juillet 2022, font état de la complexité du suivi du déploiement des mesures, conduisant à une « *vision incomplète des*

²⁵ Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, juillet 2022.

²⁶ Le comité comportait trois présidents d'associations (ATD-Quart-Monde, Secours catholique, Uniopss), quatre personnalités qualifiées et six chercheurs, et s'appuyait sur huit administrations et organismes publics (Dares, Drees, Insee, Depp, CGEDD, Cnaf, Pôle emploi, Ined). En outre, le comité a engagé deux démarches participatives : il consulte, d'une part, le collège des personnes en situation de pauvreté (ancien 8^{ème} collège devenu 5^{ème} collège en 2020) du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et a réuni, d'autre part, un panel de trente citoyens représentatifs de l'ensemble de la population française.

²⁷ Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous, [dossier du Ministère des solidarités](#), octobre 2018.

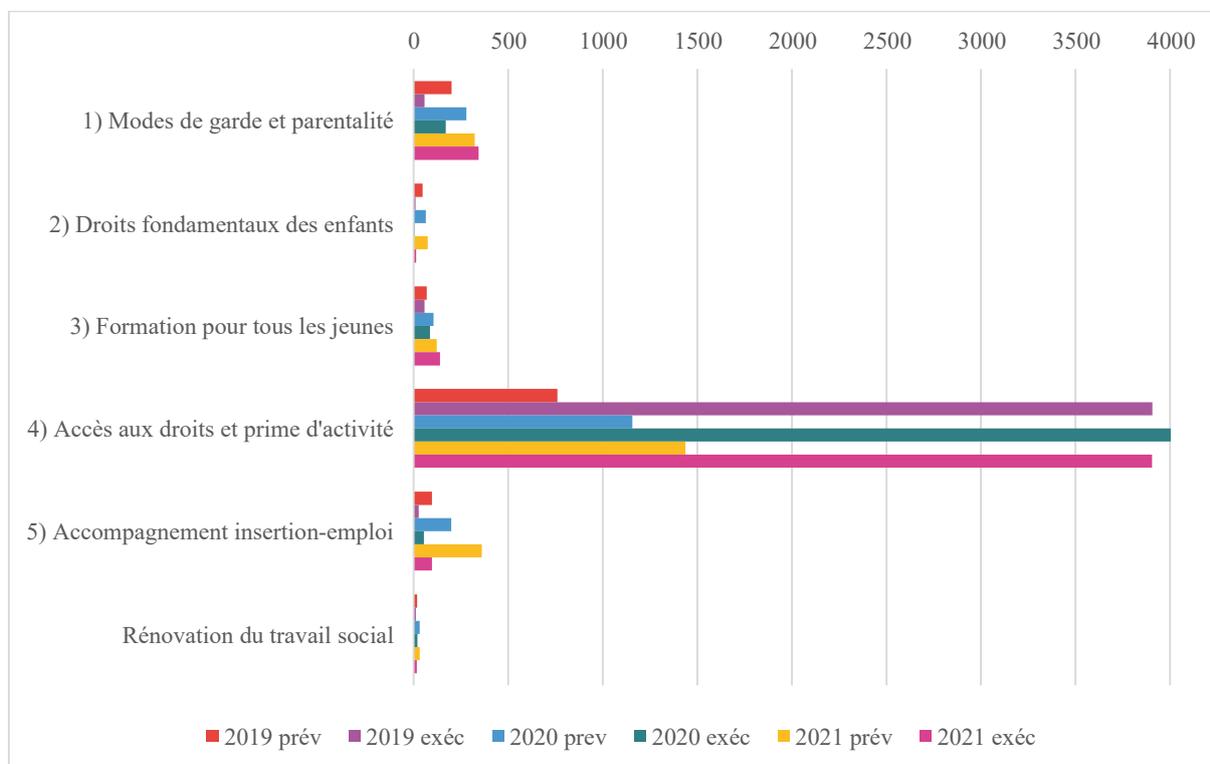
²⁸ Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, Note d'étape méthodologique ([1^{er} rapport annuel](#)), mars 2020.

dépenses réalisées » qui ne permet pas de bien identifier et comprendre l'action des pouvoirs publics. France Stratégie considère que cette complexité est liée à deux raisons :

- i) la dispersion des sources de financement, y compris au sein de l'État : la partie des mesures pilotées par le ministère des solidarités est regroupée au sein d'une ligne budgétaire spécifique du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* (action 19). Mais les autres mesures relèvent du programme 102 *Travail et emploi*, du programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et l'insertion des personnes vulnérables* et du programme 203 *Vie de l'élève*, de l'Ondam « personnes en difficulté spécifique » et des conventions d'objectifs et de gestion État-Cnaf et État-Cnam ;
- ii) une identification insuffisante des mesures de la Stratégie dans les rapports budgétaires publiés par l'administration ou dans les budgets des acteurs comme Pôle emploi, les missions locales, ou des associations.

Avec ces réserves, le comité souligne dans son dernier rapport de juillet 2022, qu'il « ne dispose pas d'une vision précise du volume des dépenses réalisées par rapport au budget prévu initialement. [...] Pour les 16 mesures pour lesquelles il détient l'information sur les dépenses de 2019 à 2021, le comité relève qu'elles sont trois fois plus importantes qu'anticipé au lancement de la Stratégie en 2018 (13,1 milliards pour un montant prévu initialement de 4,3 milliards). Cela s'explique par les dépenses associées à la principale mesure budgétaire de la Stratégie, la revalorisation de la prime d'activité, qui a vu son budget multiplié par quatre. Les 15 autres mesures pour lesquels le comité d'évaluation détient l'information couvrent des dépenses de 1,35 milliard d'euros, soit 82 % du budget prévu initialement pour ces mesures. ».

Graphique n° 3 : prévision et exécution budgétaires des axes de la SNPLP 2019-2021



Source : Cour des comptes d'après France Stratégie (données incomplètes pour une partie des mesures)

1.1.3.2 Une occasion manquée de développer l'évaluation et l'objectivation des effets des mesures non monétaires sur la pauvreté

Les rapports du comité d'évaluation font aussi état de difficultés méthodologiques de plusieurs ordres qui, *in fine*, ne permettent pas de se faire une image complète de l'impact des différentes mesures qu'elle a déployées. Ces difficultés tiennent à la fois au périmètre des mesures de la Stratégie par rapport à l'ensemble des politiques publiques ayant un impact sur la pauvreté, et à l'absence de dispositif systématique d'évaluation pour les mesures relevant d'une logique d'investissement social.

Les indicateurs de pauvreté et de revenus suivis par les instituts statistiques nationaux (avec des résultats en n+2) fournissent un premier tableau général de l'évolution de la pauvreté depuis la mise en œuvre de la Stratégie. Cependant, il ne serait pas justifié d'établir un lien de causalité entre la SNPLP et cette évolution. En effet, l'essentiel de la redistribution prévenant et luttant contre la pauvreté relève du système de protection sociale (assurance chômage, retraite, maladie et branche famille) et des minima sociaux, non inclus dans la Stratégie.

La seule mesure de la Stratégie susceptible d'avoir un impact sensible sur le taux de pauvreté a été la revalorisation de la prime d'activité en 2019 (les dépenses ayant augmenté de 4,1 Md€ sur la période 2018-2019, dont 3,9 Md€ imputables à la réforme) : France Stratégie souligne qu'elle a eu pour effet une diminution du taux de pauvreté de l'ordre de 0,6 à 0,7 point, en citant les analyses de micro-simulation de l'Insee, la Drees et la Cnaf²⁹ ; il a déjà été souligné qu'une partie importante de cette revalorisation a bénéficié cependant à des ménages qui ne sont pas usuellement considérés comme pauvres.

Dans le même temps, le comité, citant les travaux de l'Insee, souligne que d'autres mesures sociales et fiscales « hors SNPLP » ont contrebalancé cette diminution sur la même période, conduisant à une hausse du taux de pauvreté de 0,5 point (i.e. les deux-tiers de la baisse issue de la revalorisation de la prime d'activité), à décomposer entre deux évolutions : « *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)* »).

Le comité, ayant arrêté ses travaux fin 2022, n'a pu examiner que des données partielles pour l'année 2020, soulignant que la mise en place des dispositifs exceptionnels pour lutter contre les effets de la crise sanitaire, et particulièrement les aides exceptionnelles aux ménages à bas revenus, contribueraient fortement à diminuer les inégalités de revenus et la pauvreté monétaire en 2020. Le recours massif au dispositif d'activité partielle, avec des modalités d'indemnisation étendues, a quant à lui limité les destructions d'emplois et compensé partiellement ou totalement les pertes de salaire des personnes ayant conservé leur emploi mais ayant fait face à des baisses d'activité.

Dans le même temps, le comité d'évaluation identifiait également que si le taux de pauvreté avait semblé stable en 2020, des travaux complémentaires menés sur des données de

²⁹ Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, rapport 2022.

la Banque postale et sur le recours à l'aide alimentaire indiquaient une probable intensification de la pauvreté entre 2019 et 2020.

Par la suite³⁰, les mesures exceptionnelles de 2022, notamment l'indemnité inflation, les bonus du chèque énergie, la prime exceptionnelle de rentrée et la revalorisation anticipée de 4 % de certaines prestations, bourses et minima sociaux au 1^{er} juillet 2022, ont soutenu le niveau de vie des ménages au moment de l'accélération de l'inflation consécutive à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, conduisant à une diminution du taux de pauvreté de 0,8 point.

Leur non-reconduction en 2023, même si certaines d'entre elles ont continué à produire leur effet, a conduit à une diminution du niveau de vie et à l'augmentation du taux de pauvreté de 0,6 point. Cet effet pèse plus particulièrement sur le tiers des ménages les plus modestes, qui avaient été plus directement concernés par les mesures exceptionnelles de soutien, et dont le niveau de vie est plus fortement dépendant des évolutions des allocations et des aides (par rapport aux revenus du travail).

Tableau n° 3 : effet des réformes socio-fiscales sur le niveau de vie annuel, par décile (en % par rapport à une législation contrefactuelle)

	D1	D2	D3	D6	Effet sur le taux de pauvreté (en point de %)
2019	+1,7	+1,9	+1,8	+1,5	-0,3
2020	+2,6	+1,2	+0,8	+1,1	n.d.
2021	-1,5	-0,4	-0,1	+0,1	+0,1
2022	+3,3	+1,8	+1,3	+0,3	-0,9
2023	-2,7	-1,7	-1	-0,1	+0,6

Source : Insee, France – Portrait social, éditions 2020, 2022, 2023, 2024

Ainsi, au total, si la Stratégie, puis le Pacte, se sont donné un périmètre de mesures qui ne recoupe pas l'ensemble de celles prises en faveur des personnes pauvres, l'effet mesuré de la totalité des mesures socio-fiscales sur la période sur les deux premiers déciles, ne se distingue pas nettement de celui observé sur le sixième, ce qui peut paraître décevant. Cela n'est toutefois pas incohérent avec une stratégie qui ne visait pas seulement une action immédiate sur le revenu des personnes pauvres, mais une action préventive auprès des enfants et des jeunes, dont les effets seraient visibles à terme ; et des mesures visant à l'insertion dans l'emploi ayant vocation à initier des trajectoires ascendantes de revenu dont la répartition par décile ne rend pas compte. Il faut à cet égard rappeler que la répartition des ménages dans les déciles de revenu n'est pas figée ; ainsi l'effet cumulé de mesures socio-fiscales sur une période est un calcul seulement théorique.

³⁰ Insee Références, France – Portrait social, édition 2024.

La deuxième difficulté d'évaluation a tenu aux caractéristiques des mesures de la Stratégie, dont une grande partie relève de l'investissement social, pour lequel les résultats ne peuvent être approchés que de manière plus qualitative et sur plus longue période.

Or le comité d'évaluation relève « *un manque d'anticipation collective de l'évaluation des mesures* » lors des arbitrages définitifs de la Stratégie, et dans sa mise en œuvre. Ainsi, le comité scientifique constitué au moment du lancement des concertations préparatoires de la Stratégie, composé de dix personnalités scientifiques³¹ n'a plus été réuni après sa présentation. Il avait vocation à établir un tableau de bord des indicateurs permettant d'assurer le suivi de la mise en œuvre, de la SNPLP y compris au sein de la contractualisation, dispositif que France Stratégie a tenté de reconstituer *ex post* avec des résultats partiels. Par ailleurs le Fonds d'investissement social de 100 M€, qui était destiné à mener des expérimentations de dispositifs et leur évaluation sous le pilotage du comité scientifique, n'a jamais été déployé, même partiellement.

Faute d'avoir établi dès la conception des mesures la liste des indicateurs à suivre et le système d'information permettant de les renseigner et de les comparer dans le temps ou entre territoires, il n'a donc pas été possible de disposer des données qui auraient permis de suivre leurs effets sur les publics visés. Pour les Calpae, des indicateurs ont bien été conçus dès le départ, mais la principale difficulté a été de suivre leur évolution, d'autant plus qu'il n'y avait pas de diagnostic initial des situations locales (voir *infra* partie 2).

Enfin, la mesure des effets de certains dispositifs d'investissement social sur les populations concernées est en elle-même difficile. Cela aurait justifié de recourir à des expérimentations randomisées et à généraliser le suivi de cohortes de populations bénéficiaires, afin d'améliorer la connaissance des effets dans la durée des politiques d'investissement social. La mise en œuvre des mesures de la Stratégie, parce qu'elles sont souvent réservées à certains territoires ou déployées progressivement, aurait en outre fourni des opportunités d'évaluation expérimentale. Ces travaux auraient permis d'aller dans la direction d'évaluations coûts-bénéfices, voire d'une démarche complète d'évaluation socio-économique³², de façon à documenter quelles mesures justifient d'être reconduites ou généralisées ou, au contraire, arrêtées. En dépit des intentions initiales, la Stratégie est à cet égard une occasion manquée d'objectiver les motifs de poursuivre ou interrompre telle ou telle mesure.

³¹ Le comité scientifique était composé de Nicolas Duvoux, sociologue, Paris VIII, EHESS; Isabelle Fréchon, socio-démographe, CNRS ; Marc Gurgand, économiste, PSE, CNRS ; Elise Huillery, économiste, PSE ; Patricia Loncle-Moriceau, sociologue, université de Rennes ; Eric Maurin, économiste et sociologue, PSE, EHESS ; Marie-Rose Moro, médecin, directrice de la Maison des adolescents à l'hôpital Cochin ; Bruno Palier, politiste, co-directeur du laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, CNRS ; Hélène Périvier, économiste, OFCE ; Philippe Warin, politiste, Observatoire des non-recours aux droits et services, CNRS, Université de Grenoble.

³² Voir Fougère D. et Heim A. (2019), « L'évaluation socioéconomique de l'investissement social. Comment mettre en œuvre des analyses coûts-bénéfices pour les politiques d'emploi, de santé et d'éducation », *Document de travail*, n° 2019-06, France Stratégie.

1.2 Le Pacte des solidarités : une logique « ensemble » valorisant des mesures diverses, plutôt qu'une intention affirmée de pilotage de l'action publique

Le Pacte des solidarités, qui succède à la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté pour la période 2023-2027, se présente comme un appui à des chantiers de réforme dont l'impact espéré sur la pauvreté est plus structurant que la série de mesures qu'il regroupe. Il reprend certaines mesures de la Stratégie et d'autres plans du gouvernement, sans offrir un cadre lisible de l'action de l'État en matière de lutte contre la pauvreté. Il reste également nécessaire de développer l'évaluation de l'impact des politiques concernées.

1.2.1 Un « pacte » succédant à la « stratégie », en appui des grands chantiers de réforme du gouvernement

La Stratégie était initialement conçue pour couvrir la période 2018-2022. À la fin de l'année 2022, avec l'appui des évaluations de la SNPLP réalisées par France Stratégie et l'Igas pour les Calpae³³, et des travaux préparatoires préalables des administrations, le choix du gouvernement a finalement été d'organiser une courte concertation avec les parties prenantes en novembre-décembre 2022³⁴, en vue d'une « signature » du Pacte des solidarités en début d'année 2023 par l'État, les associations de collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Faute d'adhésion à cette proposition, et après des travaux complémentaires durant le semestre suivant (ce retard ayant aussi été répercuté dans les travaux des commissaires pour la préparation de la phase suivante de contractualisation, voir *infra* partie 2.4), le Pacte des solidarités a finalement été présenté par la Première ministre le 18 septembre 2023³⁵, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024.

Sur le fond, le Pacte est présenté comme une continuation de la Stratégie, mais il repose sur une logique qui se veut moins directive, plus partenariale, et sur la mise en valeur de mesures existantes par ailleurs. Il s'organise en 25 mesures regroupées autour de quatre axes, chacun conçu comme un appui à l'un des grands chantiers de réforme sociale ouverts par le gouvernement :

- 1) la prévention de la pauvreté et la lutte contre les inégalités dès l'enfance (197 M€ en LFI 2024 ; 955 M€ prévus jusqu'en 2027³⁶, portés aux deux-tiers par la COG État-Cnaf) : en appui du chantier du service public de la petite enfance, le Pacte crée un « fonds d'innovation de la petite enfance » pour l'accès des familles défavorisées aux modes de garde (10 M€ en 2024, cofinancement État-Cnaf). Cet axe regroupe la poursuite de certaines actions de la Stratégie en matière de santé et d'hébergement des enfants sans domicile, et ajoute des mesures « classes moyennes » : accès aux loisirs (Pass'Colo pour 80 % des enfants de 11 ans, dispositif « Ouverture » de la Caf), accès à un meilleur

³³ Voir *infra*, partie 2.

³⁴ Document de concertation du 28 novembre 2022.

³⁵ Pacte des solidarités, [dossier de présentation aux acteurs](#), 18 septembre 2023

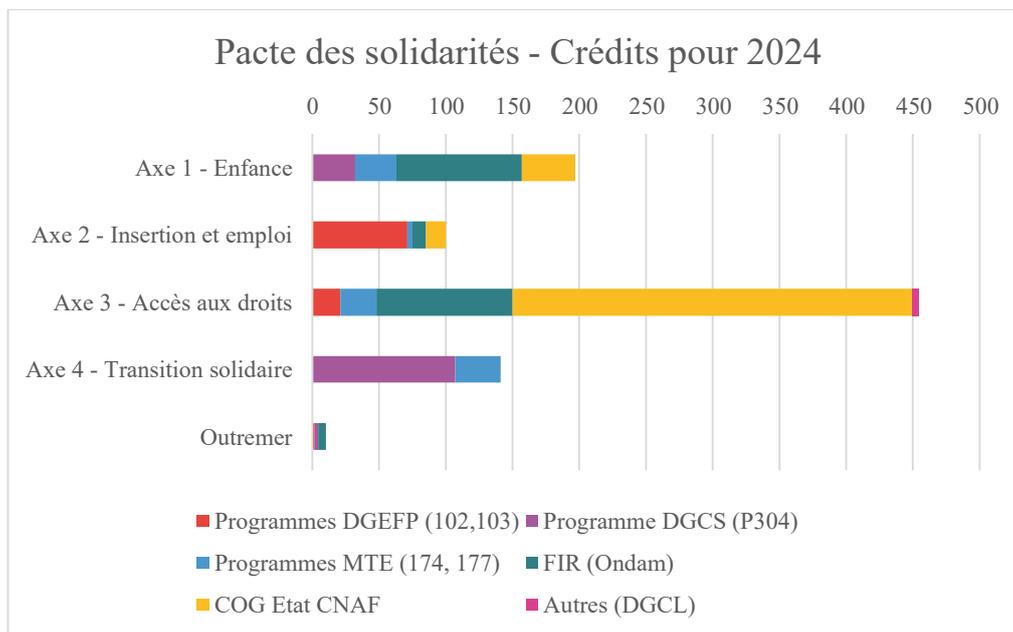
³⁶ Les montants prévisionnels sont issus de la maquette budgétaire interne de la DIPLP, le dossier public de présentation du Pacte ne contenant pas d'éléments budgétaires.

accompagnement des Caf et soutien à la parentalité en lien avec la feuille de route « 1000 premiers jours » de la Cnaf ;

- 2) la sortie de la pauvreté par l'activité et l'emploi (100 M€ en LFI 2024, 533 M€ prévus jusqu'en 2027, : en parallèle de la réforme France Travail, le Pacte regroupe des mesures, dont certaines déjà présentes dans la Stratégie, autour de la levée des freins sociaux au retour à l'emploi pour les publics qui en sont le plus éloignées, en particulier les jeunes en rupture : accompagnement en santé, sur le logement (accès à l'emploi des personnes en hébergement), augmentation des places en crèches à vocation d'insertion professionnelle, poursuite des dispositifs d'insertion par l'activité économique, volet « jeunes en rupture » du contrat d'engagement jeunes, ayant succédé le 1^{er} mars 2022 à la garantie jeunes ;
- 3) la lutte contre la grande exclusion et l'accès aux droits essentiels (455 M€ en LFI 2024, 1,9 Md€ prévus jusqu'en 2027, portés à hauteur de 1,3 Md€ par la COG État-Cnaf) : en lien avec la mise en place de la « solidarité à la source » (pré-remplissage des revenus dans les dossiers RSA et prime d'activité), dont le conseil d'administration de la Cnaf a validé la généralisation à compter de mars 2025, le Pacte met en avant un plan d'accès aux droits porté principalement par la Cnaf (soutien à la domiciliation, centres sociaux itinérants) et l'expérimentation 2023-2026 de 39 « territoires zéro non-recours », lancée sur appel à projet de la DGCS en mars 2023 (19 M€ par an), et la poursuite des actions de la Stratégie en appui des femmes précaires et vulnérables (hébergement, santé, soutien aux programmes associatifs sur la précarité menstruelle), de l'accompagnement en prévention des expulsions locatives et des soins médicaux aux personnes sans domicile ;
- 4) la transition écologique solidaire (140 M€ en LFI 2024, 667 M€ prévus jusqu'en 2027) : en appui du chantier de la planification écologique, les mesures du Plan mettent l'accent sur l'accès effectif des plus modestes à des aides déjà disponibles (aides à l'achat de vélo, extension du chèque énergie au logement social) et à l'accès à une alimentation durable et saine, via le programme « Mieux manger pour tous » (subventions aux associations d'aide alimentaire en fonction de la diversification et de l'amélioration de leurs achats de denrées), bonus « EgAlim » pour soutenir la tarification sociale des cantines dans les mairies qui en poursuivent les objectifs.

