



**« GOUVERNANCE MULTINIVEAUX
ET
STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ (SNPLP) »**

*La perspective de l'investissement social
à l'épreuve de la complexité politico-administrative française*

Résumé du rapport de recherche

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

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

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

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

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

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

Cependant, au titre des points de freinage, il convient aussi de noter un portage politique qui s'effrite au fil du temps, les difficultés à faire converger les agendas et les stratégies des multiples institutions en présence, les lourdeurs des organisations qui affectent le travail en transversalité ou encore des cultures institutionnelles et professionnelles qui contribuent, dans bien des cas, à entraver la participation active des personnes concernées. De plus, les relations avec la politique de la ville et le manque de lien avec les municipalités très impliquées en matière d'aide sociale facultative représentent deux des « angle morts » de la SNPLP.

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



**GOVERNANCE MULTINIVEAUX
ET
STRATEGIE NATIONALE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

La perspective de l'investissement social

à l'épreuve de la complexité politico-administrative française

Un projet de recherche mené avec le concours de France Stratégie
et
le Comité d'évaluation de la SNPLP

Rapport final - Janvier 2022

Ce rapport a donné lieu à une synthèse analytique et à un résumé ainsi qu'à une note titrée « Contribution de la recherche à la démarche évaluative ».

Au sein du laboratoire ARENES et de la Chaire « Territoires et mutations de l'action publique » (TMAP), l'équipe scientifique qui a mené ce travail a réuni, sous la direction scientifique de Romain Pasquier (CNRS – Sciences Po Rennes), Claire Auzuret (Sciences Po Rennes), Eileen Michel (Sciences Po Rennes), Alessia Lefébure (EHESP puis Agro-Campus), Françoise Jabot (EHESP), Yann Le Bodo (EHESP) ainsi que Marc Rouzeau, au titre de la coordination méthodologique confiée à ASKORIA.

L'organisation et le suivi administratif et financier de cette recherche ont été assurés par Gaël Hily (Sciences Po Rennes) et Brice Noël (ARENES-CNRS).

L'équipe de recherche remercie chacune et chacun des 164 acteurs interviewés, ainsi que Marine de Montaignac, Sylvie Roger, Nicolas Duvoux et Emmanuel Gagneux pour leur suivi de la démarche, Marion Marty et Thierry Paux pour les échanges au sujet des dynamiques de contractualisation et Medhi Arrignon, Cyprien Avenel, Patricia Loncle et Bruno Palier pour leur réactions et recommandations scientifiques.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
▪ Problématisation générale, questions de recherche et contribution évaluative	4
▪ Clarifications notionnelles et explicitations conceptuelles	7
▪ L'enquête réalisée.....	13
▪ Présentation du plan du rapport de recherche	17

Partie I.

Entre continuités et ruptures

D'où viennent et quelles sont les orientations cognitives et stratégiques de la SNPLP ?

Chapitre 1. L'émergence d'une « nouvelle » catégorie d'action (1975-2000)	22
▪ Le renouvellement de la question sociale	22
▪ Dispositifs sectoriels, décentralisation et stratégies socio-territoriales.....	25
Chapitre 2. Cohésion sociale, activation et inclusion (les années 2000)	29
▪ La circulation des références	29
▪ Les PNAI comme premiers exercices de présentation intégrée	35
▪ Le RSA : un rapport singulier entre sphères politico-administrative et scientifique.....	37
Chapitre 3. Concertation, territorialisation et investissement social (à partir de 2013)	42
▪ Concertation et territorialisation, deux des ingrédients du Plan national de 2013.....	42
▪ L'importance prise par les opérations de suivi évaluatif.....	44
▪ L'investissement social comme nouvelle ressource cognitive.....	52
Chapitre 4. L'ambition transformatrice de la SNPLP	70
▪ La structuration générale de la SNPLP	72
▪ Des orientations initiales de la SNPLP fortement influencées par la peIS	76
▪ Une mise à distance des logiques de stratification ?.....	85
Conclusion Partie 1	
Trajectoire historique, ambition réformatrice et bricolage institutionnalisé	88

Partie II.

Entre administration et animation

Quels sont et comment fonctionnent les processus de pilotage et de contractualisation de la SNPLP ?

Chapitre 1. Défis et oscillations du pilotage national	97
▪ La promesse des premiers temps.....	98
▪ La recherche de cohérence par le cadrage des acteurs et l'intégration des initiatives	104
▪ L'impact des chocs exogènes sur l'évolution de la Stratégie	111
▪ Les vicissitudes de la gestion quotidienne.....	116
Chapitre 2. « L'enrôlement » des parties prenantes comme clef de voute de la SNPLP.....	134
▪ L'État sous tension	135
▪ La figure atypique des Commissaires.....	140
▪ La multitude de groupes de travail régionaux.....	155
▪ Les acteurs associatifs comme interlocuteurs et opérateurs.....	170
▪ La mobilisation du monde socio-économique : un enjeu qui reste entier	176
▪ Le « choc de participation » : une ambition reconnue mais un objectif inatteignable..	177
▪ Les appels à projets, un outil controversé	183

Chapitre 3. La contractualisation comme outil prescriptif et opportunité d'action	187
▪ Des contenus et des formalisations déclinées sur trois paliers territoriaux	188
▪ Des conventions départementales à la fois très cadrées et assez spécifiques	191
▪ Une contractualisation métropolitaine très ouverte	210
▪ Le décrochage, la formation et l'aide alimentaire comme thématiques régionales	212
▪ Des usages de l'outil conventionnel à géométrie variable.....	215

Conclusion Partie 2

Audace modernisatrice, fragilisation politique et stabilisation gestionnaire	234
---	------------

Partie III.

Entre adaptation et différenciation

Quels sont les effets de la mise en œuvre de la SNPLP sur les dispositifs et réseaux d'action publique ?

Chapitre 1. L'importance des configurations territoriales.....	242
▪ Des dynamiques régionales influencées par la géographie et « l'esprit des lieux »	243
▪ Des registres de coordination et d'action dépendants en partie des Commissaires	256
▪ La singularité des processus de localisation de la SNPLP	257

Chapitre 2. Les effets en termes d'apprentissages	306
▪ Entre lourdeur et changement institutionnel	306
▪ Les enjeux de l'ingénierie, de la participation et de la communication	310
▪ Ambition transformatrice, innovation et intersectorialité.....	312
▪ Les démarches d'évaluation de la SNPLP	328

Chapitre 3. Jeux d'acteurs et confiance inter-organisationnelle	331
▪ Le positionnement de la DIPLP et l'entrejeu de la décentralisation.....	334
▪ Dans les territoires, des collaborations bi- ou trilatérales renforcées ou initiées	339
▪ Participation et décloisonnement : entre efforts constructifs et vives critiques.....	343
▪ Les effets de la SNPLP sur les réseaux locaux d'action publique sur le long terme	345
▪ Les supports de la confiance inter-organisationnelle.....	352

Conclusion Partie 3

Ajustement instrumental, relativisation doctrinale et composition inachevée.....	358
---	------------

Conclusion générale, recommandations et perspectives	361
---	------------

BIBLIOGRAPHIE.....	377
---------------------------	------------

ANNEXE 1 - Retour sur les orientations évaluatives du Plan pauvreté lancé en 2013	406
--	------------

ANNEXE 2 Classement des mesures de la SNPLP à partir de la typologie WOSPI	422
---	------------

ANNEXE 3 - Identification des documents contractuels exploités.....	429
--	------------

ANNEXE 4 - Identification des mesures contractualisées (hors mesures socles).....	432
--	------------

ANNEXE 5 - Grilles de codage des entretiens	445
--	------------

ANNEXE 6 - Table des sigles.....	451
---	------------

ANNEXE 7 - Table des illustrations.....	459
--	------------

INTRODUCTION

La recherche présentée dans ce rapport s'est déroulée de novembre 2020 à décembre 2021 au sein du laboratoire ARENES (UMR - CNRS, 6051). Sous la responsabilité de Romain Pasquier et organisée autour d'une coordination méthodologique et scientifique confiée à ASKORIA, elle a été réalisée au sein de la Chaire « Territoires et mutations de l'action publique » (TMAP) par une équipe réunissant des chercheurs issus de Sciences Po Rennes et de l'École des hautes études en santé publique (EHESP).

Rejoignant les enjeux et questionnements évaluatifs énoncés dans l'appel à projet de recherche « Évaluer la gouvernance et la dimension territoriale de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté », émanant du Comité national d'évaluation de la SNPLP présidé par Louis Schweitzer, ce travail a bénéficié d'une subvention de France Stratégie. S'appuyant sur des expertises en science politique et en sociologie, ce projet scientifique se donne comme objectif général, à travers la lutte contre la pauvreté, de contribuer au repérage et à l'analyse des évolutions parcourant actuellement, en France, l'orientation et la gouvernance de l'action sociale.

▪ **Problématisation générale, questions de recherche et contribution évaluative**

Nombre d'analystes considèrent que, dans les pays occidentaux à partir du début des années 2000, une nouvelle forme d'État social serait en train de s'installer (Cassiers, Pochet, Veille, 2005 - Castel, 2009 - López-Santana, 2015). Ainsi, en France, nous assisterions au déploiement, progressif et plus ou moins erratique, d'un nouveau régime d'action sociale relevant du paradigme d'*État social actif* (ESA) (Boyer, 2006 - Rouzeau, 2016). Renouvelant les modes de gestion de la question sociale et de gouvernement des solidarités, celui-ci serait porteur d'une double transformation : d'une part du fait du renouvellement des idées promues et des lignes d'action prioritaires, d'autre part du fait de l'évolution des instruments mobilisés (programmes nationaux, agences, appels à projets, indicateurs d'évaluation...) et des modes de régulation à l'œuvre entre les différentes parties prenantes (État, collectivités, opérateurs privés, associations, citoyens...).