Enfin, le Pacte identifie un axe spécifique pour des actions adaptées en outre-mer (15 M€ en LFI 2024, 70 M€ prévus jusqu'en 2027), à côté des différents instruments de contractualisation en matière de solidarités, programmés pour représenter 90 M€ par an sur la période 2024-2027.

En termes d'engagements financiers, la présentation du Pacte évoque une « augmentation de 50 % des moyens consacrés à la Stratégie de lutte contre la pauvreté », sans préciser de montant – les budgets par axes, indiqués ci-dessus, n'étant pas non plus rendus publics. La maquette budgétaire de la DIPLP retraçant les crédits votés pour 2024 et les prévisions non arbitrées pour les années suivantes aboutit à un montant total pluriannuel de 5,1 Md€, plus proche de deux-tiers du montant initialement annoncé de la Stratégie.

Graphique n° 4 : pacte des solidarités – crédits votés en LFI/LFSS pour 2024

Source : Cour des comptes d'après DIPLP

Le Pacte reprend donc les principaux axes de la Stratégie, dans sa version augmentée après la crise sanitaire qui avait intégré des mesures de réponse à la grande pauvreté. Le Pacte y ajoute l'enjeu de la transition écologique, les ménages pauvres étant particulièrement vulnérables faute de capacité à engager des dépenses de transition énergétique ou écologique (logement, transport, etc). Il identifie également un volet spécifique pour l'outre-mer, qui n'était pas mis en avant en tant que tel dans la Stratégie, même si elle s'y est déployée comme en métropole. Ainsi, même si la dimension d'investissement social reste présente, avec des actions concernant particulièrement les enfants et les jeunes, ce qui était la priorité initiale de la Stratégie de 2017 cède le pas à une logique d'assemblage où le Pacte liste un ensemble de champs d'action sans hiérarchisation particulière.

Par ailleurs, le Pacte « des solidarités » (dont le titre ne mentionne pas la pauvreté) présente non seulement des mesures destinées à répondre aux besoins spécifiques des publics pauvres, mais aussi des mesures pour les classes moyennes : par exemple le Pass'Colo (objectif d'accès de 80 % des enfants de onze ans à une colonie de vacances), ou l'accès aux aides à l'acquisition d'un vélo.

Au sein de chacun des quatre axes du Pacte, les critères de choix des mesures présentées ne sont pas évidents. Le Pacte reprend largement des mesures préexistantes, sans chercher à dégager d'innovation. Une partie des mesures sont la continuation d'actions engagées dans le cadre de la SNPLP, mais toutes les mesures initiées dans la SNPLP et poursuivies au-delà ne sont pas reprises dans le Pacte : par exemple la poursuite de la labellisation des crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip) fait partie du Pacte, mais le bonus mixité pour faciliter l'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) des enfants de foyers pauvres n'y est pas mentionné, ces deux mesures étant par ailleurs inscrites dans la COG État-Cnaf 2023-2027 signée deux mois avant la présentation du Pacte.

L'autre partie des mesures, sans lien antérieur avec la SNPLP, met en valeur des dispositifs déjà annoncés par ailleurs par les ministres pilotes : par exemple le bonus vélo (créé en 2017 puis supprimé à compter du 14 février 2025), la création d'un fonds pour renforcer la qualité de l'aide alimentaire, annoncée le 3 novembre 2022 par la Première ministre et devenu le programme « Mieux manger pour tous », ou encore l'expérimentation d'amélioration de l'accès aux droits dans 39 « territoires zéro non-recours » retenus sur un appel à projets de la DGCS lancé dans le cadre de la loi dite 3DS du 21 février 2022³⁷.

Faire le choix de regrouper des mesures existantes dans un plan gouvernemental tel que le Pacte est parfaitement défendable : cela peut permettre d'identifier dans des plans sectoriels celles des mesures qui ont une incidence sur la pauvreté, d'améliorer la lisibilité de l'action publique, de mettre en valeur ses objectifs, sa cohérence d'ensemble, les moyens consacrés à y parvenir et le suivi de leur mise en œuvre. À ce titre, le Pacte se présente aussi comme un appui à des chantiers de réforme dont l'impact espéré sur la pauvreté est plus structurant que la série de mesures qu'il regroupe. Ainsi, sans avoir l'ambition initiale du revenu universel d'activité annoncé lors de la présentation de la SNPLP en septembre 2018, le chantier de la « solidarité à la source » a vocation à diminuer le taux d'erreur de manière significative, levant ainsi l'un des freins importants au bon accès des allocataires à leurs droits réguliers. De même, la réforme de l'accompagnement des allocataires du RSA dans le cadre de la mise en place de France Travail³⁸ a vocation à concerner un public plus large que les mesures spécifiques d'accompagnement pour les publics très éloignés de l'emploi ou les jeunes en rupture qui figurent dans le Pacte.

Cependant, le Pacte, pas plus que la Stratégie avant lui, n'a pas été conçu comme une synthèse de l'action des pouvoirs publics en matière de lutte contre la pauvreté : un certain nombre de programmes n'y figurent pas, qu'ils soient pilotés par d'autres ministères (le nouveau plan « Un logement d'abord » reste séparé) ou au sein même des ministères sociaux (aide alimentaire) et, même si deux points d'étape avec les parties prenantes ont été faits par les ministres le 3 juin et le 14 novembre 2024, il n'en ressort pas une vision complète de l'action de l'État. Il n'en ressort pas non plus de critères clairs sur les motifs pour lesquels certaines mesures de la SNPLP sont reconduites dans le Pacte, tandis que d'autres ne le sont pas. Or, dans un contexte où l'État n'est que l'un des acteurs des politiques de lutte contre la pauvreté aux côtés des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, il est d'autant plus important qu'il identifie clairement ses priorités en termes d'objectifs et de publics, les moyens mis en œuvre ou encore les effets attendus, s'il veut pouvoir aussi jouer un rôle d'orientation pour l'action de l'ensemble des pouvoirs publics.

1.2.2 Un pilotage budgétaire et un dispositif de suivi encore à consolider

Le Pacte devait marquer « *une augmentation de 50 % des crédits dédiés à la lutte contre la pauvreté par rapport à la stratégie précédente* », sans qu'un chiffrage plus précis soit

³⁷ Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, qui crée aussi le cadre d'expérimentation de la recentralisation du financement du RSA dans certains départements.

³⁸ Loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

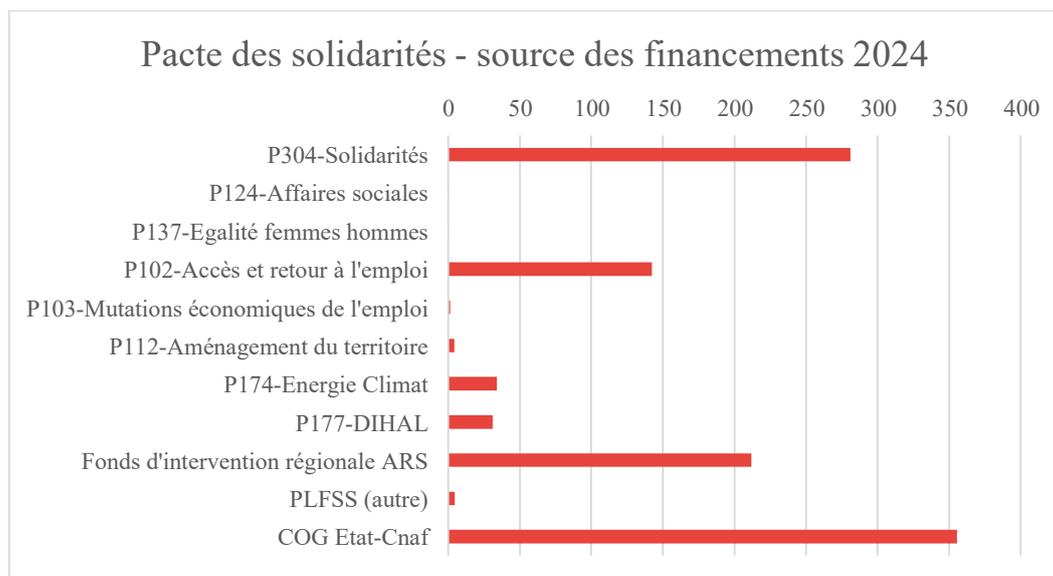
communiqué lors de sa présentation en septembre 2023. Les informations communiquées par la DIPLP et la DGCS ne permettent pas de reconstituer ce montant.

Les 25 mesures du Pacte sont portées par des crédits de la sécurité sociale (Ondam médico-social spécifique, conventions d'objectifs et de gestion de l'État avec la Cnaf, fonds d'intervention régional des agences régionales de santé) et huit programmes budgétaires au sein de l'État, avec des montants de crédits très variables : P304 du ministère chargé de l'action sociale, P137 *Égalité femmes-hommes*, P102 et P103 du ministère chargé du travail, P124 du secrétariat général des ministères sociaux, P174 *Énergie, climat et après-mines* du ministère de la transition énergétique, P177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* du ministère du logement, P112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* (DGCL). En outre, la ligne du P304 consacrée à la mesure sur la distribution de petits-déjeuners à l'école fait l'objet d'un transfert sur le P230 du ministère de l'éducation nationale. De ce fait, la nouvelle action 23 du programme 304 de la DGCS, intitulée Pacte des solidarités, ne retrace que 190 M€ sur un peu plus de 500 M€ portés par le budget de l'Etat, deux mesures du Pacte s'imputant sur deux autres actions du programme (« Mieux manger pour tous » sur l'action 14, à hauteur de 70M€ ; lutte contre la précarité menstruelle sur l'action 13, à hauteur de 5,4 M€).

Par ailleurs, à la différence de la Stratégie 2017-2022, et bien que le Pacte soit une stratégie pluriannuelle sur la période 2024-2027, le financement de ses 25 actions au-delà du PLF 2024 n'a pas été arbitrée au moment de sa présentation. Les mesures de régulation budgétaire prises au cours de l'année 2024 ont par ailleurs conduit à la suppression de quelques dispositifs (bonus vélo), même si l'essentiel des dépenses n'a pas été touché.

Comme pour la SNPLP, le suivi de la performance au sens budgétaire du terme est ainsi dispersé entre les responsables de programme budgétaire (et les documents de suivi qui leur sont propres), la délégation interministérielle ne jouant pas de rôle en gestion mais seulement en collecte d'informations *ex post*.

Graphique n° 5 : Pacte des solidarités – répartition des sources de financement pour 2024



Source : Cour des comptes d'après données DIPLP

Le comité d'évaluation de la SNPLP avait beaucoup insisté sur l'absence de système d'information permettant de suivre le déploiement des mesures. La DIPLP s'est donc attachée à mettre en place des outils aussi opérationnels et efficaces que possible, dont il faudra voir à l'usage comment les différentes administrations concernées se saisissent. Elle a mis en place un comité de suivi inter-administratif qu'elle réunit deux fois par an, qui a permis de faire le suivi des mesures nationales du Pacte. Elle a aussi développé courant 2024, en lien avec les autres services pilotes, un tableau de bord qui associe à chaque mesure un objectif quantitatif, ce qui permet de calculer un taux de réalisation annuel, ainsi que des indicateurs de suivi qui rendent compte de la vitesse et de la qualité du déploiement des mesures et permettent d'identifier d'éventuelles difficultés ou blocages qui nécessiteraient une intervention. Chaque pilote est chargé de mettre à jour ce tableau, au minimum deux fois par an, le tableau étant accessible en ligne sur un espace partagé du réseau interministériel Resana dédié au Pacte des solidarités. Au sein de la DIPLP, la conseillère chargée du suivi et de l'évaluation veille à la qualité des saisies et anime le réseau des 52 pilotes via cet espace numérique, comme pour l'outil de pilotage de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales développé par la DIPLP (voir *infra* partie 2).

La mise en place de ces outils a vocation à permettre à la DIPLP de disposer dès 2025 d'informations précises et de qualité sur la mise en œuvre des mesures du Pacte des solidarités. Un premier bilan annuel pour 2024 a ainsi été élaboré en avril 2025, qui retrace l'état de déploiement des 25 mesures nationales au regard de l'objectif établi pour 2027 (sauf pour trois actions relevant de la convention État-CNAF pour lesquelles les données sont manquantes), en identifiant les trajectoires de mise en place satisfaisantes et les points de vigilance. Le bilan dresse aussi une première analyse de 113 contrats locaux et de 124 pactes locaux de solidarité, avec des éléments sur la répartition géographique, les champs d'action, les publics et les montants d'action cofinancées. La DIPLP a également indiqué mener une démarche de mesure « *de l'impact des actions financées sur les publics en situation de pauvreté, les professionnels qui les accompagnent et les écosystèmes nationaux d'acteurs* ».

Ce premier exercice constitue bien entendu un progrès par rapport aux difficultés rencontrées pour le suivi de la Stratégie nationale, mais par définition, il est circonscrit aux actions du Pacte des solidarités. Compte tenu du nombre de dispositifs qui contribuent à la politique de lutte contre la pauvreté, il resterait cependant utile que soit élaborée une synthèse globale des objectifs et des moyens de l'action de l'État, et si possible de celle des collectivités territoriales et de la sécurité sociale, de façon à fournir une lecture partagée des moyens mobilisés par les différents acteurs. Un document de politique transversale (DPT) sur les politiques d'inclusion sociale a été élaboré jusqu'en 2022 : sa dernière édition retraçait la contribution d'une trentaine de programmes budgétaires de l'État aux objectifs de lutte contre la pauvreté et d'inclusion, sur un périmètre sans doute trop large pour donner une image précise de la hiérarchie de ses priorités. La DGCS a aussi mentionné l'exemple des comptes de la protection sociale de la Drees³⁹ qui fournissent, dans le cadre de la comptabilité nationale, une estimation des dépenses pour le risque « pauvreté et exclusion sociale », à un niveau cependant très agrégé. Il appartient à l'administration pilote de cette politique de détailler ces estimations et de les compléter avec celles provenant des caisses de sécurité sociale (dans le cadre du suivi des conventions d'objectifs et de moyens par exemple) et des comptes des collectivités locales,

³⁹ [Les comptes de la protection sociale | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques](#)

pour fournir une vision d'ensemble des moyens mobilisés par les différents acteurs publics impliqués à divers niveaux.

Au-delà du suivi du déploiement des mesures du Pacte, il reste opportun de systématiser la démarche d'évaluation des mesures d'investissement social, afin de pouvoir mieux documenter leur efficacité et leur rapport coût-bénéfice et éclairer les choix futurs. Même si ces mesures n'ont d'effet attendu qu'à moyen ou long terme, l'établissement anticipé d'un cadre d'évaluation devrait permettre de le mesurer en temps utile. D'autres méthodes d'évaluation, dont des études randomisées⁴⁰, peuvent également être mobilisées pour apprécier l'ensemble des effets, voulus ou pas, d'un dispositif. Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), instance placée auprès du Premier ministre pour conseiller le gouvernement sur les politiques de son domaine, et dont le secrétariat général est assuré par la DGCS, dispose d'un conseil scientifique composé de chercheurs universitaires qui pourrait être chargé d'élaborer et mettre en œuvre un programme d'évaluation s'appuyant notamment sur la recherche académique, en lien avec les administrations concernées, les services statistiques ministériels et France Stratégie. Dans ce domaine, il serait utile de mandater des travaux auprès de pôles de recherche universitaire d'excellence, notamment le bureau européen du réseau J-PAL⁴¹ ou l'Institut des politiques publiques (IPP), pour réaliser des évaluations d'impact rigoureuses des programmes sociaux.

Recommandation n° 1. (DGCS - 2026) : Définir et suivre un agrégat stable des moyens consacrés à la prévention et à la lutte contre la pauvreté en mobilisant les données disponibles.

Recommandation n° 2. (DGCS - 2026) : Mandater le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour élaborer et mettre en œuvre un plan d'évaluation des mesures relevant de ce domaine.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP), présentée en septembre 2018, entendait se différencier des plans précédents en se concentrant sur la prévention de la pauvreté par des mesures d'investissement social en soutien des enfants et des

⁴⁰ Les expériences avec assignation aléatoire (ou « expériences randomisées ») sont un outil de recherche utilisé en économie pour évaluer l'impact d'un programme face à des chaînes de causalité complexes : « *on tire au sort un groupe d'individus ou d'entreprises qui se verra appliquer une politique, tandis qu'un autre groupe constituera le groupe de contrôle. Le tirage aléatoire sur une population suffisamment importante permet de s'assurer que les groupes de contrôle et de traitement sont comparables ; ce ne sont pas des caractéristiques individuelles qui ont permis d'obtenir le traitement* » - cf. note du Conseil d'analyse économique n°1, février 2013, [Évaluation des politiques publiques](#).

⁴¹ Le bureau européen du réseau J-PAL – Laboratoire d'action contre la pauvreté a été cofondé au sein de l'école d'économie de Paris en 2008 par Esther Duflo et Abhijit Banerjee, lauréats du prix Nobel d'économie en 2019.

jeunes et sur la sortie de la pauvreté par l'accès à l'insertion et l'emploi ; elle ouvrait aussi des chantiers structurels, tels que la création d'un revenu universel d'activité.

Cependant, en dépit d'une dénomination très englobante, elle ne retraçait qu'une petite partie de l'action publique. En particulier, elle ne traitait pas de l'évolution des allocations (hormis la prime d'activité), malgré leur influence prépondérante sur l'évolution du taux de pauvreté, ni des actions en direction de publics comme les personnes en situation de grande pauvreté ou l'aide alimentaire. Malgré une approche qui se voulait interministérielle, elle ne retraçait pas non plus les impacts sur la pauvreté d'autres plans sectoriels pilotés par d'autres ministères, tels que le plan sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement. Elle n'a servi à retracer qu'en partie les réponses de politique publique à la crise des gilets jaunes, puis à la crise sanitaire, qui avaient le plus d'incidence sur les personnes pauvres. Elle n'a pas non plus été actualisée lorsque certains chantiers structurants, tels que la création du revenu universel d'activité, ont été suspendus sine die.

La démarche d'évaluation dont la Stratégie a fait l'objet confirme la difficulté à disposer d'une vision consolidée du déploiement budgétaire des actions engagées et à en apprécier les effets. Le comité d'évaluation placé auprès de France Stratégie n'a notamment pas pu retracer en totalité l'exécution des mesures portées sur les différents programmes du budget de l'État. L'évaluation des effets des mesures nouvelles n'a pas non plus été menée à bien, alors qu'elle aurait contribué à objectiver leur intérêt dans la perspective d'une éventuelle reconduction.

Le Pacte des solidarités, présenté fin 2023, relève d'une logique plus ensemblière que stratégique. Il se présente surtout comme l'identification de thèmes en accompagnement des grands chantiers de réforme du gouvernement, y compris celui de la transition écologique, en regroupant un nombre plus réduit de mesures, largement préexistantes.

Au total, sur la période, l'État ne s'est jamais doté d'un instrument de suivi de l'ensemble de son action de lutte contre la pauvreté, mais plutôt d'ensembles de mesures tantôt ciblés sur une partie des problématiques, tantôt élargissant excessivement le périmètre de son objet. Or, dans un contexte où l'État n'est que l'un des acteurs des politiques de lutte contre la pauvreté aux côtés des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, il est d'autant plus important qu'il ait une vision d'ensemble de son action, de ses objectifs et de ses effets. Cela n'empêche pas qu'il se dote, par ailleurs, de vecteurs de mobilisation spécifiques matérialisant certaines priorités, notamment s'il veut pouvoir aussi jouer un rôle d'orientation pour l'action de l'ensemble des pouvoirs publics.

2 LA CONTRACTUALISATION, UN OUTIL INCONTOURNABLE BIEN QUE PERFECTIBLE

Les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (Calpae) se sont articulées autour de quelques « mesures socles », progressivement centrées sur les allocataires du revenu de solidarité active (RSA), identiques dans tous les départements, et de dispositifs d'initiatives locales. Les bilans réalisés font apparaître des progressions notables mais une difficulté à atteindre les objectifs fixés, et l'impossibilité de conclure à la réalité de l'effet multiplicateur des financements de l'État.

En 2024, les nouveaux contrats locaux des solidarités ont abandonné le principe de mesures socle, et supprimé de leur périmètre les dispositifs d'insertion des allocataires du RSA, du fait de la mise en œuvre d'un contrat distinct piloté par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). La multiplication des contrats avec les départements, qui disperse les moyens de l'État territorial et affaiblit la cohérence de la politique de lutte contre la pauvreté, devrait être revue.

2.1 Les conventions d'appui issues de la Stratégie : un resserrement progressif du périmètre sur les mesures d'insertion

Les conventions d'appui ont reposé sur un socle de mesures nationales dans différents domaines de la lutte contre la pauvreté, avant de se recentrer sur les mesures d'insertion.

2.1.1 Un socle de mesures nationales en faveur des allocataires du revenu de solidarité active, des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance, et du travail social

La Stratégie de lutte contre la pauvreté avait pour ambition de revêtir une dimension territoriale marquée, avec le réseau des commissaires à la lutte contre la pauvreté, et la mise en œuvre de la contractualisation, tout d'abord avec les départements. Ces conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (Calpae), lancées en 2019, étaient prévues initialement pour une durée de trois ans, jusqu'en 2021, avant d'être prolongées par deux fois.

De 2019 à 2023, des instructions communes entre la direction générale de la cohésion sociale, la délégation interministérielle de la lutte contre la pauvreté, et à partir de 2020, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, ont défini chaque année leurs modalités de mise en œuvre et leurs orientations.

Les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté ont été conçues avec des mesures socle identiques dans tous les départements et des mesures laissées à l'appréciation des

départements. La mise en place de ce socle de mesures devait ainsi concilier exigence d'équité territoriale de l'action sociale, et principe de libre administration des collectivités territoriales.

En 2019, trois types de mesures socle étaient définies dans des « documents de référence », à destination de publics différents :

- l'accompagnement des allocataires du revenu de solidarité active (RSA).

Il s'agissait de mettre l'accent sur leur insertion, en particulier pour améliorer leur délai d'orientation vers le bon parcours d'accompagnement, de mettre en œuvre une nouvelle offre intensive d'accompagnement (« la garantie d'activités »), et de poursuivre la démarche d'accompagnement global avec Pôle emploi. Ainsi, dans les conventions qui ont été signées, des offres d'accompagnement spécifiques ont pu être déployées, par exemple pour des allocataires travailleurs indépendants, dont l'activité ne leur permet pas de sortir du RSA, ou d'allocataires qui souhaitent créer leur entreprise ;

- l'accompagnement des jeunes majeurs dans le domaine de la protection de l'enfance.

Des mesures devaient être déployées pour prévenir les « sorties sèches », c'est-à-dire sans solution, de l'aide sociale à l'enfance. Le référentiel citait en effet deux chiffres justifiant d'intensifier les actions des départements pour ce public : 15,8 % de ces jeunes ne sont plus scolarisés à 16 ans, et une personne sans domicile fixe sur quatre a connu un parcours en protection de l'enfance.

Des engagements devaient être pris pour proposer aux jeunes des solutions durables dans quatre domaines : le logement, les ressources financières, l'insertion sociale et professionnelle et l'accès aux soins. Par exemple, des conventions pouvaient prévoir, entre autres actions, le recrutement d'une inspectrice de l'aide sociale à l'enfance pour coordonner les projets d'accompagnement à la sortie de la protection de l'enfance, ou encore l'extension d'une offre de parrainage pour l'insertion des jeunes majeurs.

- la refondation du travail social, à destination de l'ensemble des personnes exprimant un besoin d'ordre social.

D'une part, il était question de garantir le premier accueil social inconditionnel de proximité. Il s'agissait aussi de permettre le travail en réseau et le partage de pratiques professionnelles entre différents acteurs. Par exemple, des conventions ont pu financer des adaptations des locaux d'accueil, des formations de travailleurs sociaux, ou encore des actions de communication.

D'autre part, il fallait mettre en place sur les territoires la démarche de référence de parcours. Afin d'améliorer la coordination des partenaires, un seul travailleur social devait assurer la continuité du parcours d'insertion de la personne accompagnée et la cohérence des actions qui lui sont proposées. Des conventions ont pu financer dans ce cadre de la masse salariale (ingénierie de projet), des actions de communication et de formation des professionnels.

Deux autres mesures faisaient partie du socle, mais pour quelques départements seulement :

- les maraudes mixtes : elles devaient associer les compétences de l'État et du département, afin de sortir les enfants de la rue, des squats ou des bidonvilles par un accompagnement de leurs familles ;
- les mesures de prévention spécialisée : il s'agissait de soutenir des projets pour les jeunes en difficulté de 18 à 25 ans, en laissant une grande marge de manœuvre aux départements.

Outre ces mesures socle, les conventions permettaient également le cofinancement d'initiatives locales, ce qui pouvait inciter les départements à s'engager dans la démarche. Des fiches actions devaient être réalisées, avec la description de celles-ci, leur lien avec la stratégie pauvreté, leur durée, leur budget, ses objectifs et ses indicateurs (avec le niveau de progression).

Dès le début de l'année 2020, une nouvelle instruction annonçait le renforcement des enveloppes consacrées à la mesure socle en faveur des allocataires du RSA, ainsi que celle pour financer les mesures d'initiatives locales.

De plus, la possibilité de contractualiser était étendue aux régions et aux métropoles⁴². Cependant, les modalités de mise en œuvre ont été bien moins précises que pour les départements. Que cela concerne les métropoles ou les régions, aucune instruction entre 2020 et 2022 n'a précisé les objectifs, les mesures prioritaires, les indicateurs ou les modalités de négociation, de financement ou d'évaluation propres à ces conventions. Les mesures financées n'étaient que des initiatives locales, alors que des mesure socle auraient pu, comme dans les départements, contribuer à renforcer l'équité territoriale.

L'année 2020 marque également le lancement d'un autre instrument, qui a largement repris la méthode employée dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, avec des effets directs sur les Calpae : la stratégie de prévention et de protection de l'enfance. Prévue pour durer jusqu'en 2022, cette stratégie enfance devait elle aussi se décliner sur les territoires grâce à des contrats d'engagements mutuels signés par le préfet, l'agence régionale de santé et le département.

Ces conventions, conclues pour les années 2020 à 2022, devaient connaître un déploiement progressif sur le territoire, pour atteindre la généralisation (30 départements volontaires dès 2020). Elles devaient s'articuler autour de plusieurs engagements, dont la sécurisation des parcours des enfants protégés et la préparation de leur avenir, en complémentarité avec la mesure socle des Calpae visant à mettre fin aux sorties de l'aide sociale à l'enfance sans solution. Dans les conventions, ces actions ont donc continué à être financées jusqu'en 2021.

On peut s'interroger sur l'intérêt et la cohérence à mettre en place une convention enfance, un an seulement après le lancement des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté. Ajouter un nouveau contrat à négocier, avec les mêmes acteurs sur les territoires, mais avec des temporalités et des modalités différentes de celles des conventions, ne contribue pas à optimiser l'emploi des ressources, pourtant rares (cf. partie 3), de l'État local.

L'instruction de 2021 a ajouté une nouvelle mesure socle, pour lever les freins à la mobilité des personnes éloignées de l'emploi. Les départements qui le souhaitaient pouvaient renforcer leurs actions de soutien à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi de longue durée à des fins professionnelles. Il s'agissait de soutenir le développement de nouvelles plateformes de mobilité et orienter de manière plus systématique les personnes vers ces plateformes en cas de difficultés d'insertion en lien avec la mobilité. La mesure visait l'ensemble du public en insertion, en priorité pour les territoires ruraux fragiles.

⁴²Pour mémoire, les métropoles concernées sont celles d'Aix-Marseille-Provence, Bordeaux, Brest, Clermont-Auvergne, Dijon, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nantes, Nancy, Nice-Côte d'Azur, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulon-Provence-Méditerranée, Toulouse, Tours-Val-de-Loire.

2.1.2 Un recentrage progressif des conventions sur l'insertion

L'année 2021 aurait dû marquer la fin des conventions. Cependant, afin de prolonger la dynamique engagée et de tenir compte des retards pris durant la crise sanitaire, une instruction en 2022 les a prolongées pour un an.

Cette prolongation n'a pas donné lieu à une reprise à l'identique des précédentes mesures, mais a été l'occasion de nouvelles orientations. Tout d'abord, les mesures socle ont été recentrées en faveur de l'insertion (incluant les mobilités solidaires) : délai d'orientation et accompagnement des allocataires du RSA. De façon nouvelle, les départements pouvaient bénéficier du financement de l'évolution de leur logiciel pour le suivi de parcours d'insertion des allocataires du RSA.

L'instruction mettait également l'accent sur la nécessité d'articuler tous les contrats signés sur les territoires. En cohérence avec le déploiement des contrats de prévention et de protection de l'enfance⁴³ évoqués précédemment, la nouvelle contractualisation a donc sorti les mesures d'accompagnement des jeunes majeurs protégés du périmètre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté. Les actions antérieurement financées dans ce cadre n'étaient pas vouées à disparaître, mais pouvaient intégrer les contrats de prévention et de protection de l'enfance.

D'autres contrats avec les départements pouvaient financer des mesures qui entraient dans le champ des Calpae, comme les conventions de mise en œuvre du service public d'insertion et de l'emploi (Spie) à partir de 2021. 79 territoires avaient répondu aux appels à projets dans ce cadre, et conclu une convention avec l'État qui devaient prendre fin au plus tard au 31 décembre 2023. Peut également être citée la convention annuelle d'objectifs et de moyens État et département relative aux dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle des allocataires du RSA.

Alors que l'instrument qui devait succéder à la Stratégie tardait à être lancé, les conventions ont encore été prolongées en 2023. Selon l'instruction, 2023 devait être une année de transition avant la mise en œuvre du Pacte des solidarités en 2024. Il s'agissait notamment d'harmoniser les calendriers de l'ensemble des Calpae au 31 décembre 2023. Le 1^{er} janvier 2024 devait ainsi marquer le déploiement des contrats locaux des solidarités. Pour préparer au mieux leur mise en œuvre, l'année 2023 devait permettre de réaliser un diagnostic des besoins. Ils devaient être réalisés par les commissaires appuyés par les directions régionales et départementales du travail et des solidarités (Dreets et les Ddets) au cours du premier semestre 2023, pour la livraison des résultats au plus tard à la fin de l'été 2023.

L'instruction a également prolongé la contractualisation avec les métropoles, indiqué qu'elle avait un processus de négociation similaire à celui des départements, et qu'il était nécessaire de produire un rapport d'exécution. Les conventions avec les régions, qui avaient suscité très peu d'adhésion, étaient quant à elles suspendues.

En ce qui concernait la dernière année d'exécution des conventions d'appui, les mesures socle devaient se concentrer, comme en 2022, sur⁴⁴ :

⁴³ En outre, la loi relative à la protection de l'enfance de février 2022 rendait obligatoire l'accompagnement des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance sans solution.

⁴⁴ Quelques départements étaient également concernés en 2023 par des financements de maraudes mixtes et de prévention spécialisée.

- l'insertion (y compris les mobilités solidaires et le financement de la modernisation des systèmes d'information) des allocataires du RSA. Le recentrage devait s'effectuer autour des actions d'accompagnement les plus structurantes pour les allocataires du RSA ;
- et l'accès aux droits : formation des travailleurs sociaux, démarche du référent de parcours et premier accueil social inconditionnel de proximité.

Tableau n° 4 : évolution des mesures socle dans les Calpae entre 2019 et 2023

Calpae 2019	Calpae 2020	Calpae 2021	Calpae 2022	Calpae 2023
Accompagnement et insertion des allocataires du RSA : orientation, garantie d'activité, accompagnement global				
Accompagnement des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance : arrêter les sorties sans solution (dite « sortie sèche »)			Mesures exclues du périmètre des Calpae, possibilités de financement dans les conventions de protection de l'enfance	
Refondation du travail social : premier accueil social inconditionnel de proximité, déploiement de la référence de parcours				
Plan de formation des travailleurs sociaux				
		Plan de formation des professionnels de la petite enfance		
		Mobilité solidaire : diagnostic de mobilité et plateforme mobilité		
Maraudes mixtes (pour quelques départements)				
Mesures de prévention spécialisée (pour quelques départements)				

Source : Cour des comptes

2.2 Des financements centrés sur les mesures d'insertion des allocataires du revenu de solidarité active

L'analyse des modalités de financement fait apparaître une adéquation partielle avec les principes affirmés dans le cadre de la contractualisation (sur le cofinancement et la pluriannualité), mais confirme l'ajustement aux caractéristiques des territoires . Les dépenses réalisées ont été largement concentrées sur les mesures en faveur de l'insertion.

2.2.1 Des modalités de financement adaptées en partie aux principes des conventions

Le principe de cofinancement des actions à part égale par l'État et les départements structure les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté (Calpae). Il s'agissait ainsi d'initier de nouveaux financements départementaux, en miroir des crédits de l'État, pour créer un effet multiplicateur. Cependant, les conventions précisaient que les financements pouvaient être réalisés sur les mesures nouvelles, mais aussi valoriser des dépenses existantes. Cette possibilité pouvait conduire les départements à considérer les crédits de l'État comme un simple rattrapage de leurs dépenses sociales, qu'ils estiment insuffisamment financées dans le cadre actuel. Le système de financement des politiques sociales décentralisées représente à cet égard un sujet de tensions récurrentes avec les départements, et la Cour s'est prononcée récemment en faveur de sa réforme⁴⁵. Dans les faits, comme cela sera vu ensuite, les évaluations menées sur les mesures des conventions d'appui n'ont pas démontré la réalité de cet effet de levier.

La pluriannualité représente un autre principe important des Calpae, signées initialement pour trois années, de 2019 à 2021. La pluriannualité apparaissait en effet comme nécessaire pour permettre aux dispositifs contractualisés de produire leurs effets. Cependant, ce principe était atténué en premier lieu par le rappel, dans les conventions, que la disponibilité des crédits s'effectue sous réserve de leur inscription en loi de finances. De plus, le montant des financements était acté définitivement dans le cadre d'un avenant à la convention signée en 2019, adopté chaque année, et conditionné à la réalisation des actions prévues. Les financements, dans les faits, ont pu subir des réfections pour divers motifs, et n'apparaissaient donc pas complètement prévisibles ni certains pour les départements.

En outre, les délégations des crédits aux départements sont intervenues en général au deuxième semestre, pendant toute la période de contractualisation. À titre d'exemple, pour l'année 2023, les crédits définitivement accordés aux départements ont été notifiés aux commissaires et aux Dcrets à la fin du mois d'août. Ces délais apparaissent de fait comme déconnectés de l'année d'exécution, et ne garantissaient pas aux départements une visibilité suffisante de leur financement.

L'instruction interministérielle de février 2019 sur la mise en œuvre des conventions a défini les critères de répartition retenus entre les départements, qui différaient selon le type de mesures :

- reprise de modalités de calculs issues des précédents contrats financés par le fonds d'appui aux politiques d'insertion (socle « insertion des allocataires du RSA », mais aussi initiatives locales), basées principalement sur les dépenses de RSA ;
- premières estimations des besoins réalisées par les territoires démonstrateurs et projection sur les autres départements, en fonction du nombre de jeunes placés (socle « accompagnement des jeunes majeurs sortant de l'ASE ») ;
- forfait en fonction du nombre d'habitants du département (socle « référence de parcours ») avec surpondération des territoires ruraux (« premier accueil social inconditionnel de proximité »).

⁴⁵ Cour des comptes, [La décentralisation 40 ans après](#), insertion au Rapport public annuel 2023, et [Les scénarios de financement des collectivités territoriales](#), octobre 2022.

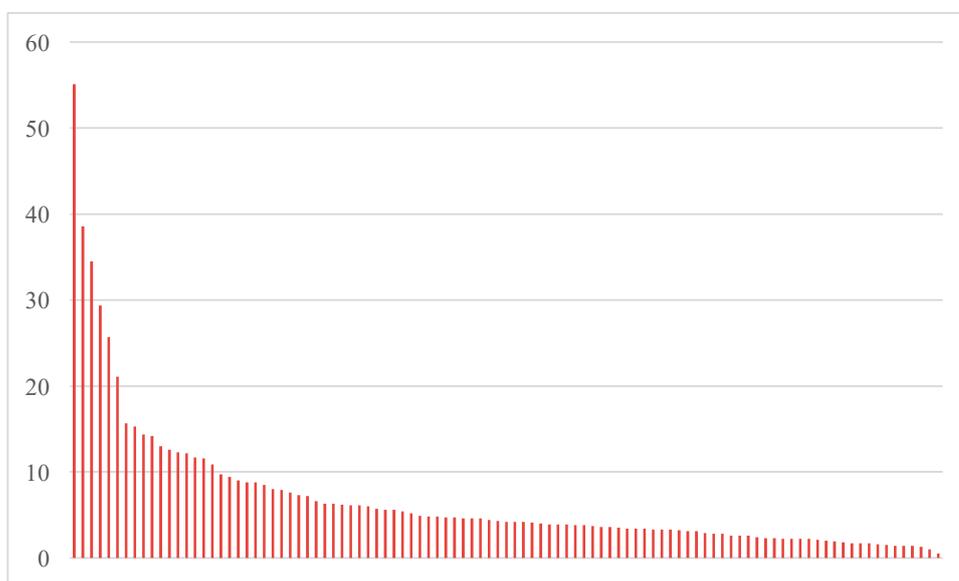
Il semble en effet cohérent de définir des modalités différentes en fonction des mesures, et de permettre en outre une modulation des crédits en fonction des besoins des territoires. Ces clés de répartition n'ont pas, semble-t-il, suscité de questionnements au sein des départements au moment de leur élaboration.

Elles sont cependant moins précises que d'autres, en particulier si on les compare avec ce qui figurait dans la circulaire de février 2020 pour la mise en œuvre de la contractualisation pour la prévention et la protection de l'enfance. Les critères de répartition indiqués pour ce contrat précisait non seulement les indicateurs retenus (par exemple le nombre d'enfants de 0 à 17 ans accueillis par l'aide sociale à l'enfance), mais aussi la part de chacun de ces indicateurs dans l'enveloppe budgétaire, ainsi que la dotation minimale et maximale par département.

Dans les faits, pour les cinq années de conventions d'appui, les montants plafonds les plus importants pour un département ont représenté plus de 55 M€. Le total des montants plafonds définis pour les autres départements se sont répartis de la façon suivante :

- plus de 10 M€ de crédits (16 départements),
- entre 5 M€ et 9 M€ (23 départements),
- entre 1 M€ et 4 M€ (60 départements),
- et moins de 1 M€ (un département).

Graphique n° 6 : total des montants plafonds définis par département entre 2019 et 2023, en M€



Source : Cour des comptes, d'après les tableaux de la DIPLP

Des différences entre les montants plafonds et les montants effectivement délégués ont été relevées, soit parce que les départements ne souhaitent pas dépenser dans les mêmes

proportions que l'État⁴⁶, soit parce que l'analyse de l'exécution des dépenses ne justifiait pas une reconduction des crédits (comme indiqué précédemment).

En ce qui concerne la différence entre les crédits plafonds et ceux qui ont été effectivement délégués, les données transmises concernent les années 2021 à 2023. Il apparaît que 83 % des crédits plafonds ont été délégués en 2021, 79 % en 2022 et 78 % en 2023.

2.2.2 Une concentration des crédits en faveur de l'insertion

La circulaire du 18 novembre 2018 relative à la mise en œuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté annonçait plusieurs éléments concernant les financements consacrés aux conventions. L'effort de l'État devait ainsi progresser chaque année, de 135 M€ en 2019, à 169 M€ en 2020, 200 M€ en 2021, et enfin 210 M€ en 2022, soit pour la période une dépense de 714 M€, ce qui pouvait représenter un montant conséquent.

Le poids de ces crédits doit toutefois s'apprécier au regard d'autres volumes financiers. Il s'agit tout d'abord de les rapprocher du montant global annoncé pour l'ensemble de la Stratégie, soit 8 Md€ (puis 13 Md€ annoncés en 2021). Les crédits consacrés à la contractualisation en ont donc représenté une partie marginale, à hauteur de 8,4 %. En outre, les 169 M€ de financement de l'État annoncés pour l'année 2020 sont également à comparer avec le total des dépenses d'aide et de prestations sociales des départements, qui se sont élevées cette année-là à 40,4 Md€, d'après les données de la Drees⁴⁷.

La circulaire de 2018 annonçait une répartition des crédits, avec des mesures socle qui devaient augmenter chaque année, pour atteindre 414 M€ d'ici 2022. Les mesures d'initiatives locales étaient quant à elles prévues à hauteur de 100 M€. La circulaire indiquait également une source de financement dans le cadre du fonds d'appui aux politiques d'insertion (Fapi). En effet, les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté sont directement inspirées des conventions d'appui aux politiques d'insertion, conclues à partir de 2017 entre l'État et les départements dans le cadre de ce fonds d'appui, doté de 50 M€ par an.