Dans le cadre de cette hypothèse d'ensemble, ce projet de recherche interroge et documente la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) considérée comme un *instrument d'action publique* (IAP), en analysant plus particulièrement son *orientation idéationnelle* ainsi que les processus de *gouvernance multiniveaux* dans lesquels elle prend place et à travers lesquels elle est mise en œuvre ; orientation idéationnelle et processus de gouvernance dont on sait qu'ils se confrontent à des logiques fortement instituées.

- En filiation avec l'approche sociologique qui insiste sur la place des idées et des représentations (Berger, Luckmann, 1986 - Cefaï, 2016), par *orientation idéationnelle*, nous désignons la composition formée par l'ensemble des intrants cognitifs qui influencent la

conception et la mise en œuvre de tel ou tel pan d'action publique. L'orientation idéationnelle correspond aux idées profondes (images, valeurs, croyances, convictions, schèmes de raisonnement...) et, tout à la fois, aux références concrètes guidant l'action (prescriptions normatives, références sectorielles, constructions stratégiques, recettes d'action...). Cette orientation idéationnelle est le produit d'opérations de circulation, de sédimentation, de sélection et de réappropriation de bribes cognitives où se mêlent connaissances scientifiques, messages politiques, expertises administratives ou encore savoirs d'usage).

Ainsi, du point de vue idéationnel, dans le document de présentation « Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous » qui accompagne son lancement, en octobre 2018, la SNPLP est clairement affichée comme devant concourir au développement du *capital humain* (Palier, Garritzmann, Häusermann, 2022). Promouvant des interventions ciblées sur la petite enfance, le renforcement de la lutte contre le décrochage scolaire ou encore l'accompagnement mobilisateur vers l'emploi, les intentions des promoteurs de SNPLP apparaissent assez fortement influencées par *la perspective d'investissement social* (peIS)¹ (Dufour et al., 2008 – Nicole-Drancourt, 2015).

- En référence aux travaux en sociologie de l'action publique, la notion de *gouvernance* recouvre, quant à elle, « l'ensemble des situations de coopération entre les différentes autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projet et citoyens, qui ne sont pas totalement ordonnées par la hiérarchie » (Pasquier, Simoulin, Weisbein, 2007, p. 17). Dans le projet de recherche déposé par notre équipe, en caractérisant cette gouvernance de *multiniveaux*, l'accent est mis sur les interactions et les négociations parcourant les différents échelons d'action publique (État central, services déconcentrés, organismes sociaux, différentes collectivités et Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)) ainsi que sur l'implication d'une pluralité d'acteurs issus de la société civile (Marks, 1996 – Poupeau, 2017).

Ainsi, du point de vue de sa gouvernance, la SNPLP prend place dans un paysage français où l'administration des affaires sociales (délimitation et accès aux droits sociaux, offre de services, instruction et délivrance des prestations...) s'est historiquement construite sur l'effacement des centres de commandement locaux. Cependant, à partir des années 1980, cette trajectoire nationale s'avère marquée par la redécouverte des vertus de la proximité (développement du gouvernement des villes, décentralisation, contractualisation de première génération). Plus récemment, dans le cadre du déploiement de l'ESA - et la SNPLP en témoignerait -, les autorités nationales se voulant davantage « stratèges » (Bezès, 2005 - Bance, 2016) cherchent à concilier programmes nationaux et initiatives locales, mobilisation d'une pluralité de parties prenantes et implication des personnes directement concernées (Epstein, 2005 - Zittoun, 2013).

¹ Nous empruntons à Chantal Nicole-Drancourt ce sigle mettant l'accent sur l'IS, au sens d'investissement social.

À partir de cette double perspective à la fois idéationnelle et processuelle, nous en sommes venus à considérer que les orientations de la SNPLP (fidélité au cadre républicain, investissement social, prise en compte de la crise sanitaire...) et sa gouvernance (portage présidentiel, administration de mission, interministérialité, animation régionale, contractualisation territoriale, etc.), tout en se trouvant enchâssées dans le « modèle français » de politiques publiques, ambitionnaient de s'en dégager (ARENES et Chaire TMAP de Sciences Po Rennes, 2020). En effet, au moins au titre de ses composantes initiales, la SNPLP se veut porteuse de principes d'action, d'options stratégiques et de modes d'animation se distinguant des politiques sociales centrées sur la protection, des dispositifs catégoriels et territoriaux à visée essentiellement compensatoire et des régulations verticales, sectorielles et corporatistes (Muller, 1990, 1992 – Ballain et al., 2005 - Sabbagh, 2007).

Dans quelle(s) mesure(s) la SNPLP et la manière dont elle est conçue, pilotée et mise en œuvre marquent-elles une évolution conséquente en matière de gestion de la question sociale (Castel, 1995 – Paugam, 1996) et, précisément, en matière de lutte contre la pauvreté (Geremek, 1987 - Chopart, 1995 - Duvoux, 2012) ? En partant de ce questionnement général et sans mésestimer les facteurs d'inertie qui traversent l'action publique et les trajectoires des institutions qui y concourent, le travail présenté invite donc à réfléchir le changement qui parcourt les politiques sociales (Fontaine, Hassenteufel, 2002 – Palier, Surel, 2010 – Castel, Martin, 2012). Précisément, dans ce rapport de recherche, nous interrogeons la configuration générale suscitée par la SNPLP (philosophie d'action, options stratégiques et interventions promues / pilotage national, animation régionale et mobilisation des réseaux territoriaux...) en regardant si elle s'émancipe – au moins partiellement – de la conception fortement réparatrice de l'action sociale française (Bec, 1998) et du clivage « centre / périphérie » qui structure, en bonne partie et de longue date, notre paysage politique et institutionnel (Rokkan, Urwin, 1983 – Boidin Dubrule, Junique, 2019).

En définitive, notre cheminement de recherche se donne comme objectif d'alimenter le chantier évaluatif présidé par Louis Schweitzer, en se demandant, d'une part, si la SNPLP s'avère véritablement congruente avec la perspective d'investissement social, contribuant de ce fait à la mutation des politiques sociales et, d'autre part, si sa gouvernance engendre une simplification ou une complexification au regard des manières de faire préalablement instituées dans le domaine social. Peut-on avancer que la SNPLP bénéficie d'un cadre stratégique clairement stabilisé et d'un pilotage assez affirmé permettant de lutter contre le caractère historiquement fragmenté de la lutte contre la pauvreté en France² ? L'animation de la SNPLP apparaît-elle suffisamment fluide et polycentrique pour susciter la mobilisation d'une communauté plurielle

² Soulignant une progressive confortation de l'échelon départemental mais aussi les ambiguïtés de la fonction de chef de file, Robert Lafore diagnostique que « tout un pan de l'action sociale, celui de "la lutte contre les exclusions et la pauvreté", est totalement éclaté entre les opérateurs mais sous maîtrise de l'État ; les communes et les organismes de sécurité sociale restent des acteurs importants au niveau local » (Lafore, 2020, p. 510). Dans un ordre d'idées analogue, on peut aussi pointer que la lutte contre la pauvreté représente une catégorie d'action assez floue ou, dit encore autrement, un « objet-frontière » dont la « flexibilité interprétative » permet à différents groupes de travailler ensemble sans engager au préalable un consensus trop précis (Baudot, 2014, p. 223).

d'acteurs tout en assurant une coordination d'ensemble, à même de soutenir le déploiement d'une nouvelle perspective d'action sociale et d'engendrer des déclinaisons adaptées aux réalités locales ?

▪ **Clarifications notionnelles et explicitations conceptuelles**

Afin d'éclairer cette problématique et de préciser le cadre théorique de référence, notre équipe a instruit un lexique notionnel commun dont nous présentons ci-après les principaux éléments.

En premier lieu, nous avons considéré que la SNPLP – au sens de son pilotage et des multiples actions auxquelles elle donne lieu - relevait de *l'action publique* et, plus précisément, pouvait être référée au domaine de *l'action sociale*. *L'action publique* recouvre l'ensemble des initiatives conçues et mises en œuvre sous l'influence des pouvoirs publics et ce, qu'elles soient portées par des acteurs publics (État, collectivités, établissements publics, agences...) ou privés (associations, fondations, entreprises...)³. En complément, nous avons retenu une appréhension assez extensive de *l'action sociale* qui, dans ce rapport, désigne l'ensemble des initiatives prises au titre de la protection sociale, de l'aide sociale légale et extralégale ou encore de l'animation sociale.

En second lieu, croiser l'approche cognitive des politiques publiques (Muller, 2000 – Sabatier, Schlager, 2000 - Giraud, 2004) et l'approche néo-institutionnaliste (Hall, Taylor, 1997 - Lecours, 2002 - Pierson, 2004) a incité à aborder la fabrique et la mise en œuvre de la lutte contre la pauvreté sous deux angles, à la fois d'un point de vue de sa substance, c'est-à-dire en examinant son orientation et ses contenus (idées profondes, options stratégiques, lignes d'action...) et du point de vue des processus qui lui donnent corps (pilotage national, animation régionale, contractualisation territoriale). À ce sujet, notons que ces processus relèvent d'alliages où cohabitent des logiques de gouvernement et des logiques de gouvernance ; fonctionnant d'après le principe d'autorité ; les premières s'appuient sur la hiérarchisation des normes, dans le cadre d'une action collective volontaire, les secondes s'avèrent davantage pluralistes et horizontales.

En troisième lieu et comme décliné ci-après, notre effort théorique aboutit à distinguer et à emboîter différents plans conceptuels permettant de situer la SNPLP par rapport aux notions d'État social actif et d'investissement social, tout en invitant à réfléchir à la place prise par la territorialisation et par les mécanismes contractuels dans sa mise en œuvre.