L'exercice de comparaison entre les annonces de financement de la circulaire de 2018, et ceux finalement exécutés se heurte à plusieurs limites :

- la circulaire de 2018 annonçait un financement par l'État jusqu'en 2022, alors que les conventions ont été prolongées jusqu'en 2023 ;
- comme indiqué précédemment, les mesures socle ont évolué de façon importante entre 2019 et 2023 ;
- la mise en œuvre de la contractualisation a été largement remise en cause par la crise sanitaire de 2020, avec des reports en 2021.

Il semble donc plus cohérent d'analyser l'exécution des crédits du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* entre 2019 et 2023, notamment en regard des orientations des instructions précédemment évoquées. Les mesures socle et d'initiatives locales ont bénéficié d'un code d'imputation dans Chorus, qui permet donc de pouvoir suivre leur

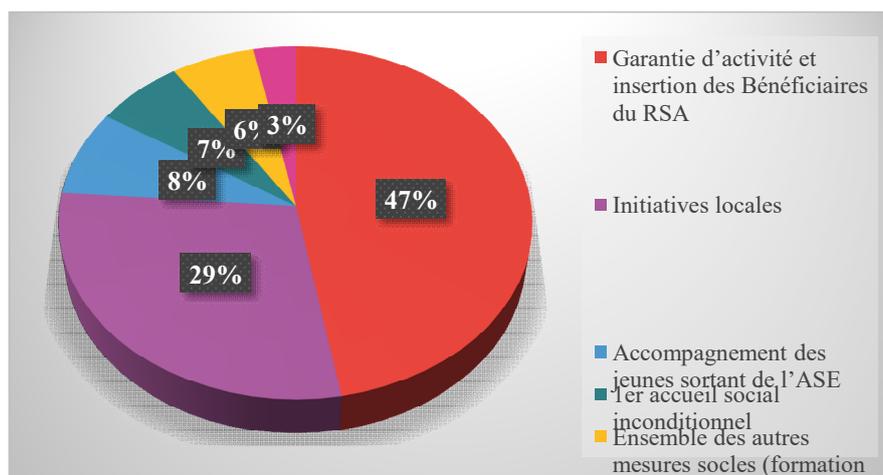
⁴⁶ Il faut cependant préciser que les commissaires ne devaient pas informer les départements de leur montant avant la négociation des conventions annuelles, comme le prescrivaient les courriels de la DIPLP et de la DGCS.

⁴⁷ L'aide et l'action sociales en France, édition 2022, Drees.

exécution pendant toute la période de contractualisation. Dans les courriels de la direction générale de la cohésion sociale et de la délégation interministérielle consultés dans le cadre de la présente enquête, les services centraux insistaient d'ailleurs auprès des services déconcentrés sur la nécessité de réaliser de façon adéquate les inscriptions des dépenses.

Ainsi, les mesures socle, ajoutées aux initiatives locales, et au fonds d'appui ont représenté une dépense de 653,4 M€ entre 2019 et 2023. Ces dépenses étaient consacrées aux mesures socle pour plus de 71 %, et aux initiatives locales pour 29 %.

Graphique n° 7 : répartition des mesures financées entre 2019 et 2023



Source : Cour des comptes d'après les extractions Chorus du Programme 304, transmises par la DIPLP

Du point de vue de la répartition des financements par mesure, certaines d'entre elles ont été fortement prioritaires. Les dispositifs en faveur de l'insertion des allocataires du RSA (dits de « garantie d'activité et insertion ») ont été les plus financés, et de façon nette avec 283,4 M€ entre 2019 et 2023. Cette priorité n'apparaissait pas aussi clairement dans la première instruction de 2019 sur les conventions d'appui. Cependant, elle correspond en effet aux principes énoncés par la Stratégie, qui considère l'accès à l'emploi comme le principal levier de sortie de la pauvreté, ainsi qu'aux principes figurant dans les instructions interministérielles dès 2020.

Si l'on examine les autres mesures socle, leur financement apparaît pendant la période comme plus marginal par rapport aux dispositifs d'insertion. Ainsi, les mesures pour l'accompagnement des jeunes majeurs sortant de l'ASE ont représenté 47 M€, soit un peu moins de 7,2 % des dépenses totales. Viennent ensuite les actions pour le premier accueil social inconditionnel (6 % des dépenses), la mise en œuvre de la référence de parcours (2,9 % des dépenses), le soutien à des actions de prévention spécialisée (2,5 % des dépenses), le plan de formation des travailleurs sociaux des collectivités (2,1 %) et les maraudes mixtes (0,9 %).

Si l'on s'intéresse aux crédits hors mesures socle, consacrés aux initiatives locales, leur montant s'est élevé à 174,4 M€ entre 2019 et 2023. Ces dispositifs locaux ont donc bénéficié du financement le plus important, après les dispositifs d'insertion des allocataires du RSA. Ils ont permis de prendre en considération les situations des territoires concernés. Ce volume de financement peut toutefois surprendre dans la mesure où les instructions leur portent beaucoup moins d'attention que les mesures du socle (modalités de suivi moins contraignantes). En outre,

il relativise également les assertions des départements selon lesquelles les besoins locaux n'étaient pas assez pris en considération par les conventions.

Tableau n° 5 : exécution, par mesure, des Calpae avec les départements entre 2019 et 2023

<i>En CP, en M€</i>	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	Total Exécution 2019 2023
<i>Garantie d'activité et insertion des Allocataires du RSA</i>	20,8	46,7	76,6	84,8	54,5	283,4
<i>Initiatives locales</i>	23,2	49,6	41,8	39,5	20,1	174,2
<i>Fonds d'appui aux politiques d'insertion</i>	49,3	2,5	0,6	0,6		53,0
<i>Accompagnement des jeunes sortant de l'ASE</i>	13,3	15,3	15,4	0,04	3,0	47,0
<i>1er accueil social inconditionnel</i>	10,3	8,5	10,6	6,3	3,5	39,2
<i>Ensemble des autres mesures socle (formation des TS, maraudes, prévention spécialisée, mobilité...)</i>	5,4	12,2	8,8	7,2	3,8	37,5
<i>Référénts de parcours</i>	4,7	5,3	3,7	3,9	1,5	19,1
<i>Total contractualisation avec les départements</i>	127,0	140,1	157,5	142,3	86,4	653,4

N.B : La dépense de 3 M€ en 2023 sur les mesures socle d'aide sociale à l'enfance ne correspond pas aux montants notifiés aux commissaires. Interrogées sur le sujet, la délégation interministérielle et la direction générale de la cohésion sociale ont indiqué qu'il s'agissait principalement du financement d'une action relative à l'insertion des jeunes dans un département, imputée par la Ddets sur ce code.

Source : Cour des comptes d'après les extractions Chorus du Programme 304, transmises par la DIPLP

En outre, l'analyse de l'évolution des financements exécutés fait apparaître plusieurs points. Les dispositifs d'insertion ont progressé chaque année de 2019 à 2022, pour atteindre + 162 % pendant cette période, avant de connaître un décrochage en 2023 (-35 % entre 2022 et 2023). Leur part relative dans le total des conventions a progressé fortement, sous l'effet du resserrement du périmètre des contrats : 16 % en 2019, 33 % en 2020, 49 % en 2021, 60 % en 2022 et enfin 63 % en 2023.

Les mesures d'aide sociale à l'enfance ont connu une certaine stabilité entre 2019 et 2021, avant de sortir du périmètre des Calpae en 2022, ce qui a entraîné une diminution quasiment du même montant du total exécuté cette année-là (-15 M€).

En 2023, les financements totaux de la contractualisation diminuent de nouveau, de 39 %, par rapport à 2022, et cette baisse s'applique à toutes les mesures. Dans le contexte du futur Pacte des solidarités, le choix a été fait de prolonger l'ensemble des conventions jusqu'au

31 décembre 2023. Ainsi, en 2023, les crédits ont été versés pour une période d'un an pour un tiers des départements et pour six mois pour les deux autres tiers. Cette dernière année de contractualisation apparaît, conformément à ce qui était annoncé dans l'instruction de la même année, comme une année de transition, avec des financements en extinction.

Enfin, en vertu du principe de cofinancement, les départements devaient dépenser le même montant que l'État pour les mesures contractualisées. Ni la direction générale de la cohésion sociale, ni la délégation interministérielle n'ont pu indiquer le montant de ces crédits, ce qui ne permet pas d'affirmer l'existence d'un effet de levier des financements de l'État (cf. *infra*).

2.3 Les difficultés de suivi et d'évaluation des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté

La méthodologie de suivi des conventions, en apparence rigoureuse, a souffert de plusieurs limites, notamment en lien avec la fiabilité des indicateurs renseignés par les départements.

2.3.1 Des modalités de suivi et d'évaluation perfectibles

Les conventions d'appui ont suscité l'adhésion quasi unanime des départements dès le lancement de la démarche. Seuls les Yvelines et les Hauts-de-Seine n'ont pas souhaité contractualiser dès 2019, et Mayotte ne s'est insérée dans la démarche qu'en 2023. À l'exception de deux d'entre eux⁴⁸, tous les départements engagés en 2019 ont d'ailleurs prolongé leurs conventions d'appui en 2022 et 2023. Toutes les métropoles ont également signé des Calpae. La ville de Marseille a expérimenté un conventionnement à partir de décembre 2021, renouvelé jusqu'en 2023.

La méthode de suivi des conventions, en apparence rigoureuse, a cependant souffert de plusieurs difficultés.

La convention-type en annexe de la première instruction sur les Calpae indiquait que l'État et le département devaient élaborer, sur la base des documents existants, un diagnostic des besoins sociaux et des actions mises en œuvre sur le territoire. Ces diagnostics n'ont pu être réalisés par manque de temps entre l'annonce des conventions (février 2019) et leur signature, qui devait intervenir au plus tard au 30 juin 2019. Ce défaut initial n'a pas permis de mesurer les effets des conventions sur les situations du relevant des mesures socle.

L'État avait l'ambition de suivre ces dispositifs socle via la transmission par les départements de 37 indicateurs d'activité définis nationalement, avec une trajectoire de progrès de 2019 à 2021. La situation au 31 décembre 2018 devait servir de référence (« T0 »). La remontée des indicateurs renseignés devait d'abord se réaliser sur un espace de travail, qui n'a

⁴⁸ En 2022, les départements du Morbihan et de la Gironde n'ont pas poursuivi la contractualisation. Du côté des régions, seules sept d'entre elles s'y sont impliquées, ce qui a motivé la fin de ces contrats en 2023.

pas été opérationnel, avant de passer en 2020 par un outil de création de formulaire et d'enquête en ligne. La délégation interministérielle en assurait directement ensuite l'analyse et les compilait au niveau national.

La pertinence de ces indicateurs a été rapidement remise en question, ce qui a entraîné leur évolution. Ainsi, dès le mois de septembre 2019⁴⁹, leur nombre était diminué d'une dizaine, et leur contenu simplifié, à la suite de travaux engagés avec des conseils départementaux. En 2020, avec le contexte sanitaire, les sessions de remontée d'indicateurs ont été reportées : initialement fixée au 31 décembre, elles ont été prolongées jusqu'au 31 mars et au 31 décembre 2021. Enfin, les indicateurs ont varié, logiquement, au gré de l'ajout et des retraits de mesures socle jusqu'en 2023.

Outre les indicateurs, les instructions sur les conventions d'appui comportaient également des objectifs annuels à ajuster en fonction des départements, et certains objectifs chiffrés, qui visaient pour la plupart, une couverture totale à l'issue des trois années de conventionnement.

Dans le champ de l'accompagnement des allocataires du RSA, les instructions prévoyaient par exemple la prise en charge de 100 000 personnes par la garantie d'activité départementale d'ici à 2022, ou encore la fixation d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'ouverture des droits par le département pour leur orientation vers un organisme accompagnateur.

Pour renforcer la qualité des parcours d'accompagnement, il était prévu de relancer toutes les personnes qui ne s'étaient pas présentées au premier rendez-vous d'accompagnement. Pour le premier accueil social inconditionnel de proximité, l'objectif était notamment d'assurer un maillage du territoire avec une structure d'accueil départementale d'accueil située à moins de 30 minutes du domicile de la personne, quelle que soit sa localisation dans le département. Pour les mesures d'aide sociale à l'enfance, l'objectif était de garantir à l'ensemble des jeunes majeurs une sortie accompagnée du dispositif.

2.3.2 La fiabilité des indicateurs en question

La question de la fiabilité de l'exploitation des indicateurs transmis par les départements s'est posée. Elle peut s'expliquer en partie par une mauvaise compréhension des indicateurs. Afin d'améliorer ce point, en 2021, l'instruction annuelle comportait en annexe un guide des indicateurs, destiné à les clarifier et in fine à améliorer la qualité des données.

Par ailleurs, même lorsqu'ils étaient compris, les départements ont rencontré des difficultés, plus ou moins importantes, pour les renseigner correctement⁵⁰. L'analyse du tableau de compilation des indicateurs 2019-2023 réalisé par la délégation interministérielle a mis en lumière différentes lacunes. À titre d'exemple, l'indicateur sur le nombre de allocataires du RSA orientés en un mois (ou moins) vers l'organisme chargé d'assurer leur accompagnement

⁴⁹ Instruction du 25 septembre 2019 DGCS/DIPLP.

⁵⁰ Dans son rapport sur l'accompagnement social généraliste (Cour des comptes, [L'accompagnement social généraliste dans les caisses d'allocations familiales et les départements](#), rapport public thématique, janvier 2025), la Cour a souligné les lacunes du suivi d'activité dans les départements qu'elle a contrôlés, avec des difficultés techniques (systèmes d'information défaillants) mais aussi d'appropriation de ces outils par les travailleurs sociaux.

a été plus particulièrement examiné. Il devait en effet permettre d'évaluer l'évolution de la mesure socle prioritaire « orientation et accompagnement des allocataires du RSA », et représentait à ce titre un indicateur important.

Pour l'année 2019, 49 départements n'avaient transmis aucune donnée sur le nombre d'allocataires du RSA orientés en un mois (ou moins). À partir de 2020, un nouvel outil avait été proposé aux départements, qui a été mieux renseigné, même si 18 d'entre eux n'avaient envoyé aucune donnée sur cet indicateur. Cette situation s'est aggravée pendant la période de contractualisation : en 2021 (14 départements dans l'incapacité de transmettre leurs données pour cet indicateur), 2022 (19 départements sans données) et 2023 (33 départements sans données). Pour 2023, la remontée des indicateurs s'est réalisée en 2024, au même moment que la négociation des nouveaux contrats des solidarités. Selon la délégation interministérielle, les départements ont alors priorisé le nouvel instrument contractuel sur l'évaluation de l'ancien.

Dans leurs commentaires libres, plusieurs départements indiquaient que leur système d'information ne leur permettait pas de suivre précisément le nombre de nouveaux bénéficiaires orientés en un mois, soit parce que la donnée y était indisponible, soit parce que leur outil était basé sur un flux mensuel, alors qu'un flux quotidien aurait été nécessaire pour réaliser le suivi. Ils ont également pu faire valoir que les informations nécessaires de leurs organismes délégataires de l'accompagnement n'étaient pas requêttables. En outre, d'un point de vue conjoncturel, de nombreux départements ont souligné l'effet de la crise sanitaire sur la capacité à renseigner les indicateurs, en particulier pour les années 2020 et 2021.

Outre la remontée des indicateurs, dans les modalités de suivi et d'évaluation des conventions prévues figurait l'obligation pour le département de préparer un rapport d'exécution de la convention. Ce document devait présenter un bilan financier des actions, une description des résultats obtenus, l'atteinte des objectifs fixés, et un bilan global synthétisant l'ensemble des actions conduites par le département et ses partenaires sur le territoire. Ce rapport, à délibérer chaque année, était analysé par les commissaires à la lutte contre la pauvreté, avec des conséquences directes en matière de financement de l'avenant.

L'instruction de 2019 indiquait ainsi que pour les années 2020 et 2021, les montants attribués à chaque département seraient définis au regard des justifications produites au titre de l'année précédente. L'octroi des crédits était conditionné à l'envoi du rapport d'exécution précité et à la mise en œuvre des actions.

Elle précisait que la remontée parcellaire des indicateurs pouvait conduire à la dénonciation de la convention par l'État, ce qui n'est jamais advenu. Les commissaires à la lutte contre la pauvreté, appuyés par les Ddets, ont été pleinement mobilisés dans ce cadre et, dans les notes d'analyse examinées, ont pu se prononcer pour des réfections (cf. infra). Dans les faits, et comme indiqué précédemment, 83 % des crédits plafonds ont été effectivement délégués aux départements en 2021, 79 % en 2022 et 78 % en 2023.

2.3.3 Les résultats mitigés des mesures contractualisées

Interrogées sur l'évaluation générale des effets des conventions sur les principales mesures socle, la DGCS et la délégation interministérielle ont livré des analyses convergentes, en s'appuyant sur les évaluations de France Stratégie et de l'Inspection générale des affaires

sociales (Igas⁵¹). Compte tenu des différentes lacunes indiquées précédemment sur les indicateurs, ces chiffres doivent être pris avec précaution⁵².

En ce qui concerne les cibles à atteindre, 201 286 bénéficiaires de la garantie d'activité ont été comptabilisés en 2022, dépassant l'objectif chiffré de 100 000. S'agissant des autres indicateurs, les cibles n'ont pas été atteintes dans leur totalité, mais dans l'ensemble une progression certaine des indicateurs aurait été constatée entre 2019 et 2022.

S'agissant de l'ASE, le taux de jeunes majeurs pris en charge serait passé de 63 % en 2019 à 74 % en 2022 (objectif à 100 % en fin de contractualisation). 78 % de ces jeunes majeurs auraient un logement stable en 2022, soit une progression de 17 points par rapport à 2019, et 67 % serait en autonomie financière (+22 points par rapport à 2019).

Pour ce qui est de l'objectif de garantir un accueil social inconditionnel de proximité à moins de 30 minutes accessible à tous, en 2022 un accueil de proximité était assuré sur 97 % du territoire (objectif fixé à 100 %) alors que seuls 76 % du territoire étaient couverts en 2019.

S'agissant de l'objectif d'orienter tout allocataire du RSA en un mois et moins, plus de la moitié des nouveaux entrants étaient orientés en un mois (59 %) en 2022, certes assez éloigné de la cible de 100 % mais témoignant d'une progression importante par rapport au début de la contractualisation en 2019 de 14 points (45 %). L'objectif de 100 % de contrats d'engagements réciproques signés en moins de 2 mois n'était pas atteint en 2022, mais une progression très forte aurait été constatée sur ce sujet, le taux passant de 22 % en 2019 à 70 % en 2022.

En ce qui concerne les principes de la contractualisation, et en particulier l'effet amplificateur des financements de l'État, ni la délégation interministérielle, ni la DGCS n'ont pu indiquer le montant des crédits exécutés par les départements pendant cette période. Le principe de cofinancement paritaire a pu être rappelé, sans qu'il soit davantage objectivé.

Ce sujet avait été également traité par l'Igas, dont le rapport analyse notamment les dépenses de la mesure socle concernant l'orientation et l'accompagnement des allocataires du RSA, qui pouvaient être suivies par ailleurs.

Ainsi, pour l'accompagnement des allocataires du RSA, l'Igas a pris en considération les chiffres de la Drees qui font certes apparaître une augmentation des dépenses d'insertion des départements entre 2018 et 2019, mais d'un niveau inférieur au montant des crédits délégués par l'État. La progression pourrait ainsi avoir été portée uniquement par les financements de l'État. En outre, la mission a recoupé ces chiffres avec ceux d'une autre source, l'observatoire de la décentralisation et de l'action sociale (Odas). Chaque année, l'observatoire analyse l'évolution des dépenses sociales et médico-sociales des départements. Entre 2018 et 2019, il a constaté une diminution des dépenses d'insertion, ce qui signifierait que les départements auraient utilisé les crédits des Calpae pour réduire leur reste à charge. Au final, l'inspection évoquait une dynamique locale renforcée mais des effets encore difficiles à mesurer.

La confrontation entre les données budgétaires des départements et les dépenses des conventions a été par ailleurs récemment réalisée en région Occitanie. Le préfet de cette région a ainsi demandé à son commissaire à la lutte contre la pauvreté de réaliser un travail sur

⁵¹ Igas, Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, juillet 2021.

⁵² De façon générale, France Stratégie et l'Igas ont souligné les difficultés de mesure des effets, notamment du fait d'incertitudes sur la fiabilité des données transmises en lien avec les indicateurs par les départements.

l'exécution des dépenses d'insertion par les départements. L'analyse des comptes administratifs a fait apparaître une diminution de ces dépenses dans huit des treize départements de la région, ce qui a conduit le préfet à poser la question du remboursement d'une forme d'indu. Il a ainsi demandé aux préfets de département d'ouvrir une procédure contradictoire pour déterminer le montant à rembourser au terme d'un éventuel contentieux. En début d'année 2025, après échanges avec les départements concernés, les données transmises ne donneront finalement pas lieu à des suites contentieuses.