³ Olivier Giraud (2012, p. 28) rappelle que l'action publique en contribuant à la construction et l'évolution du rapport entre individus et communauté d'appartenance, constitue « une des formes majeures d'actualisation de la citoyenneté ».

Paradigme, régime d'action et matrice cognitive

Comme indiqué dans notre cadrage problématique, notre travail prend place dans une réflexion générale sur la gestion de la question sociale : en référence aux travaux de Robert Castel (1995) et de Serge Paugam (1996), celle-ci correspond à l'ensemble des activités que les autorités publiques mettent en œuvre - ou incitent à mettre en œuvre - pour assurer la prise en charge des désajustements existant entre, d'une part, les valeurs de solidarité, de justice sociale ou encore d'égalité des chances et, d'autre part, les réalités sociales concrètes qui supportent vulnérabilités et inégalités, précarité et pauvreté.

À une époque donnée et du fait de la circulation internationale des idées et des convergences en termes de développement économique, un même *paradigme* d'ensemble peut être identifié comme recouvrant les trajectoires que suivent les pays occidentaux en matière de gestion de la question sociale. Historiquement, il en a été ainsi du paradigme de l'État libéral qui se limitait à secourir les indigents puis, accompagnant le progrès économique, de l'État social Providence qui s'est organisé depuis l'après-guerre autour de la catégorisation des problèmes en grands risques sociaux s'accompagnant alors d'une collectivisation et d'une démarchandisation de la protection sociale (Esping-Andersen, 1999). Dans ce cadre de l'État providence, étant censé céder sous les effets conjugués du plein emploi et de la protection sociale, la lutte contre la pauvreté en est venue progressivement à ne représenter, en matière d'action sociale, qu'un sous-domaine résiduel. Y cohabitent alors, sans dessein véritablement ordonné, aussi bien l'aide sociale légale de l'État, l'action des Centres communaux d'action sociale (CCAS) et les interventions des organisations caritatives.

Depuis les années 2000, sous l'effet et, tout à la fois, en réaction aux thèses néo-conservatrices, une nouvelle orientation paradigmatique, celle de l'ESA, s'organise autour d'une interrogation sur le bien-fondé des dépenses sociales du fait de leurs possibles effets d'assignation et en lien avec la théorie des « trappes à l'inactivité », d'une remise en cause des bureaucraties dans le but d'encourager une plus grande agilité institutionnelle et une plus grande responsabilisation des personnes concernées considérées comme des « entrepreneurs responsables d'elles-mêmes » (Vrancken, 2012). Dans le cadre d'une société qu'on voudrait plus inclusive, éradiquer la pauvreté devient un des éléments essentiels affichés sur l'agenda des politiques publiques au niveau international, européen et national. À ces différentes échelles et de manière convergente, les stratégies affichées passent alors par des investissements stratégiques, plus ou moins ciblés, en direction du capital humain (Vandenbroucke, 1999 - Giddens, Blair, 2002 - Palier et al., 2022).

Au sein de ce paradigme générique d'État social, dans un pays donné, *le régime d'action sociale* correspond à la configuration philosophico-politique, juridique et organisationnelle guidant la conception et la mise en œuvre des politiques et dispositifs orientés vers les solidarités humaines (Ferrera, 2009 - Giraud, 2012 - Chevalier, 2018).

Croisement des approches cognitive et néo institutionnelle

<p style="text-align: center;">Paradigme d'Etat social</p> <p><i>Orientation générale qui rend compte sur une longue période de la prise en compte de la question sociale au sein des pays occidentaux. Le paradigme se déploie en cohérence avec la dynamique socioéconomique générale.</i></p> <p style="text-align: center;">Régime national d'action sociale</p> <p><i>Cadre philosophico-politique, juridique et organisationnel guidant sur un plan national, la conception et la mise en œuvre des politiques et dispositifs orientés vers les solidarités humaines.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Processus d'institutionnalisation d'idées, de normes, de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements entre les acteurs et les organisations.</i> ▪ <i>Cadrage en moyenne période des initiatives conçues et mises en œuvre sous influence des pouvoirs publics, dans le domaine de la protection sociale, de l'aide sociale légale et extralégale et de l'animation sociale, qu'elles soient portées par des acteurs publics ou privés.</i> <p style="text-align: center;">Matrice cognitive</p> <p><i>Substrat idéationnel (entrelac de schémas de causalité, de principes moraux, d'agencements normatifs...) participant à justifier, légitimer et orienter telles ou telles stratégies et lignes d'action.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Conceptions de la justice sociale, de la cohésion et de la pauvreté.</i> ▪ <i>Conceptions des évolutions de l'action publique, de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et des organisations y concourant.</i> 	<p style="text-align: center;">De l'Etat providence à l'Etat social actif</p> <p><i>Evolution paradigmatique influençant la prise en compte de la question sociale dans les pays occidentaux</i></p> <p><i>Evolution liée aux transformations économiques, à la reconsidération des responsabilités individuelles et collectives et à la critique des effets « pervers » des politiques assistancielles</i></p>
<p style="text-align: center;">Régime d'action sociale</p>	<p style="text-align: center;">Vers un Etat social actif à la française</p> <p><i>Transformation et résistance du modèle républicain sous l'effet du déploiement du nouveau paradigme d'ESA.</i></p> <p><i>Hybridation cognitive (idées), stratégique (lignes d'action) et processuelle (régulations)</i></p>
<p style="text-align: center;">Matrice cognitive</p>	<p style="text-align: center;">Influence grandissante de la perspective d'investissement social</p> <p><i>Capabilité, activation, émancipation, inclusion, cohésion</i></p> <p><i>Réforme managériale, agencification, responsabilisation des acteurs, évaluation de l'action publique</i></p>

1. Clarifications notionnelles (1)

Instances impliquées dans la gestion de la question sociale

Déclinant le paradigme d'État social en fonction des caractéristiques historiques et institutionnelles propres à chaque pays, le régime fait coïncider des principes d'action faisant référence et un « ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouvernent les interactions et les comportements entre les acteurs et les organisations » (North, 1990 cité par Lascoumes et Le Galès, 2004, p.15). En matière d'action sociale, en France, on assisterait donc au déploiement d'un régime spécifique d'État social actif⁴ et la SNPLP en serait l'un des « marqueurs »⁵ (ARENES et Chaire TMAP de Sciences Po Rennes, 2020).

⁴ Les régimes nationaux d'ESA se caractérisent par leur dimension substantielle (caractère plus ou moins autoritaire des stratégies anti-pauvreté, place du ciblage des populations et des enfants en particulier, manière d'aborder les questions de genre, sort des classes moyennes en termes de prestations sociales) et de leur dimension processuelle (rôle des agences, responsabilités des élus locaux, association des organismes issus de la société civile, place du mécénat et de la philanthropie, pilotage par programme et autonomie des intervenants) (Rouzeau, 2016, p. 133).

⁵ Par « marqueur » du déploiement de l'ESA, nous entendons un vecteur qui contribuerait à ce déploiement et un traceur qui en rendrait compte.

Replacée dans un régime national d'action sociale donné, la *matrice cognitive* désigne l'entrelacs de représentations, de principes moraux, d'agencements normatifs et de schémas de causalité qui justifient les conceptions dominantes de la pauvreté, de la justice sociale et de la cohésion contribuant ainsi à orienter les stratégies et lignes d'action. À notre sens, la matrice cognitive soutenant la version actuelle et française de l'État social actif - et par conséquent influençant la SNPLP - s'avère hybride : elle tend à articuler les garanties sociales héritées du pacte républicain et la perspective d'investissement social (Avenel et al., 2017), les formes traditionnelles associées à la bureaucratie administrative qui visent à garantir l'égalité de traitement dans l'instruction des prestations et les évolutions gestionnaires par la diffusion du nouveau management public (Bezès, 2009), les registres d'intervention portés par les opérateurs classiques de l'action sociale et la promotion des innovations sociales (Dandurand, 2005 - Klein et al., 2014 - Bing, Nova, 2015).

Suivre cette approche qui envisage la SNPLP comme un marqueur des mutations du régime français d'action sociale permet alors de préciser les questions de recherche suivantes : *En France et en moyenne période, comment rendre compte de la trajectoire de lutte contre la pauvreté ? Dans ce cadre, comment caractériser la SNPLP du point de vue de ses intentions initiales et du point de vue des différentes mesures, depuis 2018, qui la déclinent ? De quelles filiations historiques et de quelles ambitions transformatrices témoignent-elles ? Dans quelle mesure peut-on considérer que sa conception et sa mise en œuvre sont porteuses d'un cadre cognitif et stratégique structuré autour de la perspective de l'investissement social (peIS) ?*

Instrumentation de l'action publique et différenciation territoriale

En référence aux dispositifs de gouvernementalité mis en avant par Michel Foucault⁶, « l'instrumentation de l'action publique est le moyen d'orienter les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via les sujets administrés) par des intermédiaires, des dispositifs mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation, symbole) » (Lascombes, Le Galès, 2004, p. 21)⁷.

Dans cette logique, tout en évitant une approche trop fonctionnaliste, nous proposons de repérer la SNPLP comme un « dispositif social et technique qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction de représentations et des significations dont il est porteur » (Halpern et al., 2014, p. 17). Considérer la SNPLP comme un « dispositif sociotechnique » invite à référer l'analyse qui peut en être faite au contexte politique,

⁶ « Foucault a formé la notion de dispositif pour caractériser de nouvelles formes de gouvernementalité où les capacités d'action sont plus distribuées et les collectifs dotés de capacités réflexives nouvelles ». Au sein d'un processus interactif et à travers l'activité stratégique, « projets, éléments socio-matériels, instruments sont agencés en vue de conduire une action collective. Cet agencement finalisé est ce que Foucault appelle un dispositif » (Aggeri, 2014, p. 52).

⁷ « L'instrumentation constitue l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Halpern et al., 2014, p. 17).

administratif et social dans lequel elle prend place, à examiner les usages qui en sont faits et à réfléchir aux effets que son utilisation engendre, en particulier du point de vue des configurations qu'un tel instrument contribue à constituer (Baudot, 2014, p. 195)⁸.

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès proposent d'analyser l'instrumentation de l'action publique en distinguant trois dimensions : *l'instrument* qui est « un type d'institution sociale », *la technique* qui est « un dispositif concret opérationnalisant l'instrument » et *l'outil* qui est « un micro-dispositif au sein d'une technique » (2004, p. 13). Au sein du régime d'action, l'emboîtement de ces différentes dimensions (instrument, technique et outils) forme « un ensemble plus ou moins coordonné de règles, de normes et de procédures qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations » (Ibid, p. 15).

En suivant ces distinctions, nous interrogeons donc la SNPLP au sens d'un *instrument d'action publique* contribuant à marquer le passage du régime français d'Etat providence à celui d'État social actif, la territorialisation comme une *technique* de gouvernement visant à soutenir la mise en œuvre de la SNPLP et la contractualisation comme un *outil* chargé d'organiser cette territorialisation.

Du fait des processus de territorialisation et des mécanismes contractuels qui sous-tendent sa mise en œuvre, la SNPLP pourrait ainsi être rangée dans la catégorie des instruments conventionnels et incitatifs correspondant à la figure de l'État mobilisateur⁹. Cependant, à ce sujet, nos observations et le croisement des témoignages recueillis indiquent que la mise en œuvre territoriale de la SNPLP renvoie à des cas de figures relativement distincts. En référence aux analyses concernant la *différenciation territoriale* (Epstein, 2012 – Bonnal et al., 2016 - Faure, Négrier, 2019 - Pasquier, 2015 - Béhar, 2017), il convient donc d'être attentif aux récurrences mais aussi aux distinctions qui traversent « l'implémentation »¹⁰, c'est-à-dire la réception et l'appropriation localisée de la SNPLP.

⁸ « Cette capacité à construire des liens et des relations pourrait bien être un des principaux effets du processus d'instrumentation » (Baudot, 2014, p. 214). Cet auteur précise que les instruments travaillent à « l'usinage » et à la « pérennisation » des configurations – au sens des chaînes d'interdépendance reliant les différents acteurs. En cela, ils contribuent à faire exister et à délimiter les différents domaines de politiques publiques – « Pas d'action publique autonome sans instruments propres » est d'ailleurs le titre d'un article de Charlotte Halpern et Patrick Le Galès (2011) – et, dans ce cadre, participent à conforter ou à relativiser « la nodalité de l'État » (Baudot, 2014, p. 218).

⁹ Charlotte Halpern et Patrick Le Gales proposent ainsi de distinguer les instruments législatifs et réglementaires, économiques et sociaux, conventionnels et incitatifs, informatifs et communicationnels ainsi que les normes et les standards tout en faisant correspondre, en lien avec chacune de ces catégories d'IAP, un mode de régulation politique (2011, p. 57).

¹⁰ En référence au travail de Pressman et Wildasky (1984) consacré, dans les années 1970, aux programmes d'aide fédérale dans la ville d'Oakland, le terme d'implémentation invite à s'intéresser aux interactions entre acteurs, aux mécanismes d'adaptation et d'apprentissage ainsi qu'aux processus de négociation, de persuasion entre les différents niveaux d'action qui parcourent la mise en œuvre des politiques publiques (Mégie, 2019).

L'instrumentation en action publique

A travers l'étude des dispositifs sociotechniques, la sociologie de l'instrumentation de l'action publique analyse les rapports entretenus entre les différents pans de la société politique et administrative (Etat central, Etat local, agences, organismes paritaires, collectivités, établissements publics...) et entre la société politico-administrative et la société civile (associations, fondations, entreprises, collectifs, citoyens...).

Déclinant en action publique la notion générique de « dispositif » proposée par Michel Foucault, les dispositifs socio-techniques sont considérés comme porteurs d'un rapport politique/société et comme relevant d'une conception particulière de la régulation.

L'instrumentation englobe et emboîte les notions d'instrument, de technique de gouvernement et d'outil d'action publique (Lascombes, Le Galès, 2004 – Halpern et al., 2014).

La différenciation territoriale

Dans le domaine de l'action publique, les analyses en termes de différenciation territoriale mettent l'accent, suivant les sites, sur la pluralité des configurations et des trajectoires (Epstein, 2012 - Faure et Négrier, 2019).

En matière de lutte contre la pauvreté et suivant les sites, ces différenciations peuvent concerner les problématiques sociales, la composition et la teneur des réseaux d'action publique qui leur font face et les orientations cognitives et stratégiques qu'ils portent .

Ces différenciations territoriales peuvent aussi se traduire par différentes manières de penser et d'animer le recours au territoire local dans la gestion de la question sociale (répertoires de socio-territorialisation) et par différents usages faits de la contractualisation .

Instrument d'action publique	La SNPLP et ses différentes séquences <i>Genèse, lancement, déploiement</i> <i>Influence des calendriers électoraux et des chocs exogènes : crise des gilets jaunes, crise sanitaire et Plan de relance.</i>
Technique de gouvernement	La territorialisation et ses différents répertoires <i>Derrière le terme générique de territorialisation, suivant les époques et les sites, plusieurs répertoires de socio territorialisation seraient à l'oeuvre et orienteraient les stratégies localisées de gestion de la question sociale.</i>
Outil d'action publique	La contractualisation et ses différents usages <i>Suivant les échelles (régionale, départementale et métropolitaine) et suivant les sites, différents usages de la contractualisation seraient à l'oeuvre.</i>

2. Clarifications notionnelles (2)

Instrumentation de l'action publique et différenciation territoriale

Croisant instrumentation générique et possible différenciation territoriale, cette ligne d'analyse débouche alors sur des questions du type : *Comment le déploiement de la SNPLP s'adapte-t-il aux modes d'administration et d'animation qui parcourent aujourd'hui le modèle français d'action publique ? Comment l'État s'est-il mobilisé au niveau national mais aussi à travers ses services déconcentrés aux niveaux régional et départemental ? En quoi l'animation territoriale par les Commissaires a-t-elle pu tenir compte mais aussi engendrer des logiques de différenciation ? Quels sont les différents cas de figure pouvant rendre compte de la façon dont l'incitation contractuelle a été relayée et déclinée par l'État local ? Quelles réceptions et quels usages en ont fait les collectivités ? Comment les trajectoires locales et les types de réseaux mobilisés localement dans la lutte contre la pauvreté influencent-ils ces réceptions et usages ? Assiste-t-on, dans ce cadre de gouvernance multiniveaux, au renouvellement des configurations d'action ? Le portage de la SNPLP vient-il confirmer l'hypothèse d'un renouvellement des élites politico-administratives chargées de faire évoluer les politiques d'action sociale ?*

▪ L'enquête réalisée

Le rapport qui suit s'appuie sur le recueil et le traitement d'une diversité de matériaux (corpus documentaires, observations, entretiens individuels et collectifs). Ils ont été recueillis à la fois au niveau national et au niveau territorial dans le cadre d'une enquête générale mais aussi d'un approfondissement thématique mettant l'accent sur « la SNPLP et les dispositifs d'accès aux soins des personnes vulnérables ».

L'objectif de cet approfondissement thématique est de mettre en lumière les « relations existantes (concertations, synergies stratégiques, mutualisation et renforcement des ressources, obstacles rencontrés, innovations permises...) entre d'une part, la gouvernance et la mise en œuvre locale de la SNPLP et, d'autre part, celles relevant des principaux dispositifs territoriaux de santé, en particulier ceux qui sont dirigés vers les personnes en situation de précarité ou de pauvreté (Programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS), Ateliers santé ville (ASV), Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) et Projets territoriaux de santé mentale (PTMS)...).

Dans le cadre de l'enquête générale et lors de l'approfondissement thématique, les investigations ont été menées de manière assez conforme aux prévisions.

L'accès aux auditions des Commissaires menées par Louis Schweitzer est venu – en quelque sorte - « compenser » le fait que le travail collectif avec le réseau des Commissaires n'a pu être très développé. Les limites du travail d'enquête tiennent essentiellement, de notre point de vue, dans la difficulté d'organiser des entretiens avec les personnes concernées par les situations de pauvreté et, dans une moindre mesure, avec les élus et représentants du corps préfectoral.

Les différentes investigations

En premier lieu, notre travail d'enquête s'appuie sur la mobilisation d'un **corpus de littérature grise** : documents européens et nationaux ainsi que sur ceux rendant compte de la contractualisation avec les territoires régionaux, départementaux et métropolitains.

- *Évaluations précédentes, rapports préparatoires de la SNPLP, discours d'Emmanuel Macron et d'Agnès Buzyn, instructions ministérielles, guides et premiers bilans nationaux...¹¹ ;*
- *À partir de l'outil d'information « Localtis », édité par la Banque des territoires, une revue de presse permettant de bien identifier les différentes séquences nationales jalonnant la SNPLP et de repérer les mobilisations des principaux acteurs nationaux ;*
- *Des conventions de contractualisation, annexes, fiches actions, rapports d'activité 2019 et 2020...*

¹¹ Pour une présentation détaillée, voir bibliographie (2^{ème} partie) : « Corpus documentaire issu de la littérature grise (hors contractualisation territoriale) ».