Ces analyses mettent en évidence la difficulté, avec les outils et nomenclatures budgétaires en vigueur, de suivre les dépenses des départements dans le champ de la lutte contre la pauvreté. Elles confirment également que les données des départements demeurent avant tout déclaratives.

2.4 Un nouveau contrat des solidarités dénué de « mesures socle » et privé des mesures d'insertion des allocataires du revenu de solidarité active

Les contrats locaux des solidarités, qui ont pris la suite des conventions d'appui, s'en distinguent par la suppression des mesures socles nationales, et la bascule des mesures d'insertion dans des contrats distincts. Les mesures contractualisées ont, en conséquence, évolué, pour lutter contre la grande exclusion grâce à l'accès aux droits.

2.4.1 De nouveaux outils contractuels proposés sur les territoires, dont les principes diffèrent des Calpae

2.4.1.1 La suppression des mesures socle : une renonciation regrettable à la cohérence de l'approche portée par les précédentes conventions

L'instruction interministérielle de fin novembre 2023 a défini les modalités de mise en œuvre des contrats et pactes locaux des solidarités, destinés à prendre la suite des Calpae. Deux différences de fond marquent une rupture avec la période précédente :

- la suppression des mesures socle ;
- la bascule des mesures d'insertion des allocataires du RSA dans un nouveau contrat distinct.

Ces nouvelles formes de contractualisation devaient être conclues pour quatre ans, de 2024 à 2027, selon quatre principes : la garantie d'un effet multiplicateur des financements, l'adaptation aux territoires, la pluriannualité et la responsabilisation (liberté de répartition des crédits par axe en fonction des priorités).

L'effet multiplicateur des crédits de l'État, comme dans les anciennes conventions, devait jouer un rôle d'impulsion et d'accélérateur auprès des départements. Cependant, trois types d'actions étaient éligibles aux financements :

- les actions nouvelles, qui n'ont jamais été menées ou financées par le département ;

- les actions renforcées, qui ont pu être lancées avant les contrats locaux de solidarité mais dont la pertinence aura été confortée par les besoins locaux, avec par exemple l'accroissement de file active ou l'élargissement du public touché ;
- la reprise à l'identique des actions des précédentes Calpae, si ces actions ont fait la preuve de leur pertinence.

Ces différentes possibilités limitaient d'autant l'incitation à l'innovation sociale, au profit du soutien au renforcement de l'offre de service des départements. Cette approche, pragmatique, prend en considération les possibilités limitées d'inventer, tous les cinq ans, des dispositifs entièrement nouveaux sur les territoires en matière de lutte contre la pauvreté.

Le deuxième principe des contrats locaux est celui d'« adaptation aux territoires », avec la suppression des mesures socle, qui diffère par rapport à la logique des Calpae. Cette évolution, selon la délégation interministérielle et la direction générale de la cohésion sociale, avait pour objet de laisser plus de liberté aux signataires, et plus d'adaptation aux besoins locaux. Elle répondait, de fait, aux nombreuses revendications des départements en ce sens.

L'État et le département étaient ainsi libres de choisir les actions à contractualiser, à condition de les inscrire dans les trois grands axes décrits par les référentiels nationaux, en annexe de l'instruction de novembre 2023 :

- la prévention de la pauvreté dès l'enfance, en direction de publics ou dispositifs variés : soutien à la parentalité et aux familles en situation de précarité, accompagnement des femmes sans domicile avec au moins un enfant de moins de trois ans, prévention du décrochage scolaire des adolescents entre 11 et 15 ans... ;
- la lutte contre la grande exclusion grâce à l'accès aux droits :
 - . le référentiel définissait un premier thème pour prévenir la bascule dans la pauvreté (identification du non recours, équipes mobiles au contact des personnes sur leurs lieux de vie...). Des actions de formation des professionnels, comme dans les précédents contrats, pouvaient aussi être financées ;
 - . le deuxième thème traitait des préventions des expulsions locatives et le troisième thème de l'accompagnement des personnes vieillissantes en situation de précarité ;
 - . enfin, deux thèmes s'adressaient spécifiquement aux outremer : les services pour les personnes en bidonvilles et l'accompagnement des personnes sans domicile ;
- la construction d'une transition écologique solidaire, en trois thèmes :
 - . le premier thème portait sur la lutte contre la précarité énergétique, avec notamment la mise en place de plateformes de lutte contre cette précarité pour repérer les ménages concernés, réaliser un diagnostic au domicile, et proposer des solutions durables adaptées ;
 - . le deuxième thème concernait le droit à la mobilité pour tous, et faisait référence aux dispositifs financés par les Calpae précédemment évoqués ;
 - . le troisième thème était centré sur l'accès à l'alimentation durable pour tous (structuration logistique en direction des associations d'aide alimentaire, soutien à la tarification des cantines des collèges situés en Rep et Rep+, à l'instar de la mesure nationale dite « cantine à 1€ » dans les écoles rurales.

La disparition des mesures socle de cette nouvelle génération de contrats marque la fin des ambitions de cohérence territoriale dans l'approche initiées par les Calpae, ce qui est regrettable. Cela est d'autant moins justifié que les anciens contrats permettaient déjà de prendre en considération les besoins des territoires, dans le cadre des mesures dites « d'initiatives

locales ». Dans les faits, ces mesures territoriales ont d'ailleurs été financées dans des proportions non négligeables, comme cela a été expliqué précédemment (174 M€ entre 2019 et 2023, soit 29 % du total des crédits exécutés pour les conventions). En outre, des actions locales en dehors des contrats ont également été financées, par les crédits commissaires, à hauteur de 139,6 M€ entre 2021 et 2023, comme cela sera développé ultérieurement.

2.4.1.2 La mise en œuvre d'un contrat distinct pour traiter de l'insertion des allocataires du RSA

Les mesures consacrées à l'insertion des allocataires du RSA n'ont pas intégré le périmètre des contrats locaux des solidarités, contrairement à la situation antérieure, dans le cadre des Calpae. Elles ont été inscrites dans un nouveau contrat avec les départements, qui fait référence au Pacte des solidarités, mais s'inscrit dans le cadre de la préparation de la loi pour le plein emploi : la convention pour l'insertion et l'emploi.

Porté par le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, dont le responsable est le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, ce contrat devait être mis en place en 2024, pour une année. Au dernier trimestre 2024, 61 départements avaient signé cette convention, et 30 étaient en cours de signature. Parmi les départements qui n'en avaient pas conclu, trois ont exprimé un refus de conventionner.

L'instruction de la DGEFP décrivant les modalités de mise en œuvre, est parue un mois après celle sur les contrats locaux de solidarité, soit en décembre 2023. Trois volets étaient prévus, pour un financement global de 170 M€ :

- volet 1 : soutenir les départements dans la préparation de la mise en place du projet France Travail et l'application de la loi plein emploi. Les crédits devaient permettre de financer un poste de chef de projet dans les départements pour préparer et mettre en œuvre la réforme France Travail, accompagné d'un soutien à la transformation numérique ;
- volet 2 : intensifier l'accompagnement vers l'insertion professionnelle. C'est dans ce volet que les actions des précédentes Calpae au titre des mesures socle ou des initiatives locales pouvaient continuer à être financées. L'intensification de l'accompagnement devait constituer la première étape vers la programmation hebdomadaire d'au moins 15 heures d'actions de formation ou d'accompagnement pour les allocataires du RSA, en 2025 ;
- volet 3 : pour certains départements le déploiement d'un accompagnement renoué des allocataires du revenu de solidarité active. Il s'agissait de financer, dans de nouveaux départements, l'expérimentation de l'accompagnement de 15 heures des allocataires du RSA.

Les instructions pour les contrats locaux de solidarité et les contrats d'insertion comprenaient certains paragraphes introductifs identiques. Elles faisaient chacune référence à des principes convergents, et permettaient aux départements volontaires de réaliser une contractualisation unique « rendant compte de la transversalité des politiques publiques déployées ».

Toutefois, il était précisé que les deux conventions n'étaient pas liées entre elles. Il apparaît également, à la lecture d'un contrat unique solidarité et insertion, qu'il ne s'est agi que d'agrèger les deux modèles. Les modalités de financement, de suivi, d'évaluation demeurent différentes. Surtout, alors que les mesures du contrat local de solidarité étaient prévues pour

être financées jusqu'en 2027, celles de la convention insertion ne devaient couvrir qu'une année. Il a cependant été question d'une possible prolongation les années suivantes, qui n'avait pourtant pas été officialisée, début 2025, par la publication d'une nouvelle instruction.

En 2024, plus d'un tiers des départements ont fait le choix de signer un contrat unique, 60 départements en ont signé deux, et un département n'en a signé aucun.

La mise en place du contrat d'insertion a donc provoqué un nouveau rétrécissement du périmètre des contrats locaux de solidarité, par rapport aux Calpae. Il faut rappeler que les mesures consacrées à l'accompagnement des allocataires du RSA en constituaient le cœur (presque la moitié des dépenses de contractualisation entre 2019 et 2023). Après les contrats de prévention et de protection de l'enfance, ces contrats d'insertion contribuent à affaiblir la portée des contrats de solidarité. Ils aboutissent également à multiplier des contrats différents dans le champ de la lutte contre la pauvreté, alors que sur les territoires, ce sont toujours les mêmes acteurs qui les signent.

Tableau n° 6 : comparaison entre le contrat local des solidarités et le contrat insertion dans l'emploi

	Contrat local des solidarités	Contrat insertion dans l'emploi
<i>Mesures</i>	Disparition du principe de mesures socle et des dispositifs d'insertion des ARSA Initiatives locales dans le champ des axes définis nationalement : Axe 1 : prévention de la pauvreté dès l'enfance (soutien à la parentalité, prévention du décrochage scolaire)	Volet 1 : soutenir les départements dans la préparation de la mise en place du projet France Travail.
	Axe 2 : lutter contre la grande exclusion grâce à l'accès aux droits (prévenir la bascule dans la pauvreté, prévention des expulsions locatives, bidonvilles)	Volet 2 : Étoffer les offres d'insertion locale (dont accompagnement et insertion des ARSA)
	Axe 3 : construction d'une transition écologique solidaire (précarité énergétique, mobilité, alimentation durable)	Volet 3 : Financement des expérimentations de l'accompagnement renouvelé des ARSA
<i>Durée</i>	2024-2027	2024
<i>Négociation</i>	Commissaires/Ddets	Ddets
<i>Programmes budgétaires</i>	P 304	P 102
<i>Modalités de financements</i>	Co financement paritaire État/département	Volet 1 et 3 : 100 % État Volet 2 : co financement paritaire État/département
<i>Suivi et évaluation</i>	Dialogue annuel de gestion (commissaires/Ddets), rapport d'exécution après deux ans, évaluation finale	Suivi par les Ddets Bilan financier du département au plus tard trois mois après la fin du contrat

Source : Cour des comptes

2.4.1.3 Le déploiement de pactes locaux des solidarités complémentaires aux contrats locaux de solidarités

En complémentarité avec les contrats locaux de solidarités, un nouvel instrument a été mis en place : les pactes locaux des solidarités. Il s'agissait d'un document distinct des contrats avec les départements, évoqué tout d'abord par l'instruction de novembre 2023. La finalité de cet outil a évolué, pour être précisée par une instruction tardive, parue en juin 2024, mais pour une mise en œuvre la même année. Les pactes locaux devaient ainsi cibler, au plus, trois priorités portant sur des territoires identifiés collectivement par le niveau local, et répondre de manière concrète aux besoins des plus précaires. Plusieurs principes doivent les régir :

- la compensation : les pactes locaux peuvent répondre à des problématiques identifiées sur les territoires, mais qui n'ont pas trouvé de réponse dans les contrats locaux ;
- la priorisation des publics : les enfants, les femmes, les familles monoparentales et les travailleurs pauvres sont ciblés ;
- l'innovation : les actions des pactes peuvent être duplicables, quantifiables et avec un impact fort et rapide ;
- l'association de tous les acteurs : toutes les ressources, y compris celles du secteur privé, pourront être mobilisées.

Ces pactes locaux viennent remplacer les « crédits d'alliances locales » (anciens « crédits commissaires » qui seront analysés ultérieurement) mais ils sont plus encadrés que ces derniers, ce qui est pertinent. Leur montant en 2024 a été notifié aux commissaires à hauteur de 16 M€ au total.

La contractualisation a été arrêtée avec les régions, compte tenu de leur faible implication dans les précédentes conventions d'appui. En revanche, elles ont été poursuivies avec les métropoles, ainsi que la ville de Marseille. Une instruction interministérielle d'octobre 2023 est venue encadrer ces contrats locaux. À la différence des contrats avec les départements dont le périmètre est défini par trois axes, les métropoles peuvent intervenir sur les quatre axes du Pacte : la prévention de la pauvreté dès l'enfance, la lutte contre la grande exclusion grâce à l'accès aux droits, la construction d'une transition écologique solidaire et l'accès à l'emploi pour tous. Comme pour les départements, les actions contractualisables doivent s'inscrire dans le cadre des référentiels prévus pour chaque axe. Le commissaire à la lutte contre la pauvreté est chargé de s'assurer de la cohérence des actions proposées avec ces référentiels.

Les objectifs pour les trois premiers axes sont les mêmes que ceux des départements, mais ajustés à leurs territoires. Quant au dernier axe sur l'accès à l'emploi, il s'agit de permettre de prendre en charge la levée des obstacles sociaux à l'insertion professionnelle, de financer des actions ciblées en direction de publics très vulnérables (personne en grande précarité, en situation d'errance, sortants de prison...), ou des actions de repérage des publics les plus éloignés de l'emploi.

2.4.2 Des objectifs et des priorités qui ont évolué

2.4.2.1 Un lien moins établi entre financement et évaluation

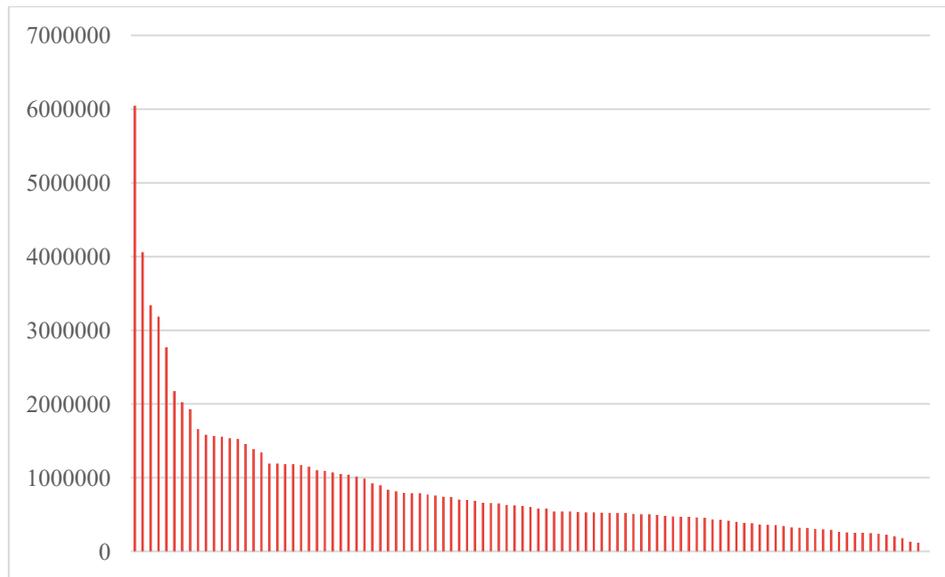
Les modalités de financement ont évolué entre les conventions d'appui issues de la Stratégie, et les nouveaux contrats de solidarité. Les précédents contrats, pluriannuels, conditionnaient le versement des crédits à l'évaluation des actions. Dans les nouveaux contrats locaux, le lien entre versement des crédits et évaluation est moins établi. Les financements sont toujours attribués de façon pluriannuelle, toujours sous réserve de la disponibilité des crédits et du principe d'annualité budgétaire.

Le montant négocié pour 2024 devait être reconduit à l'identique en 2025 et 2026, sous réserve toutefois du niveau d'exécution des actions, analysé par le commissaire à la lutte contre la pauvreté assisté par la Ddets. Le montant attribué en 2027 sera conditionné à l'évaluation à mi-parcours sur le niveau de consommation des crédits, la réalisation des actions et l'atteinte des cibles (cf. infra), et pourra être renégocié à la baisse par l'État. Comme dans le cadre des précédentes conventions, le financement État sera défini par avenant chaque année.

Le principe de cofinancement est maintenu, tout comme la possibilité pour le département de mettre en œuvre des actions nouvelles ou de renforcer des actions existantes. Les montants plafonds accordés par l'État à la contractualisation avec les départements étaient de 90 M€ en 2024. Leur analyse fait apparaître une différence assez marquée entre quelques départements, qui ont des plafonds supérieurs à 2 M€, quand plus de 70 % d'entre eux s'élèvent à moins d'1 M€ :

- entre 2 et 6 M€ pour 7 départements,
- de 1 à 1,9 M€ pour 23 départements,
- de 300 à 900 000 € pour 58 départements,
- de 100 à 300 000€ pour 13 départements.

Ces montants plafonds ne peuvent pas valablement être comparés à ceux des Calpae (exécutés à hauteur de 127 M€ en 2019, 140 M€ en 2020, 157 M€ en 2021, 142 M€ en 2022 et 86 M€ en 2023), compte tenu de l'évolution des périmètres des deux instruments.

Graphique n° 8 : total des montants plafonds définis par département en 2024, en €

Source : Cour des comptes, d'après les tableaux de la DIPLP

Un financement particulier a été prévu pour les métropoles, qui doit connaître une trajectoire ascendante, avec 12,5 M€ en 2024, puis 15 M€ en 2025, 17,5 M€ en 2026 et enfin 20 M€ en 2027.

En ce qui concerne les départements, les trois axes n'étaient pas financés de la même manière :

- l'axe transition écologique pour 35 M€ (38,9 % du montant plafond total) ;
- l'axe accès aux droits pour 32 M€ (35,6 % du montant plafond total) ;
- l'axe lutter contre les inégalités dès le plus jeune âge pour 23 M€ (25,6 % du montant plafond total).

Selon l'instruction de 2023, la répartition des plafonds de financement par département a été définie par axe, à partir d'un indicateur composite de pauvreté générale commun à tous les axes et incluant le nombre de personnes pauvres et allocataires du RSA (60 %) et d'un indicateur composite portant sur les enjeux spécifiques de l'axe (40 %).

La délégation interministérielle a pu préciser ces points : l'indicateur de pauvreté générale recouvre, en plus du nombre de personnes pauvres et d'allocataires du RSA, le taux de population couverte par le RSA et le potentiel financier par habitant. Pour les indicateurs portant sur les enjeux spécifiques de chaque axe, d'autres données sont prises en considération, comme par exemple la part des jeunes de moins de 25 ans, la part des familles monoparentale (axe prévention des inégalités dès le plus jeune âge), ou le nombre d'expulsions locatives (axe lutter contre la grande exclusion), le nombre de dossiers de surendettement avec impayés d'énergie (axe transition écologique) ...

2.4.2.2 Des actions contractualisées qui s'orientent majoritairement vers l'accès aux droits

La délégation interministérielle a réalisé un point d'étape du Pacte des solidarités à destination des acteurs, lors d'une journée de séminaire en novembre 2024. Elle a notamment présenté une première analyse des contrats locaux, en précisant cependant qu'elle portait sur 87 contrats sur un total de 94 prévus. En outre, les documents analysés ne sont pas tous des versions définitives ou votées, et peuvent aussi avoir suivi une trame différente de celle prévue.

Les montants totaux contractualisés sont variables :

- 95 à 100 % de l'enveloppe, pour 62 collectivités⁵³,
- entre 50 et 94 % pour 28 collectivités,
- moins de 50 % pour 4 collectivités.

Sur les 90 M€ de montants plafonds prévus, 79,5 M€ ont été délégués aux départements dans le cadre des contrats, soit 83 %. Selon la délégation, le niveau des montants contractualisés n'est pas à mettre en relation avec l'engagement des départements, mais plutôt le signe d'un ciblage précis des actions en matière de lutte contre la pauvreté, en plus du droit commun, avec la possibilité d'une montée en puissance ultérieure. Cependant, il apparaît que le nombre de départements engagés dans les contrats locaux est moindre que pour les Calpae, puisque sept départements ne devraient pas en conclure⁵⁴.

Si l'on s'intéresse à présent à la nature des mesures contractualisées, il apparaît, de façon nette, une répartition différente de ce qu'avait proposé l'État dans ses enveloppes plafond. L'axe sur lesquels les montants contractualisés ont été les plus importants est celui de la lutte contre la grande exclusion grâce à l'accès aux droits (33,3 M€ soit 37 % du total au lieu des 32 M€ prévus). La répartition des crédits s'est concentrée sur :

- l'accès aux droits (70 % des crédits), avec une prédominance d'actions visant à coordonner et à structurer le réseau des acteurs ;
- la prévention des expulsions locatives (16 %).