Bien que ce type d'investigation n'ait été envisagé dans le projet initial, nous avons aussi réalisé **16 observations** en assistant à 11 auditions de Commissaires menées par le Président du Comité d'évaluation (en janvier et février 2021) et à 5 réunions territoriales.

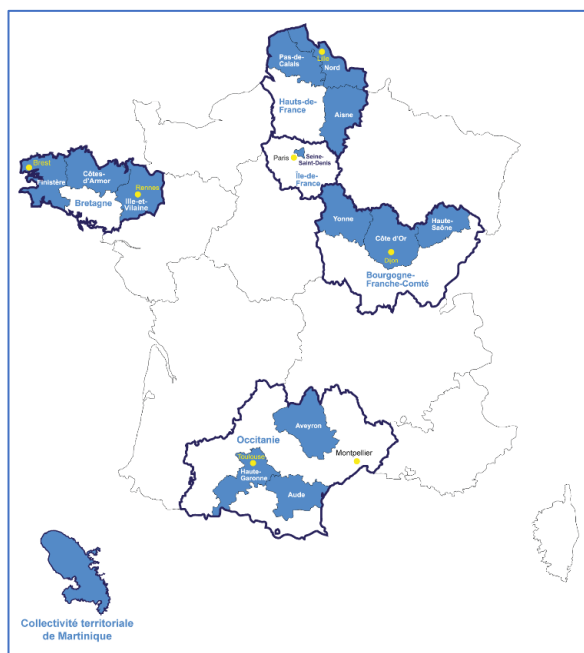
- *Auditions des Commissaires* : Centre-Val-de-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bretagne, Mayotte, Hauts-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, Martinique, Guadeloupe, Normandie, Île-de-France, Pays-de-la-Loire, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Auvergne-Rhône Alpes.
- *Réunions territoriales* : Conférence régionale Hauts-de-France en juillet 2021, réunions des animateurs des 14 Groupes de travail (GT) en Bretagne en janvier et mai 2021, comité de suivi en Seine-Saint-Denis en mai 2021, comité de pilotage à Roubaix-Tourcoing en juin 2021.

Nous avons mené **120 entretiens** qui nous ont permis d'échanger avec **164 acteurs**.

L'effectif total des acteurs rencontrés est supérieur à l'estimation prévisionnelle (entre 117 à 145 acteurs à rencontrer). En effet, l'enquête principale a donné lieu à 98 entretiens correspondant à 130 acteurs, tandis que l'enquête relative à l'approfondissement thématique (relations entre SNPLP et santé) a donné lieu à 22 entretiens correspondant à 34 acteurs.

Dans ce cadre, nous avons rencontré des acteurs positionnés au niveau national mais aussi des acteurs locaux travaillant au niveau des **6 régions** sélectionnées et, en leur sein, dans **13 territoires** retenus en croisant deux séries de critères.

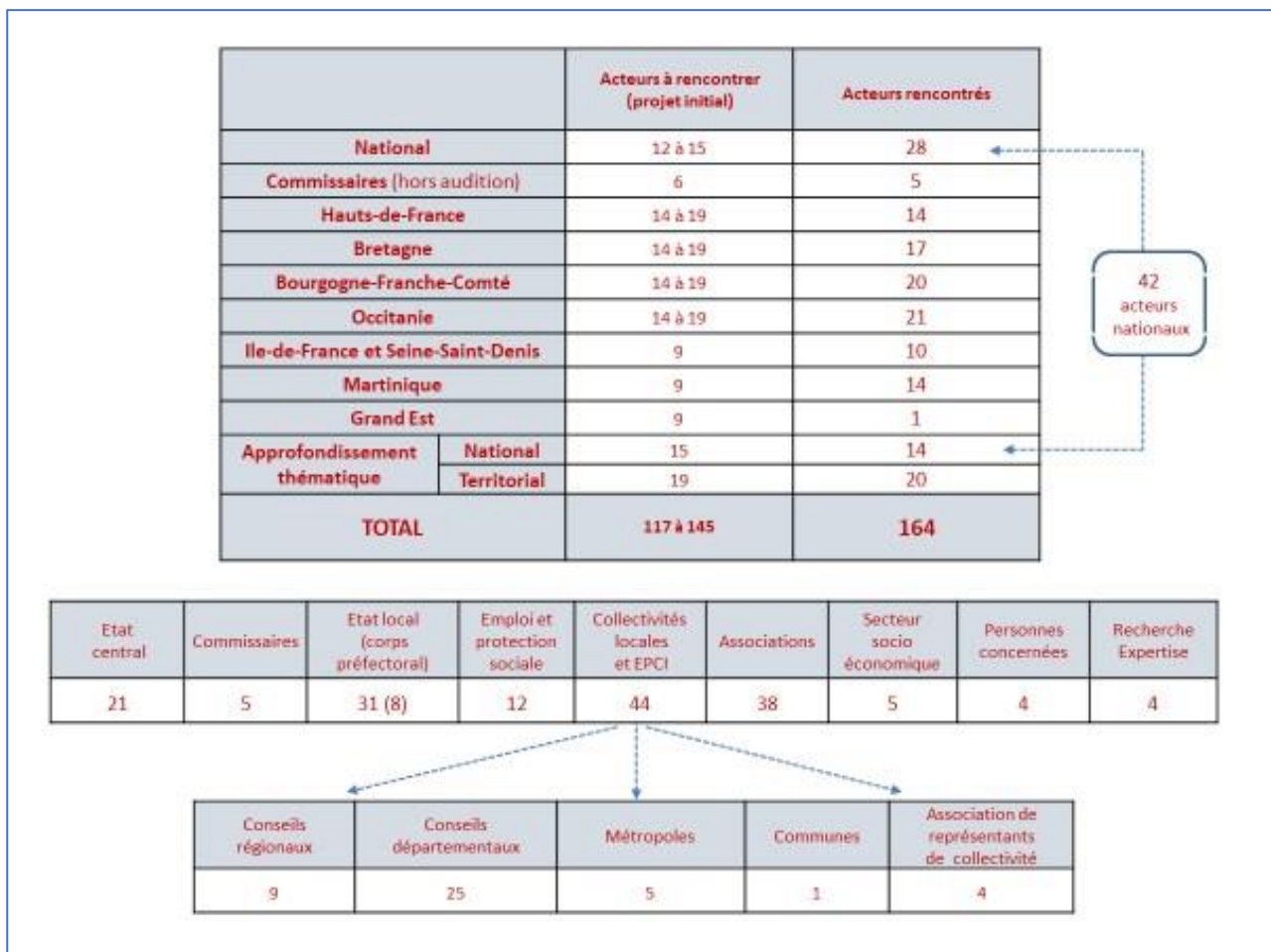
- *Au titre des contextes territoriaux : répartition sur le territoire national, agencement socio-démographique (effectif de la population, taux de pauvreté, répartition urbain / rural), couleur politique des exécutifs régionaux et départementaux, présence d'une Métropole) ;*
- *Au titre du déploiement territorial de la SNPLP : Régions ayant et n'ayant pas contractualisé, territoires « démonstrateurs » et « non démonstrateurs ».*



3. Panel des territoires retenus pour les investigations Terrains pour entretiens, observations, examen des conventions

Ainsi, **42** des 164 acteurs rencontrés étaient positionnés au **niveau national** au moment de l'entretien, contre **122** au **niveau territorial**.

Complémentaire à nos propres repérages, le panel des acteurs nationaux a été constitué à partir de l'expertise des membres du Comité de pilotage de l'Appel à projet de recherche (APR) et de suivi de la recherche et de celui de la Délégation interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté (DIPLP). Le repérage des acteurs locaux a été constitué à partir des recommandations des Commissaires et des chargés de mission (Préfecture et services déconcentrés) dans les 13 territoires sélectionnés.



4. Le panel des acteurs rencontrés en entretien Distribution géographique et institutionnelle

Outre les réunions régulières de l'équipe de recherche¹², la démarche a été ponctuée de temps d'échanges collectifs (9) avec la DIPLP et les Commissaires (2), le binôme de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) travaillant spécifiquement sur la contractualisation (3), les membres du comité de pilotage de l'appel à projet et de suivi de notre recherche (3), ainsi que lors d'un séminaire scientifique organisé au sein du laboratoire ARENES le 10 septembre 2021 (1).

Lors de ce séminaire, nous avons aussi pu profiter de l'expertise de Mehdi Arrignon (Université de Grenoble – PACTE) et de Patricia Loncle (EHESP – ARENES) à partir de la lecture critique que ces deux chercheurs ont fait de notre rapport intermédiaire. Nous avons pu également enrichir nos analyses sur les effets de la crise sanitaire, en particulier au sujet des mobilisations venant des acteurs de la société civile en faveur des personnes exilées à Rennes ainsi que sur les coordinations locales de l'aide alimentaire dans cette même ville et à Nantes.

Soutiens et limites méthodologiques

Aors que s'achève cette séquence de recherche d'une année, le bilan méthodologique permet de repérer des **éléments ayant aidé** au déroulement de la recherche.

La fluidité et la qualité des échanges avec France Stratégie et le comité de suivi – Les contacts de Marine Jeantet (DIPLP) et avec Jérôme Jumel (DGCS) qui se sont révélés assez facilitateurs - La validation rapide du panel des territoires après consultation de la DIPLP - La possibilité que nous a donnée Louis Schweitzer d'assister aux auditions des Commissaires - Le concours actif des 5 Commissaires directement concernés par le panel - La concertation avec le binôme de l'IGAS travaillant sur la contractualisation – L'intérêt repéré chez les personnes interviewées pour le sujet de la recherche.

Il convient aussi de mentionner les principales difficultés rencontrées : certaines se sont traduites par des retards et des **lourdeurs** auxquels notre équipe a dû faire face, d'autres engendrent certaines **limites** dans la qualité du travail mené.