Le deuxième axe est celui de la prévention des inégalités dès le plus jeune âge (32,4 M€ soit 36 % du total au lieu des 23 M€ prévus). Les montants contractualisés ont porté principalement sur :

- l'accompagnement des jeunes précaires vers l'autonomie (37 %) ;
- le soutien à la parentalité et aux familles (36 %), avec principalement des actions d'accompagnement tels la médiation familiale, le coaching, des temps de répit parent/enfant. D'autres mesures ont été prévues pour financer des lieux ressources (maison des parents par exemple) ou l'accueil de jeunes enfants (garde d'enfants à horaires atypique par exemple) ;

⁵³ L'instruction de 2023 sur la mise en œuvre des contrats locaux des solidarités précisait ainsi que le terme « département » désignait les conseils départementaux, la collectivité unique de Corse, la collectivité européenne d'Alsace, la métropole de Lyon, et les départements-régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte). Dans les données transmises par la DIPLP figurent également Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin.

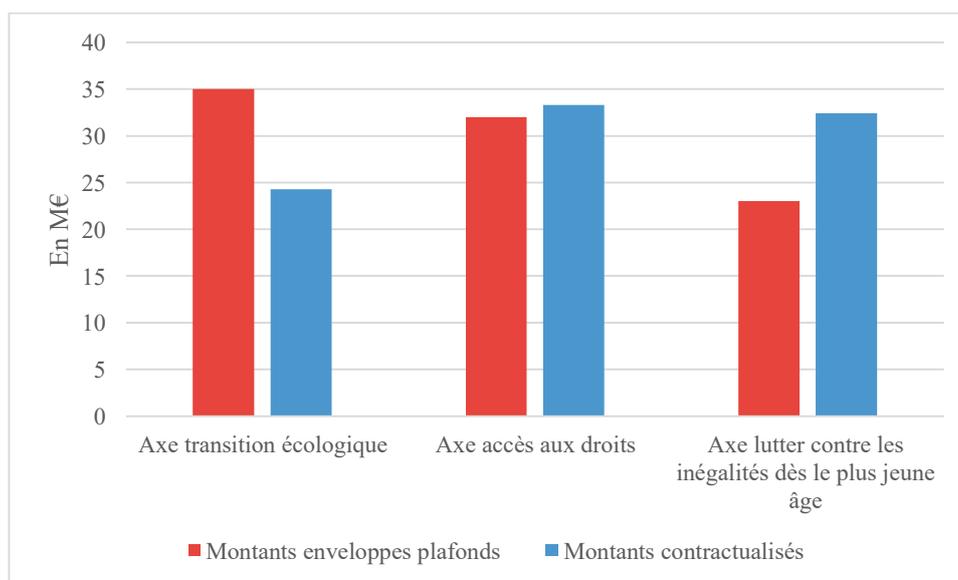
⁵⁴ Les départements en question sont l'Ain, la Haute-Savoie, l'Ardèche, la Haute-Loire, la Moselle, l'Yonne, les Pyrénées-Atlantiques. Parmi les métropoles, Metz a refusé de contractualiser.

- la prévention du décrochage scolaire (21 %).

Au contraire de ce qui était prévu, c'est l'axe sur la transition écologique dont les financements contractualisés ont été les moins importants (24,3 M€, soit 27 % du total au lieu des 35 M€ prévus). D'après l'analyse de la délégation interministérielle, cela témoignerait de la difficulté des collectivités à s'engager dès la première année dans des domaines plus nouveaux. Dans cet axe, les crédits ont d'abord été fléchés vers :

- des actions d'accès à l'alimentation durable pour tous (37 % du total) principalement pour des actions de structuration et de coordination de l'aide alimentaire, puis pour l'alimentation dans les cantines des collèges (tarification sociale ou amélioration de la qualité des produits alimentaires proposés) ;
- la lutte contre la précarité énergétique (30 %), tout d'abord pour des aides financières, puis pour le repérage et l'accompagnement des publics concernés ;
- et enfin le droit à la mobilité (26 %), essentiellement pour financer des plateformes de mobilité.

Graphique n° 9 : répartition financière entre les trois axes des contrats locaux en 2024, en M€



Source : Délégation interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté

2.4.3 L'amélioration de la méthode et des outils de suivi des mesures sous contrat

2.4.3.1 Un processus de suivi et d'évaluation des actions renouvelé

L'évaluation de la contractualisation menée par l'inspection générale des affaires sociales a été largement reprise pour concevoir les nouveaux instruments issus du Pacte des solidarités. En premier lieu, il est apparu nécessaire de corriger l'absence de diagnostic territorial, qui avait pesé sur la mesure des effets des anciens contrats.

À cet égard, l'instruction interministérielle de janvier 2023 sur les conventions d'appui de la même année comportait des éléments pour anticiper le lancement des nouveaux contrats. Elle précisait que les résultats de ces diagnostics devaient servir de base pour définir les actions à contractualiser et les objectifs à atteindre dans les contrats locaux à partir de 2024. Il était ainsi prévu d'établir les indicateurs quantitatifs de la situation de départ du contrat local (« T0 »), qui pourraient être comparés aux résultats d'un premier bilan évaluatif réalisé trois ans plus tard sur le même modèle.

Le planning prévisionnel indiquait un lancement de la démarche avant la fin mai 2023, et la réalisation de l'état des lieux jusqu'au 15 septembre. Même si la décision de faire réaliser ces diagnostics apparaît pertinente, les délais prévus pour leur exécution se sont révélés, comme lors du lancement de la précédente Stratégie, particulièrement serrés. Leur réalisation a d'ailleurs été confiée à des cabinets de conseil présents dans les territoires. Cela semble d'autant moins compréhensible que les conventions d'appui avaient été prolongées une première fois en 2022, puis une deuxième en 2023, ce qui aurait pu permettre de laisser plus de temps aux acteurs de terrain pour mener ce travail essentiel.

Compte tenu des difficultés rencontrées dans la saisie des indicateurs Calpae évoquées précédemment, le processus de suivi a été simplifié. Il existe ainsi deux types d'indicateurs dans les contrats locaux : les uns qui relèvent du niveau local, et les autres ont été définis au niveau national. Au plan local, chaque action contractualisée doit comporter un indicateur T0, une trajectoire progressive sur quatre ans avec des cibles intermédiaires et une cible finale, définis par les services de l'État et du département. Les départements doivent renseigner annuellement les indicateurs.

En outre, 15 indicateurs nationaux obligatoires ont été définis par l'État dans les référentiels, pour certaines actions contractualisées. Ils doivent être complémentaires des indicateurs locaux et font l'objet d'une trajectoire d'objectif définie lors des diagnostics de préfiguration. Un guide a été publié en annexe de l'instruction de novembre 2023 sur la mise en œuvre des contrats locaux, pour préciser leur définition et en faciliter la remontée.

Ils sont peu précis dans leur intitulé, et même s'ils sont décrits par le guide, recouvrent dans les faits une grande diversité de situations. Il sera donc certainement difficile de pouvoir en tirer des conclusions ou des comparaisons entre les départements. Par exemple, dans l'axe « prévenir la pauvreté et lutter contre les inégalités dès l'enfance » figure un indicateur pour suivre « le nombre d'adolescents mineurs ayant bénéficié des actions en matière de prévention et de traitement du décrochage scolaire et des actions d'ouverture à la culture, aux sports et aux loisirs ».

Le processus d'évaluation a été revu, pour le séquencer en trois moments : un dialogue de gestion annuel, une évaluation plus approfondie à mi-parcours, et une évaluation finale. Il est prévu la mise en œuvre d'un dialogue de gestion entre le département et les services de l'État, pour présenter le déroulement des actions et les moyens mobilisés. Le département réalisera à cette occasion un rapport d'état d'avancement avec les indicateurs contractualisés. Les rapports d'exécution à réaliser par les départements ont été maintenus, mais à une échéance plus longue que dans les précédents contrats, soit deux ans. Ils doivent décrire, pour les années 2024 et 2025, un bilan financier, les indicateurs contractualisés pour évaluer les résultats obtenus, et le niveau d'atteinte des objectifs de chaque action du contrat. Enfin, il est prévu la réalisation d'un diagnostic de territoire final en 2027, pour évaluer l'effet des contrats locaux, en prenant appui sur l'évolution des indicateurs de départ (T0).

En outre, une nouvelle modalité d'évaluation apparaît dans les contrats locaux, celle de l'impact social sur les bénéficiaires. Elle doit porter sur une à plusieurs actions contractualisées pendant toute la durée du conventionnement. Le choix de l'action devait être opéré conjointement par l'État et le département au moment de la réalisation des diagnostics territoriaux préalables à la contractualisation. Le financement de la mesure d'impact social devait être prévu dans le coût de financement du projet concerné dans le contrat local.

Un nouvel article a été ajouté aux contrats locaux des solidarités par rapport aux conventions d'appui, qui porte sur le contrôle financier de l'administration. Il prévoit notamment, à titre exceptionnel, que le département rembourse les sommes indûment perçues en cas d'inexécution des dépenses contractualisées. Un contrôle sur place pendant et au terme du contrat local peut être réalisé par l'administration.

En ce qui concerne les métropoles, chaque action contractualisée devait être assortie d'un ou plusieurs indicateurs chiffrés définis localement, en complément de l'indicateur national s'il existe sur la thématique considérée. Les indicateurs locaux et nationaux devront être renseignés par la métropole chaque année.

2.4.3.2 Le déploiement d'un nouvel outil informatique destiné à améliorer le suivi et l'évaluation des mesures

De plus, les recommandations du comité d'évaluation de la Stratégie ont été prises en considération pour construire de nouveaux outils de suivi des mesures du Pacte. Outre le tableau de bord des mesures nationales évoqué précédemment, la délégation interministérielle s'est attachée, en partenariat avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et avec la direction générale de la cohésion sociale, à développer un nouveau système : « Pilot'actions ».

Il s'agit d'un outil numérique de suivi des contrats locaux avec les collectivités territoriales, déployé au début de l'année 2025. Sa conception relève d'un travail conjoint entre les services centraux, les commissaires à la lutte contre la pauvreté, les services des Drets et des Ddets et les collectivités locales. L'objectif premier était de proposer un outil ergonomique, fluide et simple d'utilisation, qui concentre toutes les informations importantes sur les contrats : nombre et contenus des actions, budget, cofinanceur, calendrier, indicateur de suivi. Il s'agit par ailleurs d'harmoniser le travail de recensement des contrats pour permettre une analyse précise et diffuser par la suite les chiffres clés et les enseignements.

Ce nouvel instrument marque en effet une progression nette par rapport aux précédentes conventions et ouvre la voie à de nouvelles possibilités d'analyse des contrats, à confirmer lorsque son déploiement et son appropriation par les acteurs locaux seront achevés.

2.5 Une accumulation de contrats qui disperse les moyens de l'État territorial, une nouvelle cohérence à envisager

Les acteurs rencontrés pendant l'enquête, ainsi que les évaluations de l'Igas (en tous les cas pour les premières années de mise en œuvre des Calpae) et de France Stratégie, s'accordent

à considérer la contractualisation comme une opportunité, même s'ils n'en ignorent pas les lacunes. Pour les départements, elle aurait mobilisé les compétences, et produit des changements de pratiques notables, favorisé plus de transversalité, resserré le suivi des actions, et renforcé les liens avec l'État. Pour l'État, la mise en place de mesures socle aurait contribué à assurer une cohérence territoriale de l'action sociale, et lui aurait permis de jouer un rôle plus affirmé dans certains domaines (en matière d'aide sociale à l'enfance, mais aussi sur l'accompagnement social des allocataires du RSA), en conservant le principe de décentralisation des politiques sociales.

Si la contractualisation semble incontournable, il est toutefois nécessaire de s'interroger sur plusieurs points de l'outil conventionnel, également relevés par les acteurs rencontrés pendant l'enquête et qui se sont accentués au fur et à mesure des années. Le premier tient à la multiplication des contrats, qui a trouvé son point culminant à partir de 2024, comme cela a été évoqué. Ces divers contrats mobilisent les ressources peu nombreuses de l'État local (cf. partie 3), qui ont d'autant plus de difficultés à peser avec tout le poids nécessaire dans leur dialogue avec les départements. La lisibilité de l'action de l'État sur les territoires se trouve également amoindrie par ces différents instruments.

Leur multiplication a d'autant moins de sens que, sur les territoires, ils sont signés par les mêmes acteurs :

- le préfet de département, mobilisant les directions départementales de l'emploi du travail et des solidarités (Ddets) et selon les situations les commissaires à la lutte contre la pauvreté ;
- le président du conseil départemental, s'appuyant sur son directeur général adjoint des solidarités qui, dans de nombreux départements, encadre à la fois la direction de l'insertion, de l'action sociale et de l'enfance.

Outre l'accumulation de contrats, les mesures qu'ils financent peuvent susciter des interrogations. En premier lieu, alors que les Calpae s'appuyaient initialement sur quelques mesures socle, leur disparition dans les contrats de solidarité traduit une forme de renonciation aux objectifs de cohérence portés par les contrats avec les départements.

Dans l'instruction sur la mise en œuvre des contrats locaux de solidarité en 2024, des financements ont été prévus pour financer une personne référente dans les départements, qui pourrait assurer une mission transversale de coordination des différentes actions portées par le contrat des solidarités⁵⁵.

En première approche, ces possibilités de financement de poste de chargé de mission traduisent la reconnaissance par l'État de la complexité des instruments mis en place, et l'intention d'y remédier. En deuxième approche, on peut néanmoins s'interroger sur la pertinence de réserver une partie, même minime, du financement de la lutte contre la pauvreté à des frais de gestion, et de l'institutionnaliser de la sorte.

Enfin, les contrats souffrent de difficultés de suivi et d'évaluation. Le principe d'effet de levier des financements de l'État ne peut être objectivé, que cela soit pendant la période des Calpae ou celle à venir des contrats locaux des solidarités. La mesure des effets des premières conventions n'a pu être pleinement réalisée, du fait d'absence de diagnostic initial et de lacunes dans la remontée des indicateurs par les départements. Dans les nouveaux contrats, les

⁵⁵ On peut souligner que le contrat insertion pour la mise en œuvre de la loi plein emploi prévoit également le financement dans les départements d'un poste de chef de projet de la réforme France Travail (volet 1 du contrat).

indicateurs nationaux ont été conçus pour s'appliquer à une large variété de situations, ce qui amoindrit leur précision. De nouvelles démarches d'évaluations grâce à des outils numériques sont cependant en cours, et pourraient corriger en partie les lacunes précédentes, sous réserve de leur appropriation par les acteurs. En tout état de cause, toutes ces démarches d'évaluation reposent principalement sur les déclarations des départements.

L'intérêt d'une contractualisation unique est reconnu à la fois par la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté et par la direction générale de la cohésion sociale. Sans exprimer une opposition ferme sur le sujet, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle considère cependant qu'un instrument contractuel à plusieurs volets pourrait générer une forme d'émiettement des actions avec, selon elle, un risque de « *dilution de l'effet levier recherché* ».

Une refonte de ces contrats devrait être envisagée, dans l'hypothèse où cet outil serait prolongé au-delà de 2027, en envisageant un contrat unique comportant plusieurs volets qui répondraient à leurs enjeux propres, mais dont les conditions de négociation, de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et dont le calendrier seraient unifiés.

Recommandation n° 3. (DGCS, DGEFP - 2026) : Dans l'hypothèse de la prolongation de l'outil contractuel au-delà de 2027, concevoir un seul contrat comportant plusieurs volets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté devait s'ancrer dans les territoires grâce à la mise en œuvre de nouveaux contrats avec les départements : les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (Calpae).

Les conventions comprenaient ainsi une partie avec quelques « mesures socle », identiques dans tous les départements, qui devaient permettre de concilier exigence de cohérence territoriale de l'action sociale, et principe de libre administration des collectivités locales. Des dispositifs d'initiatives locales pouvaient également être financés, pour donner de nouvelles possibilités d'action aux départements. Ces conventions ont suscité dans leur principe une adhésion quasi unanime des départements.

Les crédits de l'État pour la mise en œuvre des mesures des conventions d'appui se sont élevés à 653,4 M€ entre 2019 et 2023. En 2022 et en 2023, les financements annuels ont diminué, en lien avec la sortie des mesures d'aide sociale à l'enfance du périmètre des Calpae, le recentrage sur l'accompagnement des allocataires du RSA, puis l'extinction des conventions. Du côté des départements, il n'est pas possible de retracer leurs dépenses qui, selon le principe de cofinancement, devaient être identiques à celles de l'État, et donc d'affirmer la réalité d'un effet levier des conventions.

À partir de 2024, les contrats locaux des solidarités (2024-2027) ont été proposés aux départements pour prendre la suite des conventions d'appui. Ils comportent cependant des différences de fond : abandon du principe de mesures socle, et suppression des mesures d'insertion des allocataires du RSA. 90 M€ annuels entre 2024 et 2027 ont été prévus, pour financer des dispositifs de transition écologique, d'accès aux droits et de lutte contre les inégalités dès le plus jeune âge.

Au final, la contractualisation représente un outil consensuel, qui a permis de renforcer le dialogue entre l'État et les collectivités dans le champ social. Cependant, l'ambition d'un instrument unique centré sur la lutte contre la pauvreté a été revue à la baisse entre 2019 et 2024, sous l'effet cumulé des évolutions de périmètre et de la multiplication des contrats avec les départements. Alors qu'ils sont toujours signés par les mêmes acteurs sur les territoires, ils déclinent des modalités différentes de mise en œuvre. Ils viennent ainsi disperser les moyens pourtant rares des services déconcentrés et affaiblir la lisibilité de l'action de l'État dans ce domaine. Ces différents éléments plaident pour une refonte de ces contrats, dans l'hypothèse où cet outil serait prolongé au-delà de 2027. Il devrait alors être envisagé un contrat unique comportant plusieurs volets thématiques, mais dont les conditions de négociation, de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et de calendrier seraient unifiées.

3 UNE ORGANISATION DE L'ÉTAT QUI NE TROUVE PLUS SA JUSTIFICATION EN PHASE DE GESTION

Le lancement de la Stratégie s'est accompagné d'une organisation administrative ad hoc, avec une petite délégation interministérielle de mission et le déploiement de commissaires à la lutte contre la pauvreté auprès des préfets de région. Les avantages et inconvénients de cette organisation, qui s'ajoute aux compétences des administrations centrales et déconcentrées, méritent d'être examinés en phase de mise en œuvre et de gestion des dispositifs.

3.1 Une délégation interministérielle *ad hoc* créée pour incarner la Stratégie à son démarrage, dont la valeur ajoutée est moins démontrée sur la durée

Une délégation interministérielle a été créée en 2017, en plus des administrations compétentes, pour préparer la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ce type d'organisation *ad hoc* peut être justifié au stade de la conception et du démarrage d'une politique publique, mais il est moins justifié dès lors qu'il s'agit de gérer le déploiement et le fonctionnement des dispositifs concernés, notamment au plan budgétaire.

3.1.1 Une petite administration de mission s'ajoutant à une organisation déjà complexe et qui a progressivement perdu en soutien politique

En octobre 2017, un an avant la présentation de la Stratégie, le gouvernement a créé les fonctions de « délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants

et des jeunes »⁵⁶ et y a nommé Olivier Noblecourt par décret du 15 novembre. L'intitulé a ensuite été modifié en « prévention et lutte contre la pauvreté » (DIPLP, sans mention des enfants et des jeunes) à l'occasion de la création des commissaires à la lutte contre la pauvreté en 2020⁵⁷, de façon à refléter la dénomination de la Stratégie. Chargé d'« *apporter son concours à la définition et à la mise en œuvre* » de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, il a pour missions :

« 1° *D'organiser la concertation avec les principaux acteurs du champ de la prévention et de la lutte contre la pauvreté ;*

« 2° *De coordonner, au niveau interministériel, les travaux de préparation de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté et de rédaction des projets de textes législatifs et réglementaires ;*

« 3° *D'assurer le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie.*

Il rend compte de ses travaux au Premier ministre et au ministre en charge des solidarités. Il en informe les autres ministres concernés. »

Le délégué interministériel est nommé par décret sur proposition du ministre chargé des solidarités, auprès duquel il est placé, et sans contreseing d'autres ministres, notamment ceux dont le délégué interministériel peut solliciter les services. Il n'y a pas de doctrine systématique, au sein de l'État, sur l'organisation-type d'une délégation interministérielle. Certaines sont rattachées à un seul ministre : par exemple, un délégué interministériel à la stratégie nationale pour les troubles du neuro-développement et un délégué interministériel à l'accessibilité sont institués sous l'autorité du ministre chargé des personnes handicapées (les décrets de création comportant cependant le contreseing des autres ministres concernés)⁵⁸. D'autres sont en revanche rattachées directement au Premier ministre : dans le champ social, c'est le cas du délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (Dihal) chargé de la stratégie « Un logement d'abord »⁵⁹ – même si la délégation qu'il dirige relève du ministre du logement.

Le choix a donc été fait de créer une petite structure (moins de dix personnes) en plus des directions d'administration centrale et sans responsabilité de gestion, le DIPLP n'étant responsable d'aucun des programmes budgétaires portant la Stratégie ou le Pacte. Elle s'ajoute aux administrations centrales, et en particulier à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui, dans les textes, est restée « *chargée de la conception, du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques de solidarité, de développement social et de promotion de l'égalité favorisant la cohésion sociale. Elle veille à la cohérence nationale et territoriale de ces politiques.* »⁶⁰.

⁵⁶ Décret n° 2017-1488 du 23 octobre 2017 instituant un délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

⁵⁷ Décret n° 2020-42 du 24 janvier 2020 portant création des commissaires à la lutte contre la pauvreté.

⁵⁸ Décret n° 2018-296 du 25 avril 2018 instituant un délégué interministériel à la stratégie nationale pour les troubles du neuro-développement et décret n° 2022-1578 du 16 décembre 2022 instituant un délégué interministériel à l'accessibilité.

⁵⁹ Décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

⁶⁰ Décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010 relatif à l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales et portant création d'une direction générale de la cohésion sociale.

L'objectif de départ était ainsi de s'appuyer sur une équipe-projet de « mission » clairement mandatée pour animer les travaux interministériels de préparation de la Stratégie, renforcer la cohérence entre les différentes actions existantes, identifier les manques éventuels et dégager des modes d'action innovants. À travers les financements locaux, l'objectif était à la fois de faire un travail de persuasion auprès des présidents de conseil départemental, et d'identifier des actions probantes susceptibles d'être généralisées sur l'ensemble du territoire.

Cette capacité d'animation et d'innovation s'est toutefois progressivement réduite sous l'effet de deux mouvements. D'une part, les crises, et tout particulièrement la crise de la Covid, ont obligé l'ensemble des administrations à se concentrer sur la réponse immédiate à l'urgence, les ramenant naturellement dans les cadres existants – le ministre de la santé et de la solidarité étant d'ailleurs lui-même, à partir de 2020, mobilisé en priorité par la crise sanitaire.

D'autre part, le portage politique dont bénéficiait initialement la délégation, qui s'est manifesté en particulier par la présentation de la Stratégie par le président de la République le 13 septembre 2018, s'est progressivement affaibli. Cela a conduit à une perte d'influence progressive de la délégation, qui s'est manifestée par la perte du pilotage d'instruments qui figuraient initialement dans son champ d'action.

Au plan interministériel, certains pôles se sont renforcés sous le pilotage de leur propre ministre : ainsi, non seulement la stratégie d'hébergement d'urgence et de mise à l'abri était dès l'origine distincte de la Stratégie pauvreté dans sa conception et son pilotage, mais le ministère du logement a aussi obtenu le transfert à la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement, à compter du 1^{er} janvier 2021, de la responsabilité du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », auparavant piloté par la DGCS.

Ce mouvement s'est aussi manifesté avec l'accélération des travaux du ministère du travail (distinct, à ce moment, du ministère des solidarités) sur l'accompagnement renforcé des allocataires du RSA vers l'insertion et l'emploi, ayant mené *in fine* à la loi sur le plein emploi. La création à partir de 2024 d'un instrument de contractualisation spécifique, placé sous le pilotage de la DGEFP, sur le volet insertion-emploi du Pacte des solidarités qui est en réalité l'accompagnement de la mise en place de France Travail, est un symptôme de la perte d'influence interministérielle de la DIPLP.

Au sein même du ministère chargé des solidarités, la même perte d'influence a été manifeste lorsque le secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé a présenté en octobre 2019 (soit un an après la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté) sa propre stratégie de prévention et de protection de l'enfance pour 2020-2022, pilotée par la DGCS, conduisant à sortir du périmètre de la Stratégie et des Calpae les mesures de soutien à l'insertion socio-professionnelle des sortants de l'aide sociale à l'enfance.

La multiplication de ces instruments contractuels a aussi eu des incidences sur le pilotage du travail des commissaires à la lutte contre la pauvreté et des services déconcentrés, de même que les à-coups dans le calendrier de préparation du Pacte (voir infra, partie 3.2).

Dans cette période, le niveau politique de coordination interministérielle, nécessaire pour que l'échelon administratif puisse remplir ses fonctions, a été manquant : ainsi, aucune réunion de ministres n'a été organisée au stade de la préparation ou du suivi de la Stratégie ou du Pacte, alors qu'il existe un comité interministériel de lutte contre les exclusions, placé sous

la présidence du Premier ministre et comprenant l'ensemble des ministres concernés⁶¹. La nomination dès octobre 2018 d'une ministre déléguée auprès de la ministre des solidarités et de la santé « chargée de déployer la Stratégie et de conduire la politique familiale et l'accès aux soins des personnes précaires »⁶², en plus du délégué interministériel, a pu aussi conduire à un brouillage de leurs rôles respectifs.

Le comité d'évaluation de la Stratégie souligne ainsi, dans son rapport de mars 2021, « un point d'alerte important » : « le soutien politique de la Stratégie reste insuffisant pour donner à la délégation qui en a la charge les moyens d'une coordination interministérielle et d'un pilotage propre à garantir un niveau de mise en œuvre à la hauteur des ambitions initiales ». De fait, le même rapport pointe la difficulté du comité d'évaluation (et de la DIPLP) à obtenir des informations complètes sur le déploiement des mesures de la Stratégie ou l'exécution budgétaire sur les programmes hors ministère des solidarités. *In fine*, dans les recommandations de son dernier rapport d'évaluation de juillet 2022, le comité insiste sur le besoin de « maintenir le caractère multidimensionnel de la Stratégie, renforcer la dimension interministérielle et collaborative de la Stratégie et veiller à sa bonne articulation avec l'ensemble des politiques sectorielles qui visent les mêmes publics (protection de l'enfance, santé, éducation, etc) ».

3.1.2 Une volonté d'améliorer les outils de suivi, à rapprocher du pilotage budgétaire

Dans ce contexte, la délégation interministérielle, maintenue dans la perspective de la préparation du Pacte des solidarités et de sa mise en œuvre, a fait évoluer son positionnement vers un rôle d'« ensemblier », terminologie utilisée dans la lettre de mission de la déléguée interministérielle signée par la ministre du travail, de la santé et des solidarités en avril 2024. Cette dimension reflète celle de la conception du Pacte des solidarités, qui vient lui-même en appui de chantiers de réforme prioritaires du gouvernement, et conduit la DIPLP à venir en complément des directions d'administration centrale pilotes et responsables de programmes budgétaires.

La délégation s'est ainsi attachée, dans la suite des recommandations du comité d'évaluation, à élaborer de meilleurs outils de suivi, en lien étroit avec les autres administrations concernées : le tableau de bord des mesures nationales, partagé en ligne sur le réseau de l'État, et l'outil numérique de pilotage des contrats, préparé avec la DGCS et la DGEFP, vont dans le sens d'une amélioration du suivi du déploiement des mesures et de l'exécution budgétaire, tout en constituant une valeur ajoutée claire du travail d'appui de la DIPLP.

La délégation organise les travaux interministériels autour d'un comité inter-administrations de suivi du déploiement du Pacte, qui a vocation à se réunir deux fois par an avec un ordre du jour précis (par ex. préparation de la réunion que le ministre des solidarités a tenue avec les associations le 14 novembre 2024) ; une réunion tenue mi-mars 2025 a été consacrée à faire le point sur l'exécution budgétaire de la première année du Pacte, donnant lieu à la réalisation d'un bilan du Pacte pour 2024 (voir *supra* partie 1.2.2.). L'invitation ponctuelle

⁶¹ Article R. 155-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

⁶² AFP le 15/11/2018.

des administrations aux réunions d'animation du réseau des commissaires permet aussi de faire circuler l'information dans les deux sens.

Elle organise aussi des réunions régulières avec la DGEFP et la DGCS, administrations pilotes des axes du Pacte qui relèvent des ministères sociaux. La déléguée interministérielle participe aux réunions des cabinets du ministre du travail et du ministre des solidarités avec leurs directeurs. Avec la DGEFP, désormais pilote de son propre instrument de contractualisation insertion-emploi pour l'application de la réforme France Travail, les échanges sont organisés en tant que de besoin. Avec la DGCS, pilote du programme 304 qui porte la plupart des mesures du Pacte relevant du budget de l'État, des réunions bilatérales mensuelles sont organisées au niveau directeur/déléguée, pour des décisions que la DGCS considère comme conjointes, notamment sur l'utilisation des crédits, le contenu des instructions aux services déconcentrés, ou la préparation des arbitrages. Le bureau Accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire, au sein de la sous-direction Inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté de la DGCS et les cinq chargés de mission de la délégation interministérielle font un point bimensuel d'avancement des travaux et ont des échanges informels au fil de l'eau, dans un « *réel binôme* ». La DGCS entretient par ailleurs ses propres relations interministérielles dans le cadre du Pacte : par exemple la mise en œuvre du programme « Mieux manger pour tous » (axe 4) « requiert une coordination DGCS/DGAL à laquelle la délégation n'a pas besoin de participer ».

Enfin la déléguée, conformément à sa lettre de mission, est aussi chargée d'entretenir la relation régulière avec les parties prenantes : élus locaux, associations du champ de la lutte contre la pauvreté, dont les actions sont souvent mises en valeur dans la lettre d'information mensuelle de la DIPLP diffusée par courrier électronique, et plus largement les entreprises ou la société civile, notamment via l'organisation ou la participation à des colloques et conférences. La délégation met également en avant son rôle de force de proposition sur les politiques publiques en faveur de la lutte contre la pauvreté au-delà du Pacte des solidarités, sur des sujets tels que les familles monoparentales (journée d'étude organisée le 20 mai 2025) ou les jeunes en rupture (élaboration d'un kit interministériel complété par les contributions d'acteurs associatifs), même si elle ne dispose pas de moyens budgétaires.

Dans ce contexte, la délégation interministérielle paraît moins en pilotage qu'en copilotage et en coordination de la mise en œuvre du Pacte des solidarités. Cette situation conduit à s'interroger sur les avantages et les inconvénients de maintenir une organisation séparée au sein du ministère des solidarités, ou de réintégrer la petite équipe de la délégation (dont la compétence et l'implication ne sont nullement mises en cause) au sein de la direction générale de la cohésion sociale.

Organiquement, confier le pilotage d'un dossier à une délégation interministérielle conduit à le situer en dehors du fonctionnement quotidien des directions d'administration centrale. Cela peut être justifié par le besoin de donner une impulsion particulière à un projet, en dégageant des moyens spécifiques à cette fin, dégagés de tout impératif de gestion. Ce type d'équipe peut être rattaché à un ministre, si le sujet est dans son champ de compétences, ou au Premier ministre, si le niveau de décision le requiert. Le caractère interministériel du projet devrait être, lui, assuré via les canaux usuels : réunions interministérielles au niveau des services pour la préparation des décisions, réunion des cabinets sous la présidence du cabinet du Premier ministre pour les arbitrages, voire au niveau du Premier ministre et des ministres lorsqu'il en est besoin.

Cependant, une fois en phase de gestion, la valeur ajoutée de ce type d'organisation est moins évidente, sauf à ce que l'équipe *ad hoc* dispose des leviers nécessaires pour piloter effectivement la mise en œuvre d'une politique. La difficulté éprouvée par la DIPLP à centraliser les informations sur l'exécution budgétaire de la Stratégie, alors même qu'un exercice public d'évaluation était confié à France Stratégie, en témoigne.

Au cas présent, à la différence par exemple de la délégation pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (Dihal) au ministère du logement, qui est devenue responsable du programme 177 depuis 2021 et fonctionne en pratique comme une direction d'administration centrale, la DIPLP n'est gestionnaire d'aucun des huit programmes budgétaires qui portent la mise en œuvre du Pacte. Cela peut être problématique dans une période où les mesures de régulation budgétaire peuvent être plus fréquentes. La DIPLP n'est pas non plus chargée de mener les négociations avec les organismes hors État qui portent une partie significative des mesures du Pacte, la cotutelle sur la Cnaf étant exercée au sein du ministère de la santé et des solidarités par la direction de la sécurité sociale et la DGCS. Enfin, d'autres administrations restent chargées, sous l'autorité directe du ministre des solidarités (et sans filtre particulier de la DIPLP) de politiques dont l'impact est majeur en matière de lutte contre la pauvreté : c'est en particulier la DGCS, responsable du programme 304, qui est compétente pour le paramétrage des minima sociaux, la politique d'aide alimentaire, ou l'organisation des professions sociales et médico-sociales.

En théorie il serait possible de transférer à la DIPLP certaines des responsabilités des directions d'administration centrale avec lesquelles elle travaille, ou de lui confier la responsabilité d'un programme budgétaire *ad hoc*. Cependant, ce type de restructuration est souvent lourd à gérer, pendant plusieurs mois. En pratique, cela conduirait aussi à vider la DGCS d'une partie de sa compétence et faire coexister deux directions d'administration centrale sur des sujets proches.

Une autre option serait de réintégrer le suivi du Pacte, et l'équipe qui en est chargée, au sein de celle des directions d'administration centrale dont les sujets de compétence sont les plus proches. La Direction générale de la cohésion sociale, chargée de « *la conception, du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques de solidarité, de développement social et de promotion de l'égalité favorisant la cohésion sociale* » d'après son décret d'attribution, paraît le candidat le plus naturel⁶³, d'autant plus que son directeur exerce déjà, ès qualités, les fonctions de délégué interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, et de délégué interministériel à la famille⁶⁴. Cela supposerait de déterminer la forme de ce rattachement : soit une cellule rattachée au directeur général, soit l'extension du bureau concerné au sein de la sous-direction « Inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté », soit les deux, de façon à assurer la continuité du portage à haut niveau et de l'animation des contractualisations⁶⁵. L'inscription de cette démarche dans le cadre d'un projet

⁶³ Les autres directions d'administration centrale sont plus éloignées du ministre de rattachement et des compétences de la DIPLP. La DGEFP, placée sous l'autorité du ministre chargé de l'emploi, « prépare, anime et coordonne la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et de la promotion sociale, et veille à la mise en œuvre de cette politique. ». La Dihal, placée au ministère du logement, « est chargée de la mise en œuvre de la politique publique en matière d'hébergement, d'accès au logement et de maintien dans le logement des personnes sans abri ou mal logées ».

⁶⁴ Décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010, précité.

⁶⁵ Une variante pourrait consister à désigner un conseiller expérimenté chargé de la prévention de la pauvreté et de la lutte contre les exclusions au sein du cabinet du membre du gouvernement chargé de ces sujets pour donner

de service permettrait d'identifier la répartition entre fonction de représentation politique (ministre chargé des solidarités et le cas échéant l'un des ministres délégués) et pilotage à l'échelon administratif, y compris pour les relations avec les parties prenantes et les associations. L'intégration dans les structures existantes de la mise en œuvre du Pacte et des contrats locaux de solidarité, ainsi que de leur suivi budgétaire, ne devrait pas empêcher de mettre en valeur les apports de l'expérience acquise par les équipes de la délégation en matière d'investissement social.

Recommandation n° 4. (Secrétariat général du ministère des solidarités - 2026) : Programmer une réorganisation administrative du pilotage des politiques de lutte contre la pauvreté au sein de l'administration centrale du ministère.

3.2 Un réseau des commissaires à la lutte contre la pauvreté à reconfigurer en tenant compte des services de l'État et des caractéristiques des territoires

Afin de piloter la mise en œuvre territoriale de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, un réseau de commissaires a été installé auprès des préfets de région. Véritables ensembliers des politiques de solidarité sur les territoires, leurs fonctions ont connu un affaiblissement progressif, en lien avec l'évolution du périmètre des contractualisations. Ce réseau devrait être reconfiguré, en tenant compte des services de l'État et des caractéristiques des territoires.

3.2.1 Un positionnement régional, des enjeux départementaux

Le déploiement d'un réseau de hauts fonctionnaires, délégués dans les fonctions de commissaires à la lutte contre la pauvreté, devait ancrer la dimension territoriale de la Stratégie, tout comme la signature des conventions avec les collectivités. L'instruction de février 2019 sur le lancement des conventions évoquait à ce titre des cadres de haut niveau, nommés auprès des préfets de région, pour piloter la mise en œuvre territoriale de la Stratégie.

Cependant, la création officielle⁶⁶ de ces emplois n'est intervenue qu'un an plus tard, avec le décret du 24 janvier 2020 du ministère de l'intérieur, complété par une instruction du Premier ministre en février de la même année. Celle-ci vient préciser les conditions de recrutement, le positionnement et les missions des commissaires. Elle met en évidence l'autorité hiérarchique des préfets de région auprès desquels ils sont placés, et le lien fonctionnel avec la délégation interministérielle.

les impulsions ministérielles, l'équipe au sein de la DGCS mettant en œuvre et assurant le suivi des mesures et de l'avancement du programme d'évaluation confié au CNLE.

⁶⁶ Il faut cependant préciser que des commissaires « préfigurateurs » avaient été nommés préalablement à la publication du décret de 2020.

Le processus de recrutement des 18 commissaires (13 en métropoles et 5 en outre-mer) fait ainsi intervenir, dans la sélection des candidats, le secrétariat général des ministères sociaux, la délégation interministérielle et le ministère de l'intérieur. Le choix définitif est réalisé par le ministère de l'intérieur, en lien avec le délégué interministériel. Dans les départements et les régions d'outre-mer, leur nomination est prononcée 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. Interrogée sur le profil des candidats à retenir, la délégation interministérielle a insisté sur leur diversité : administrateurs de l'État ou territoriaux, issus de l'inspection de l'action sanitaire et sociale ou du monde associatif. Leur évaluation est réalisée par le préfet de région. L'instruction du Premier ministre prévoit également la réalisation d'une lettre de mission, cosignée par le préfet de région et le délégué interministériel, pour définir leurs objectifs pendant la durée de leur mandat.

Dans les territoires, les commissaires sont placés directement sous l'autorité du préfet de région, et ne disposent d'aucun service en propre. Le positionnement au niveau régional des commissaires est éloigné des acteurs qui concourent principalement à la réalisation des mesures de la Stratégie, et en premier lieu des départements, même si les commissaires s'investissent chacun dans différents départements. Cet éloignement est plus ou moins fort, alors qu'un seul commissaire est nommé quelle que soit la superficie des régions.

Le déploiement du réseau des commissaires à la lutte contre la pauvreté a coïncidé avec la création des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets). Annoncée en juin 2019, elle a été effective en avril 2021, et est une composante de la réforme de l'organisation des services territoriaux de l'État. Elle a conduit notamment à fusionner les directions territoriales œuvrant dans le champ de l'insertion sociale et de l'emploi, afin d'accroître leur dimension interministérielle et améliorer la cohérence des politiques menées.

L'échelon régional a été repositionné sur des fonctions de pilotage stratégique, de gestion des moyens et d'animation fonctionnelle, tandis que l'échelon départemental était chargé de la mise en œuvre de l'action de l'État.

Les directions départementales sont compétentes en matière de politiques de cohésion sociale, de développement de l'emploi, d'insertion sociale et professionnelle, de l'accès et du maintien dans le logement et du travail. À ce titre, elles déclinent au niveau départemental toutes les missions liées aux solidarités de la compétence de l'État. Elles mettent ainsi en œuvre les politiques relatives à la prévention et à la lutte contre les exclusions, la protection des personnes vulnérables, l'inclusion des personnes en situation de handicap, la protection de l'enfance, le travail social, les actions sociales et économiques de la politique de la ville, la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité des chances.

Alors qu'elles ont été mobilisées non seulement sur les Calpae en appui des commissaires, mais aussi sur les autres contrats lancés depuis 2019, leurs moyens ont été fortement diminués depuis la réforme.

Dans un récent rapport, la Cour⁶⁷ relevait ainsi qu'entre 2010 et 2021, les effectifs de l'État présents dans les préfetures, les directions régionales et départementales ont diminué de plus de 11 000 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Au 31 décembre 2022, 7 815 ETPT étaient affectés au sein des Dreets et des Ddets. Près de trois-quarts des effectifs exercent des

⁶⁷ Cour des comptes, [La création des Dreets et des Ddets](#), observations définitives, avril 2024.

missions d'insertion professionnelle, de politiques de l'emploi et d'inspection du travail. Le dernier quart se consacre aux missions relatives à la cohésion et à l'insertion sociales.

D'après la DGCS, en 2022, au sein de ces effectifs « affaires sociales », 193,8 ETPT travaillaient sur l'accès aux droits, dont 45,6 ETPT étaient positionnés sur la contractualisation de la stratégie pauvreté, dans les 109 Ddets et Dreetes⁶⁸ du territoire.

Outre ces réductions d'effectifs, la Cour soulignait dans son rapport que les administrations centrales avaient conservé leur mode de fonctionnement antérieur, avec un pilotage qui demeurait spécifique à chaque filière, des priorités peu articulées et des dispositifs rarement concertés entre directions générales avant d'être promus.