La difficulté à mobiliser les documents conventionnels du fait de la complexité et du manque d'actualisation de la plateforme collaborative numérique – La méthode d'association des Commissaires qui s'est déroulée sur un mode relativement « dégradé » par rapport à ce qui était projeté, en particulier du fait de leurs agendas très chargés - La non réponse à notre demande d'entretien de la conseillère en charge de ce dossier à la Présidence de la République – La difficulté à rencontrer les représentants du corps préfectoral, les élus locaux et les personnes concernées (nos intermédiaires mettant généralement en avant la distance que ces différents acteurs entretiendraient avec un travail scientifique avant tout centré sur la gouvernance et non sur les effets de la SNPLP pour les publics). Nous n'avons pu accéder au rapport rendu par l'IGAS que tardivement

¹² Réunions hebdomadaires et 3 séminaires internes (du 18 février, du 1er juin et des 18, 19 et 20 octobre 2021).

| suite à sa remise, ce qui n'a pas permis d'orienter notre traitement des documents contractuels dans une logique de complémentarité et / ou de différenciation avec ce travail déjà mené.

▪ Présentation du plan du rapport de recherche

Au titre de l'orientation idéationnelle, la première partie de ce rapport envisage la SNPLP au regard des continuités et des évolutions qui sous-tendent les politiques de lutte contre la pauvreté saisies sur une quarantaine d'années. Nous faisons débiter cet examen avec les années 1980 suivant, en cela, l'analyse de Frédéric Viguière (2020) qui considère qu'il convient d'attendre cette époque pour voir l'exclusion et la pauvreté devenir un « problème public », en tant que tel. Le travail de recherche vise alors à éclairer l'historicité de ce pan d'action sociale en mettant en relation les ingrédients cognitifs, en particulier les sources d'expertise mobilisées, ainsi que les principales traductions législatives et réglementaires auxquelles il donne lieu. Par cette approche historique menée en moyenne période, nous avons souhaité prendre au sérieux l'acception suivant laquelle un instrument d'action publique se constitue par stratifications successives : l'examen de son contenu ne peut donc pas s'effectuer *ex nihilo* mais nécessite d'envisager les continuités et les ruptures dont il est porteur¹³. Analyser la consistance et la portée de la SNPLP oblige aussi à replacer cet instrument au sein de la « trajectoire de réformes » à laquelle il contribue (Bezès, Palier, 2018, p. 1083)¹⁴.

Dans cette première partie qui vise donc à caractériser les orientations cognitives et stratégiques de la SNPLP, le premier chapitre revient sur la construction, à partir des années 1980, de la lutte contre la pauvreté comme une « nouvelle » catégorie d'action publique. Le second chapitre met l'accent sur l'émergence et la diffusion en France des notions de cohésion sociale, d'activation et d'inclusion qui orientent dans les années 2000 les politiques de lutte contre les exclusions. Le troisième chapitre s'intéresse alors à la lutte contre la pauvreté affichée comme une mobilisation nationale à travers le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPPIS) de 2013, suivi par la SNPLP en 2018. Ce chapitre est aussi l'occasion de présenter la perspective d'investissement social (peIS) en revenant sur sa genèse, ses composantes, ses différentes interprétations et ses déclinaisons stratégiques ainsi que et les débats qu'elle suscite. Le

¹³ « Le dispositif complet et s'appuie sur des dispositifs existants qui constituent des ressources et des contraintes pour l'action stratégique » (Aggeri, 2014, p. 51).

¹⁴ « Une trajectoire de réformes (au pluriel) est constituée d'une succession de séquences de réformes sur la longue durée, chacune ayant des conséquences sur les suivantes, et ayant un "effet de transformation" sur le système de politiques publiques institutionnalisées faisant l'objet de réformes, comme par exemple un système administratif ou d'État-providence ». Cette notion consiste à prendre « au sérieux l'idée que l'enchaînement des séquences de réformes produit des effets (cognitifs, institutionnels, politiques, etc.) des unes sur les autres ; effets qui favorisent la transformation des institutions, l'orientent, la façonnent et / ou la freinent. Nous posons ainsi que grâce à la reconstitution d'une trajectoire de réformes, il est possible d'expliquer à la fois le processus de transformation d'un système et ses résultats (ce que ce système est devenu). En raison de l'importance accordée aux enchaînements entre séquences de réformes, à la temporalité et à l'analyse des mécanismes causaux, la méthode du process tracing est au cœur du travail de construction des trajectoires de réformes » (Bezès, Palier, 2018, p. 1083-1084).

quatrième et dernier chapitre mobilise la peIS. Il cherche à prendre la mesure, à interroger le sens et à envisager la portée transformatrice de la SNPLP, en particulier à travers ses intentions et mesures initiales. Mobilisant ces différents éléments, cette première partie vise à caractériser les orientations cognitives et stratégiques portées par la SNPLP par rapport aux différentes voies de réforme qui traversent le Welfare.

Au titre de l'approche par la gouvernance, la seconde partie de ce rapport réfléchit la SNPLP tant du point de vue de son pilotage national que du point de vue de la réception qu'en font les acteurs locaux. Dans cette partie, le travail de recherche interroge les manières dont la SNPLP est portée, administrée et animée, sur le plan national et territorial. Aux différentes échelles, l'attention est portée aux manières dont les dynamiques politiques, administratives et associatives se confrontent, se relativisent ou se dynamisent. Dans le but d'identifier la consistance ou la relativité des différentes contributions, l'accent est mis sur les régulations entre État central et État local, entre État et collectivités, ou encore en repérant le rôle joué par le secteur associatif et la place occupée par les personnes concernées.

Dans cette seconde partie qui vise donc à caractériser comment la gouvernance de la SNPLP compose avec le modèle français d'administration publique, le premier chapitre est consacré aux défis et aux oscillations du pilotage national en examinant les promesses de changement d'une première séquence (portage politique) avant qu'elle ne rencontre une série de chocs exogènes ; le second chapitre revient sur la mise en mouvement de l'État local et sur le positionnement des Commissaires et la mobilisation des acteurs de la société civile ; et le troisième chapitre s'intéresse à la réception et l'utilisation de la proposition contractuelle par les collectivités territoriales, notamment les Départements.

Cette troisième partie vise à analyser les effets de la mise en œuvre de la SNPLP sur les réseaux d'action publique. Elle nous permet ainsi de questionner la gouvernabilité de la lutte contre la pauvreté qui oscille entre capacités adaptatives et processus de différenciation thématique et territoriale. Un premier chapitre analysera les différents types de configurations territoriales construites par la Stratégie et les dynamiques d'interaction des systèmes d'acteurs locaux. Les deux chapitres suivants chercheront à identifier les mécanismes d'apprentissage et de régulation intersectorielle et interterritoriale qu'elle a pu générer. Un dernier chapitre s'intéressera à la confiance inter-organisationnelle produite au sein du jeu d'acteurs et à la durabilité des changements observés au regard de la dépendance au sentier institutionnel des secteurs et sous-secteurs de l'action sociale.

En conclusion, nous nous proposons d'éclairer les perspectives à venir. Cet effort prospectif est mené en identifiant deux enjeux idéationnel et stratégique majeures sur la gouvernance des politiques de lutte contre la pauvreté et en dégagant, plus largement, trois scénarii d'évolution du design institutionnel et du style des politiques publiques de l'action sociale.

Partie I.

Entre continuités et ruptures

***D'où viennent et quelles sont
les orientations cognitives et stratégiques
de la SNPLP ?***

Comme en témoignent les travaux de Bronislaw Geremek (1987), d'Abram de Swaan (1995) et de Robert Castel (1995), la prise en compte de la pauvreté est une dimension indissociable de la constitution de toute société et contribue à son organisation. Replacé dans le temps long, ce cheminement historique renvoie à la manière dont, dès le Moyen âge, les indigents font l'objet d'un traitement social mêlant charité et enfermement au sein des paroisses et par les ordres hospitaliers. Cette oscillation entre compassion et répression, travail obligatoire et œuvres éducatives est aussi constitutive des premières interventions émanant des pouvoirs publics, par exemple avec les ateliers de charité dont s'équipent les grandes villes (Chapalain-Nougaret, 1989)¹⁵. Progressivement, le traitement des problèmes sociaux est devenu une affaire nationale : en France, à la fin du XVIIIème siècle, les aspirations du Siècle des Lumières encouragent l'inscription législative de l'assistance¹⁶ et, sous la IIIème République (1870-1940), le solidarisme en tant que doctrine apporte un fondement philosophico-politique au devoir de secours (Blais, 2007). S'appuyant sur un processus de réformes conjuguant droit du travail, institutionnalisation de l'assistance et dispositifs assurantiels, cet encadrement de la solidarité contribue à une démarchandisation, au moins partielle, de l'existence humaine (Esping-Andersen, 1999).

En finir avec les privations fait partie des grands objectifs qui accompagnent la sortie de la seconde guerre mondiale et découlent de « l'esprit de concorde »¹⁷. En France, cela se traduit par le programme du Conseil National de la Résistance (CNR) qui contribue au renouveau du Pacte républicain et, avec lui, à la reconnaissance des droits sociaux fondamentaux (Castel, 2003).