Certains acteurs rencontrés au cours de l'enquête ont pu faire part d'une posture davantage politique des commissaires, qui leur permettrait des échanges plus faciles avec les exécutifs départementaux. Ils ont souligné leur rôle d'ensemblier, d'animateur de réseaux, leur capacité à aborder les sujets non pas sous le seul angle départemental, mais bien en prenant en considération le niveau régional. Pour d'autres, la plus-value de la fonction de commissaire n'est pas perceptible, par rapport aux services en place : il serait trop éloigné des territoires d'action, avec une expertise peu précise sur les situations et les acteurs locaux. En tout état de cause, il apparaît que leurs missions ont été largement centrées sur la mise en œuvre et le suivi des conventions avec les départements, et qu'elles ont évolué en même temps que ces dernières.

3.2.2 Des missions centrées sur la mise en œuvre et le suivi des conventions

3.2.2.1 La négociation et l'évaluation des conventions avec les collectivités territoriales

La mission centrale des commissaires consistait à piloter et mettre en œuvre la Stratégie nationale. À cet égard, leur rôle a été consolidé par l'instruction interministérielle de 2020, en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des Calpae jusqu'en 2023.

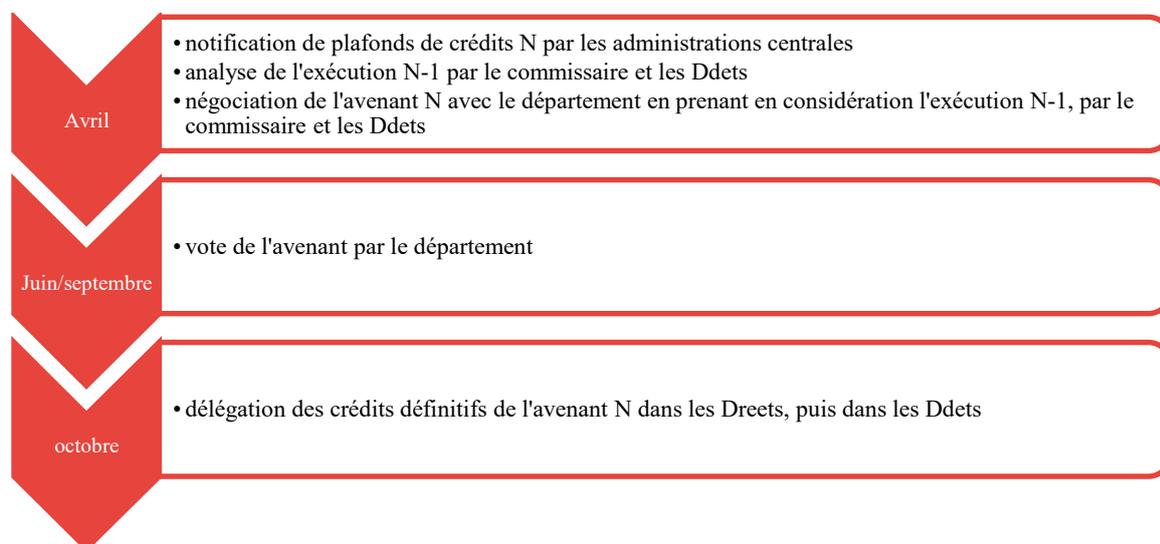
Ils étaient ainsi chargés de réaliser une note d'analyse sur le rapport d'exécution de l'année précédente par les départements, à transmettre à la délégation interministérielle et à la DGCS. Cette note devait reprendre les financements fléchés sur chaque action, les résultats obtenus par rapport aux cibles et analyser les justifications apportées par les départements sur leur exécution. Elle permettait d'ajuster le montant définitif à verser aux départements par les services centraux pour l'année en cours, dans le cadre de la négociation des avenants.

Dans les faits, les notes d'analyse consultées pendant la présente enquête ont analysé les rapports d'exécution départementaux avec précision, et se sont, le cas échéant, prononcées pour des réfections au moment de l'attribution effective des crédits. Comme indiqué précédemment, 83 % des crédits plafonds ont été effectivement délégués aux départements en

⁶⁸ 47 directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets), 45 directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (Ddets-pp), onze directions régionales des entreprises, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreetes), une direction régionale et interdépartementale des entreprises, de l'emploi, du travail et des solidarités en Ile-de-France (Drietes), trois Ddets outre-mer, une direction générale de la cohésion et des populations en Guyane, et une direction de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population à Saint-Pierre-et-Miquelon.

2021, 79 % en 2022 et 78 % en 2023. Pour réaliser ces différents travaux, les commissaires pouvaient s'appuyer à la fois sur les équipes des directions régionales et des directions départementales du travail et des solidarités.

Graphique n° 10 : calendrier indicatif de négociation des avenants annuels des Calpae et des délégations de crédits



Source : Cour des comptes

Dans le cadre de la mise en œuvre des contrats locaux des solidarités à partir de 2024, les commissaires ont été chargés de mener des diagnostics départementaux et métropolitains le cas échéant, avec l'appui des services déconcentrés (Dreets et Ddets). Dans les faits, compte tenu des délais impartis, les commissaires ont lancé des marchés auprès de cabinets de conseil pour la réalisation de ces diagnostics, et ont pu s'appuyer sur un document de cadrage de la DGCS et de la délégation interministérielle. Ce document précisait ainsi les objectifs des diagnostics, la nécessité de réaliser un état des lieux pour comparer les besoins du territoire avec l'offre de service existante, et la priorisation de pistes de contractualisation pour 2024.

En revanche, et comme cela a été indiqué précédemment, le lien entre évaluation et délégation effective des crédits n'est plus aussi fort que pendant la période précédente.

Outre ces missions, les commissaires sont également chargés de l'animation régionale des acteurs. Ils doivent soutenir les projets innovants et promouvoir une approche interministérielle de la Stratégie, non seulement avec les services déconcentrés rattachés au Préfet, mais aussi les agences régionales de santé, le rectorat... Ils ont également des fonctions de représentation et de communication sur les actions entreprises, en assurant les relations presse notamment.

3.2.2.2 Des marges de manœuvre territoriales pour le soutien des dispositifs, en dehors de la contractualisation

Sur les territoires, divers crédits ont financé des actions rattachées à la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, mais qui ne s'inséraient pas dans les conventions d'appui avec les départements. Leur exécution peut être suivie d'un point de vue budgétaire, sous l'appellation « marge de manœuvre territoriale ». Ce code regroupe à la fois :

- des appels à projets territoriaux dans les domaines de la Stratégie (petite enfance, santé, insertion emploi, accès aux droits, jeunes, alimentation). Ces crédits ont évolué de 0,7 M€ en 2021, à 7,3 M€ en 2022, et enfin à 13,5 M€ en 2023. Interrogées sur la nature de ces crédits, et sur leur forte progression, la direction générale de la cohésion sociale et la délégation interministérielle ont demandé à pouvoir expertiser le sujet de façon plus approfondie. Le commissaire était chargé sur les territoires de la bonne articulation de ces appels à projet, ce qui apparaissait une tâche complexe. ;
- et ce qui a été nommé les « crédits commissaires », avant de devenir les « crédits d'alliance locale » en 2023.

Dès 2020, l'instruction sur la poursuite des Calpae évoquait les crédits qui ne seraient finalement pas alloués aux départements alors qu'ils avaient été prévus dans les enveloppes plafond. Elle précise ainsi qu'ils seraient utilisés dans les régions, sous le pilotage des commissaires, pour conduire les actions de la Stratégie de la façon la plus efficiente. Selon la délégation interministérielle de lutte contre la pauvreté, il s'agissait d'assurer une forme d'équité territoriale, en compensant l'absence de contractualisation dans les territoires non couverts par cette dernière.

La Cour considère que les crédits qui n'avaient pas été utilisés dans le champ de la contractualisation auraient dû être restitués, règle qui doit valoir pour l'avenir.

Ces « crédits commissaires » étaient donc attribués en dehors de la contractualisation, mais pour financer des projets en lien avec la Stratégie. L'enveloppe était composée d'une partie forfaitaire définie en fonction des caractéristiques sociales des départements (taux de pauvreté principalement), qui, seule, était connue en début de gestion. À partir du second semestre de l'année, les montants des crédits finalement inutilisés pour la contractualisation étaient connus. Ils ont constitué la majeure partie des « crédits commissaires », qui ont beaucoup progressé pendant la période.

Tableau n° 7 : évolution des « crédits commissaires » entre 2021 et 2023

<i>En M€, en CP (arrondis)</i>	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	Total 2021-2023	Notification 2024
<i>Crédits commissaires</i>	34,2	52,7	52,6	139,5	<i>Sans objet</i>
<i>Pactes locaux des solidarités</i>	<i>Sans objet</i>				16

Source : Cour des comptes, d'après les tableaux de la DIPLP

Dans des courriels adressés aux commissaires ainsi qu'aux services déconcentrés, les services centraux (délégation interministérielle et direction générale de la cohésion sociale) indiquaient la répartition des crédits par région, en précisant les codes d'imputation, pour permettre leur suivi. Ces messages précisaient les codes d'imputation Chorus à retenir, mais n'indiquait pas de modalités particulières pour attribuer les financements, ni de critères de choix des porteurs de projet, des publics prioritaires ou du type de dépenses. Il existait donc une marge d'appréciation importante des commissaires dans l'utilisation de ces crédits.

Les commissaires consultés dans le cadre de cette enquête ont décrit des modalités formalisées d'attribution de ces financements. Des appels à projets ont été lancés, dont certains détaillaient le champ d'intervention propre aux grands axes de la stratégie, les porteurs de projets (associations) et dépenses éligibles, le montant minimal et maximal des demandes de financement... La sélection finale a mobilisé principalement la Dreets, les Ddets et d'autres services déconcentrés selon leur expertise sur les projets déposés.

Les montants exécutés des crédits commissaires se sont élevés à 139,6 M€ entre 2021 et 2023⁶⁹, alors que les montants exécutés au titre de la contractualisation ont été de 653,4 M€ entre 2019 et 2023. C'est à peine moins (141 M€) que les dépenses réalisées entre 2019 et 2023 pour les mesures socle d'accompagnement des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance, du plan de formation des travailleurs sociaux, du premier accueil social inconditionnel, des maraudes mixtes et de prévention spécialisée.

Cependant, alors que les départements devaient renseigner des dizaines d'indicateurs, et produire chaque année un rapport d'exécution détaillé pour justifier de l'utilisation des crédits (cf. partie 2), les modalités de suivi des projets financés par les commissaires n'étaient pas aussi clairement définies, en tous les cas au niveau national jusqu'en 2023. Au niveau local, les commissaires interrogés ont fait part de différentes modalités de suivi : rapport d'exécution et d'activité à remettre par les porteurs de projet, visites sur place, tableaux de suivi et de cartographie des projets... Au regard du nombre de projets financés, de l'étendue des régions, et en l'absence de moyens humains disponibles, les commissaires n'ont pu en réaliser un suivi exhaustif.

Il convient de souligner cependant que la délégation interministérielle a lancé une démarche plus précise de suivi et d'évaluation de l'utilisation de ces crédits, pour leur dernière année de mise en œuvre. En 2023, les courriels de notification des crédits d'alliance locale aux commissaires précisaient que ces crédits devaient financer des projets en direction des plus

⁶⁹ Montant partiel reconstitué, en attente de complément de la DGCS et la DIPLP.

modestes, et soutenir la réalisation d'une action dans les thématiques du futur Pacte des solidarités. Tous les porteurs de projets ayant bénéficié de financements dans ce cadre la démarche devaient ainsi interroger les bénéficiaires de leur action, via un questionnaire, et renseigner en fin d'année un socle d'indicateurs. La délégation précisait que ces questionnaires seraient déployés selon une méthodologie inspirée d'une première expérimentation en région, qui ne nécessiterait pas d'investissement conséquent ni un temps disproportionné par rapport à l'objectif. Pour faciliter la première année de mise en place, des crédits pouvaient être utilisés pour accompagner les associations dans la construction et le déploiement des questionnaires. Cette démarche devait permettre aux commissaires, aux services déconcentrés et à la délégation de disposer d'informations objectives sur la pertinence de ces projets locaux. L'ambition était de réaliser des mesures d'impact social des actions financées.

3.2.3 Une diminution progressive du champ de compétences des commissaires

Comme indiqué précédemment, les périmètres des Calpae ont progressivement diminué, avec tout d'abord le retrait des mesures d'aide sociale à l'enfance, puis le recentrage sur l'insertion. La mise en œuvre des contrats locaux des solidarités s'est traduite par la mise à l'écart des mesures d'insertion des allocataires du revenu de solidarité active, qui ont intégré les conventions d'insertion et d'emploi en 2024.

Les contrats d'insertion et d'emploi de 2024 devaient être négociés par les préfets de département, en lien avec les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) et en s'appuyant sur les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et sur les commissaires à la lutte contre la pauvreté. Ces derniers ne sont cependant cités qu'une seule fois par l'instruction, le dispositif prévu s'appuyant davantage dans les territoires sur les Ddets. Les Ddets devaient ainsi veiller à la cohérence et à la complémentarité des actions pouvant être contractualisées, mais aussi faciliter l'émergence de nouvelles actions. Enfin, elles devaient assurer l'établissement et le suivi de la convention.

Outre ces changements de périmètre, une autre évolution est intervenue, à partir de 2024, sur la capacité des commissaires à soutenir le financement des projets dans leur région. La délégation interministérielle a en effet décidé de remplacer les crédits d'alliance locale par les pactes locaux évoqués précédemment. Par la même occasion, leur montant a également été bien plus contraint (16 M€) que pendant la période des Calpae.

Comme pour les contrats locaux, la réalisation de ces pactes est confiée aux préfets de département et aux commissaires à la lutte contre la pauvreté, qui s'appuient sur les Dreets et les Ddets. Les commissaires sont garants de la bonne répartition des crédits, et sont chargés de rendre compte de leur mise en œuvre auprès de la délégation interministérielle et de la direction générale de la cohésion sociale. En ce qui concerne leur suivi et leur évaluation, une nouvelle démarche a été formalisée. La délégation interministérielle a transmis aux commissaires, en début d'année 2025, un questionnaire sur la méthodologie employée pour construire les pactes, le calendrier des actions, le montant de la part État dans les financements, les publics ciblés, le descriptif des actions... Il s'agit pour la délégation de pouvoir analyser et évaluer les pactes, en attendant leur intégration dans le nouvel outil « Pilot'actions » précédemment évoqué.

Contrairement aux principes annoncés dans les contrats locaux de solidarité, il n'est pas question d'indicateurs, de cofinancements ni de pluriannualité. Ce nouvel instrument apparaît davantage piloté par la délégation interministérielle que les anciens « crédits commissaires »,

ce qui marque un progrès. Si l'on se place du côté des commissaires, cela peut toutefois être perçu comme un rétrécissement de leur marge de manœuvre sur les territoires.

Malgré ces différentes difficultés, la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté, le ministère de l'intérieur, tout comme la direction générale de la cohésion sociale considèrent que le réseau des commissaires conserve toute son utilité et sa pertinence dans le champ des politiques de solidarité. Selon elles, ce rôle d'ensemblier et d'interlocuteur de haut niveau auprès des différents acteurs des territoires ne pourrait être endossé par les Ddets.

Au final, le positionnement institutionnel auprès des préfets de région des commissaires, alors que les enjeux de lutte contre la pauvreté sont départementaux, induit un décalage ; même si l'on comprend qu'ils s'investissent chacun dans différents départements en fonction des contextes locaux. En outre, la fonction de commissaire a connu un affaiblissement progressif, en lien avec l'évolution du périmètre des contractualisations.

Dans l'hypothèse d'une prolongation de l'outil contractuel au-delà de 2027, et dans une logique de rationalisation de l'organisation administrative, l'État devrait unifier le pilotage des contrats sous la responsabilité des Ddets. Afin de conserver l'expertise des commissaires dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté, en particulier dans les territoires aux caractéristiques sociales et économiques les plus fragiles, ils pourraient être intégrés aux services déconcentrés de droit commun de l'emploi, du travail et des solidarités.

Recommandation n° 5. (Secrétariats généraux du ministère de l'intérieur et du ministère des solidarités - 2027) : Unifier le pilotage de tous les contrats sous la responsabilité des Ddets et reconfigurer le réseau régional des commissaires à la lutte contre la pauvreté en appui aux services déconcentrés, en fonction des caractéristiques des territoires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le pilotage de la préparation et de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté s'est fait dans le cadre d'une organisation ad hoc, maintenue par la suite pour le Pacte des solidarités : un délégué interministériel placé sous l'autorité du ministre chargé des solidarités, à la tête d'une petite équipe (moins de 10 personnes) sans mission de gestion, et des commissaires à la lutte contre la pauvreté placés auprès des préfets de région, pour animer la relation de l'État avec les collectivités locales, en particulier les départements, et entre tous les acteurs locaux.

La délégation a été confrontée à des difficultés d'organisation des travaux interministériels, chaque ministre animant sa propre stratégie – parfois au sein même du ministère des solidarités. Sa perte d'influence relève largement de l'affaiblissement de son portage politique, condition nécessaire pour qu'elle puisse exercer son rôle de pilotage à l'échelon administratif, comme l'a souligné le comité d'évaluation de France Stratégie. Elle s'est cependant attachée à mettre en place des instruments opérationnels destinés à faciliter le suivi du déploiement des mesures du Pacte, au plan national et local, ce qui est positif pour renforcer la transparence et la lisibilité de l'action publique.

Il est nécessaire de s'interroger sur la pertinence de maintenir un type d'organisation ad hoc en administration centrale dès lors que les mesures sont mises en œuvre et que les enjeux

de gestion budgétaire, de suivi des contrats et d'évaluation des résultats prédominant. Un rapprochement de la DGCS, pilote du programme 304, devrait permettre, dans le cadre d'un projet de service explicite, d'intégrer les apports de l'expérience de la délégation tout en regroupant les moyens de pilotage dont dispose le ministre des solidarités.

Sur les territoires, la création d'un réseau de commissaires à la lutte contre la pauvreté devait contribuer à piloter la Stratégie nationale, et notamment les Calpae. Placés auprès des préfets de région, alors que ces conventions relèvent de l'échelon départemental, leur positionnement peut sembler en décalage par rapport aux enjeux, étant entendu qu'il n'était guère question, pour des raisons budgétaires et d'opportunité, d'en nommer un dans chaque département. Ils ont développé une expertise reconnue dans le champ social, mais le périmètre de leurs compétence s'est réduit entre le lancement des Calpae et la mise en œuvre des contrats locaux des solidarités..

Si l'État souhaite maintenir l'outil contractuel au-delà de 2027, dans une logique de rationalisation de ce mode d'action, il semble nécessaire d'unifier le pilotage de tous les contrats sous la responsabilité des Ddets, et de reconfigurer le réseau des commissaires à la lutte contre la pauvreté en appui aux services déconcentrés, en fonction des caractéristiques des territoires.

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

ANNEXE

Annexe n° 1.	Repères chronologiques	82
--------------	------------------------------	----

Annexe n° 1. Repères chronologiques

2017	- Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé (mai 2017-février 2020)	- novembre 2017 : nomination d'O. Noblecourt DIPLPEJ
2018	<i>Christelle Dubos, ministre déléguée auprès de la ministre des solidarités, chargée de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (octobre 2018 – mai 2022)</i> <i>Adrien Taquet, secrétaire d'Etat chargé de l'Enfance et des Familles (janv. 2019 - mai 2022)</i>	- 1 ^{er} semestre 2018 : concertations préparatoires - 13 septembre 2018 : présentation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté par le président de la République - loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales (revalorisation prime d'activité)
2019		- 14 octobre : présentation de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance
2020	- Olivier Véran, Ministre des Solidarités et de la Santé (février 2020 – mai 2022)	- 24 janvier 2020 : création des commissaires à la lutte contre la pauvreté - mars 2020 : nomination de M. Jeantet DIPLP - mars 2020 : 1 ^{er} confinement COVID - mars puis octobre : mesures d'urgence Covid (aides exceptionnelles) - mai-juillet 2020 : Ségur de la santé - septembre 2020 : plan France Relance
2021		
2022	- Damien Abad (mai - juillet 2022) - Jean-Christophe Combe, ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées (juillet 2022-juillet 2023)	- novembre-décembre 2022 : concertation sur le pacte des solidarités
2023	- Aurore Bergé, ministre des Solidarités et des Familles (juillet 2023 – janvier 2024)	- février 2023 : nomination de C. Tagliana DIPLP - Septembre 2023 : présentation du Pacte des solidarités par la Première ministre - 27 octobre 2023, 23 novembre 2023 : instructions DIPLP/DGCS sur les contrats des solidarités de l'Etat avec les départements et les métropoles - 27 décembre 2023 : Instruction DGEFP sur les conventions Etat-département pour l'insertion et l'emploi
2024	- Catherine Vautrin, ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités (janvier 2024 - septembre 2024) - Paul Christophe, ministre des Solidarités, de l'Autonomie et de l'Égalité entre les femmes et les hommes (septembre 2024 – décembre 2024)	- janvier 2024 : nomination de A. Rubinstein DIPLP - 3 juin 2024 : point d'étape Pacte présidé par C. Vautrin - 12 juin 2024 : instruction DIPLP/DGCS sur les pactes locaux des solidarités - 14 novembre 2024 : point d'étape Pacte présidé par P. Christophe
2025	- Catherine Vautrin, ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles (depuis décembre 2024)	