Durant les Trente Glorieuses, le couplage entre protection sociale et progrès économique amène à penser que la question sociale est en train de céder. Croissance socio-économique, sécurité sociale orientée vers les salariés et organisation sectorielle de l'action sociale deviennent les moteurs d'une société dans laquelle la pauvreté ne serait plus qu'un phénomène marginal hérité des temps anciens. Sur l'agenda national et dans l'activité des planificateurs, la question sociale est alors censée trouver sa résolution à travers les logiques assurantielles, les politiques d'aménagement et de logement, ainsi que l'équipement du territoire en services généralistes de soins, d'éducation et d'action sociale. Dès lors, laissée aux mains des œuvres caritatives et des bureaux municipaux d'aide sociale, la cause des plus pauvres se retrouve minorée. Malgré le rebond qui a fait suite, la place accordée à l'assistance, dans le régime français d'action sociale, devient marginale, sinon illégitime (Viguié, 2020). Cependant, dans les plis et les creux du régime français d'État providence, persistent discrètement des médiations intermédiaires confessionnelles, associatives ou encore communales qui interviennent en matière de logement d'urgence et d'aide alimentaire. Entre action caritative et solidarisme municipal, elles concourent

¹⁵ « Dans les campagnes, toute distribution de secours, tout atelier de charité est suspendu dès lors qu'arrivent les moissons, mobilisatrices d'une main d'œuvre importante. En ville, où cet aspect n'existe pas, une conception plus continue de l'assistance s'affirme » (Chapalain-Nougaret, 1989).

¹⁶ Programme de distribution des secours établi par le Comité de mendicité (1790-1791) - Premières inscriptions législatives concernant les cultivateurs et artisans âgés ou infirmes, puis les mères ou veuves en charge d'enfants (1793-1794).

¹⁷ C'est cet esprit qu'a su saisir Ken Loach dans le documentaire qu'il a consacré en 2003 à « L'esprit de 1945 ».

au maintien, mais à bas bruit¹⁸, d'une action envers les plus pauvres (Retière, Le Crom, 2018 - Aguilera, Rouzeau, 2020).

Suite aux crises pétrolières des années 1970, un chômage structurel met à mal l'équation fordiste et les problèmes sociaux se renouvellent au point que la « soutenabilité » du régime de la protection sociale (répartition des richesses, solidarité vis-à-vis des plus défavorisés, répartition intergénérationnelle...) n'apparaît plus définitivement assurée (Chauvel, 2006). Progressivement, alors que les questions relatives à la précarité et la « nouvelle pauvreté » en viennent à occuper une place importante sur l'agenda des politiques publiques, les normes guidant le gouvernement de la solidarité se retrouvent interrogées (Duvoux, 2012) d'autant que, parallèlement, on assiste à un affaiblissement de « l'élite française du Welfare » (Jobert, Theret, 1994).

Tenant compte des transformations qui font alors évoluer, en France, le traitement de la pauvreté, nous distinguons, à partir des années 1980¹⁹ :

- l'émergence de nouvelles formes d'intervention orientées vers les plus démunis dans un contexte politico-institutionnel marqué par une cohabitation grandissante de différents modes de régulation (dispositifs sectoriels, décentralisation, stratégies socio-territoriales) (1975-2000),
- les incidences des mécanismes d'eupéanisation sur le modèle social français se traduisant par l'adoption de la rhétorique de la cohésion sociale et par l'invention des « solidarités actives » (2000-2013),
- l'avènement de la pauvreté comme cible d'une « mobilisation nationale » (Plan pauvreté 2013-2017, discours présidentiel du 17 octobre 2017 suivi de la séquence de concertation préalable à la SNPLP).

À partir de cette prise en compte du terreau sociohistorique jalonnant ce processus de « (ré ?)-institutionnalisation »²⁰ de la lutte contre la pauvreté comme catégorie d'action publique, nous cherchons alors à préciser l'épaisseur cognitive des références faites à la cohésion sociale et à l'investissement social (peIS), ceci dans le but de caractériser les ambitions transformatrices à l'origine de la SNPLP et d'analyser la portée stratégique des mesures auxquelles, jusqu'à présent, elle a donné lieu.

¹⁸ Notons cependant l'écho dans l'opinion publique de l'appel de l'Abbé Pierre en 1954.

¹⁹ Pour chacune de ces phases, nous présentons deux graphiques (les graphiques 5 et 6) : le premier récapitule les principales sources d'expertise que nous identifions comme ayant alimenté cette réémergence progressive de la lutte contre la pauvreté et sa constitution en tant que domaine public à part entière, le deuxième propose une identification des principaux dispositifs et des mesures les plus significatives qui en découlent.

²⁰ En intégrant le préfixe (re), nous soulignons le retour de la pauvreté sur la scène des problèmes publics inscrits à l'agenda des politiques publiques. Cependant, en faisant suivre ce préfixe d'un point d'interrogation (re ?), nous souhaitons signifier que ce « retour » s'accompagne de nouvelles références et d'une transformation, au moins partielle, des modes de faire.

Chapitre 1.

L'émergence d'une « nouvelle » catégorie d'action (1975-2000)

À la suite des crises économiques de 1973 et 1976, de « **nouveaux risques sociaux** » se font jour, de nouvelles formes de régulations²¹ apparaissent et de nouvelles lignes d'action contribuent à modifier la gestion de la « question sociale ».

Ainsi, l'accroissement des dépenses dues au chômage et au vieillissement de la population, la stagnation des ressources issues de l'activité économique, en particulier celles basées sur le travail salarié, la déstabilisation des modèles familiaux sont quelques-unes des caractéristiques d'une « structure sociale du risque radicalement nouvelle » (Esping-Andersen, 1999, épilogue).

▪ Le renouvellement de la question sociale

À l'instar des analyses proposées par Robert Castel (1995, 2003, 2009), la **question sociale** - soit l'écart entre « d'une part, les idéaux de citoyenneté, de justice sociale et de vivre ensemble et, d'autre part, les situations de vulnérabilité, d'inégalité et de discrimination engendrées par la vie économique, sociale et culturelle » (Aguilera, Rouzeau, 2020, p. 19) - change de visage.

En suivant Robert Castel (1995), on peut ainsi repérer que sur le temps long, la question sociale s'incarne à travers différentes « figures spectrales »²². Sous l'Ancien Régime, « l'indigent » est objet de charité et victime d'enfermement ; à partir de la révolution industrielle, « le prolétaire privé de statut et de ressources » est plus ou moins secouru par l'assistance publique ; durant les Trente Glorieuses, « le cas social », considéré comme résiduel, devient le destinataire de l'action sociale adaptative ; récemment, le « valide invalidé » acquiert le statut d'ayant-droit d'un revenu de substitution dans la mesure où il atteste de sa mobilisation à travers un parcours d'insertion.

S'imposent alors toute une série de notions – au premier rang desquelles on trouve la référence faite à la **précarité** - qui illustrent les évolutions de la question sociale et orientent l'action publique.

Le rapport de Gabriel Oheix « Contre la précarité et la pauvreté : 60 propositions » paru en février 1981 consacre l'entrée de la « précarité » dans le vocabulaire utilisé par les pouvoirs publics pour définir des programmes d'action dédiés à lutter contre « un ensemble hétérogène de situations instables génératrices de difficultés nouvelles pour des franges de la population jusque-là à l'abri de la pauvreté » (Paugam, 1997, p. 135). Il se prononce alors en faveur d'une articulation de la lutte contre la pauvreté et la politique de l'emploi (Cytermann, Dindar, 2008, p. 24).

²¹ L'activité de régulation concerne la façon dont se créent, se transforment, se maintiennent, se suppriment ou se diffusent des règles qui coordonnent des comportements isolés dans le dessein de produire une action collective qui les transcende (Reynaud, 1997).

²² « Marqueurs fantasmés, fonctionnant à la fois comme des repoussoirs et des objets de sollicitude, l'évocation de ces figures spectrales participe à la construction et à la désignation des problèmes sociaux dont il conviendrait que la société se prémunisse » (Aguilera, Rouzeau, 2020, p. 19-20).

Cette notion permet ensuite, au milieu des années 1980, de mettre en lumière celle de la « **nouvelle pauvreté** ».

Dès lors, « l'accent fut donc mis, non plus essentiellement sur les groupes marginaux jugés inadaptés au progrès comme cela était le cas dans les décennies précédentes, mais sur des couches de la population considérées comme parfaitement adaptées à la société moderne et victimes malgré elles de la conjoncture économique et de la crise de l'emploi » (Paugam, 1997, p. 135).

Dans ce cadre, au début des années 1990, la thématique de l'**exclusion** s'impose comme un véritable « paradigme social » sous l'effet de cette évolution des représentations et catégories d'analyse²³.

Si la plupart des auteurs soulignent qu'il s'agit d'une dénomination assez peu rigoureuse, Serge Paugam la qualifie de « concept horizon », formule qu'il emprunte à Émile Durkheim, car, derrière les phénomènes d'apparence hétérogène qu'elle sert à désigner, il souscrit à l'hypothèse de processus aux caractéristiques communes (1996, p. 566). En effet, il précise qu'avec ce terme, « il ne s'agit plus de désigner un ou des groupes sociaux caractérisés par une exclusion de fait, mais de souligner l'existence de processus pouvant conduire à ces situations extrêmes » de « cumul de handicaps » et de « rupture progressive des liens sociaux » (1997, pp. 139-140 ; p. 142).

Cette notion d'exclusion contribue au passage d'une conception statique et monétaire de la pauvreté à une **conception dynamique et multidimensionnelle** de cette dernière.

Est aussi questionnée la césure entre, d'une part des personnes en situation de pauvreté qui « bénéficient » essentiellement de prestations de type assistanciel - relevant des autorités publiques (État et collectivités) et que complètent ou auxquelles suppléent les organisations humanitaires et caritatives - et, d'autre part, des salariés bénéficiant de prestations de type assurantiel. Ces éléments contribuent également au renouvellement des modes d'intervention auprès des populations défavorisées, permettant ainsi la mise sur l'agenda des politiques d'insertion (Autès, 1995 - Paugam, 1996).

Dans ce contexte, un nouveau rapport à la pauvreté émerge et se structure. Des œuvres caritatives singulières comme Emmaüs ou ATD Quart-monde contribuent à faire de la lutte contre la pauvreté une « **cause** » véritablement publique et politique (Viguié, 2020). Tout en refusant « la charité à l'ancienne », par leur « fonction tribunitienne » mixant plaidoyer et lobbying, elles animent un travail de mobilisation vers « des associations moins portées à l'expression publique, vers le

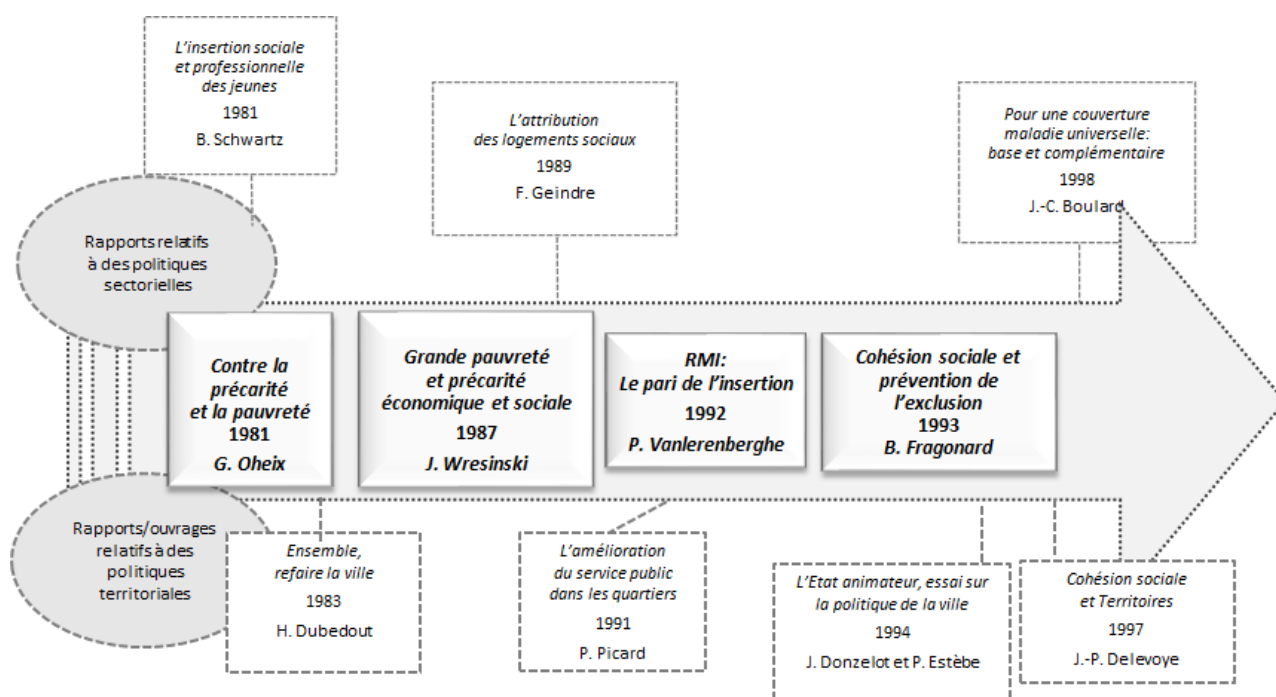
²³ Apparue dans le titre de l'ouvrage de René Lenoir, *Les Exclus*, en 1974, le succès public de cette thématique remonterait d'après Sylvie Tissot au livre de François Dubet sur *La galère* (1987). En décembre 1988, la *Revue Esprit* lui consacre un numéro puis lance en 1991 un « manifeste contre l'exclusion ». Cette dernière fait alors « l'objet d'un discours progressivement plus théorique, plus unifié et plus général qui est notamment mis en lien avec le problème des banlieues » (Tissot 2007, p.91). Dans cette même logique et en référence à Emile Durkheim, Serge Paugam qualifie l'exclusion de « concept horizon » au sens d'un processus générique permettant de rendre compte de phénomènes d'apparence hétérogène (Paugam, 1996, p.556).

monde du travail social, vers la haute administration, le monde politique, les champs intellectuels et scientifiques et vers les médias » (Ibid, 2020, p. 8).

« Pour que naisse un problème public, il faut d'abord que des entrepreneurs de cause se fixent sur une situation, œuvrent à la faire percevoir comme problématique » (Neveu, 2015, p. 41).

Dans ce contexte dans lequel Emmaüs, les Restos du Cœur et ATD Quart-monde montent en visibilité, le fondateur de ce dernier, le Père Joseph Wresinski, rédige au titre du Conseil économique et social en 1987, le rapport *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*. Symbolisant l'émergence de la nouvelle pauvreté comme problème public, le rapport de cet « entrepreneur de cause » oriente grandement les débats en la matière.

« La carrière des problèmes publics s'amorce par un moment d'identification, de réalisation. Parce qu'elle perturbe l'expérience et suscite le malaise, parce qu'elle affecte des intérêts, met en branle des émotions ou se lit comme une atteinte à des valeurs essentielles, une situation devient objet d'attention, de distance critique, de revendication » (Neveu, 2015, pp. 41-43). En ce sens, le père Wresinski a pu se constituer en relais de la cause de la lutte contre la pauvreté, déjà portée par divers mouvements associatifs et sociaux. Son rapport, qualifiant et définissant les enjeux, a facilité la légitimation et la mise à l'agenda de cette question, c'est-à-dire sa qualification en « problème public », ainsi que sa prise en charge par les pouvoirs publics.



5. 1975 / 2000 - L'émergence d'une « nouvelle » catégorie d'action ²⁴

Sources d'expertise

²⁴ Au titre de l'institutionnalisation et du déploiement de la lutte contre la pauvreté, dans les 6 figures qui jallonnent ce rapport, la flèche centrale grisée représente la surface du domaine d'action directement dédié. Le lecteur remarquera qu'au fil des années et donc des figures, cette surface s'élargit.

▪ Dispositifs sectoriels, décentralisation et stratégies socio-territoriales

Alors qu'en France, « le choix de l'après-guerre fut de continuer à séparer l'**assurance**, prérogative du Ministère du Travail, de l'**assistance**, compétence relevant pour l'essentiel du Ministère de la Santé » (Viguié, 2020, p. 40), cet équilibre se retrouve **mis en cause**.

En effet, on assiste au développement des prestations non contributives, les déficits budgétaires gagnent les systèmes de protection sociale et les critiques sur les défaillances de l'action publique se développent.

Cette déstabilisation des cadres de référence issus de l'après-guerre s'accompagne alors d'un **renouvellement** des croyances, des idées politiques, des argumentaires et des référentiels techniques guidant le « gouvernement des solidarités » (Aguilera, Rouzeau, 2020).

Complémentairement, les opérations Habitat et Vie Sociale (1977) ou encore la création des Zones d'éducation prioritaire (ZEP) (1981) apparaissent comme des marqueurs attestant du mouvement de transformations qui progressivement affecte le régime administré, essentiellement assurantiel et sectoriel, caractéristique du modèle républicain et de l'orientation providentielle de l'État social.

Face aux risques d'effritement du lien social, ces nouveaux cadres d'action s'appuient sur le développement social²⁵, la référence à l'équité et le recours à la discrimination positive territoriale. En se généralisant tout au long des années 1980 et 1990, ils vont donner corps à tout un ensemble de **stratégies socio-urbaines** ; celles-ci s'appuient sur des dynamiques contractuelles engageant conjointement les municipalités et l'État mais aussi les organismes de protection sociale ou encore les bailleurs sociaux.

Ainsi, progressivement, la Politique de la ville (PV) en vient à constituer l'un des centres névralgiques de l'action publique orientée vers les « nouveaux risques sociaux »²⁶.

Porter et faire vivre ces dynamiques transversales, territoriales et contractuelles, implique une nouvelle forme d'action publique. Dans les années 1980, l'**État** se fait alors davantage **animateur** que planificateur et aménageur (Donzelot, Estèbe, 1994).

²⁵ Les tenants du « développement social » considèrent que les problèmes sociaux appellent des solutions collectives tout en misant sur le Développement du pouvoir d'agir (DPA) (Avenel, Martin, 2019). Ils défendent la mobilisation de « l'ensemble des forces vives et des politiques publiques d'un territoire pour en renforcer la cohésion sociale » (ODAS, 2010) et ce, au service d'une approche transversale des parcours de vie des personnes. En somme, en mobilisant les potentialités locales, il s'agit d'agir sur l'environnement économique et social des personnes, tout en rendant l'action sociale plus préventive, participative et inclusive (Avenel, 2016).

²⁶ Ce nouveau pan de l'action publique coïncide avec l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » entendue au sens de J. W. Kingdon (1984). Au début des années 1980, celle-ci correspond à la conjonction de l'expression violente de ce qui constitue le « problème des banlieues » (problem stream), de l'élection de François Mitterrand couplée avec l'arrivée aux affaires de bon nombre de maires de grandes villes (political stream) et de la remise en cause des modes d'intervention traditionnels hérités de l'État providence (policy stream) (Damamme, Jobert, 1995).

Ainsi « l'administration de mission » se veut-elle promouvoir le pilotage par projets, le développement de centres locaux de responsabilité ou encore la diffusion de la culture de l'évaluation des politiques publiques... (Donzelot, Estèbe, 1994 - Gaudin, 1996).

Sous l'influence d'experts (anciens du réseau de rationalisation des choix budgétaires (RCB)²⁷, tenants du management public, consultants...), eux-mêmes inspirés par la sociologie de Michel Crozier, se construit le « **répertoire managérial modernisateur** » (Bezès, 2009). Dans l'optique d'améliorer l'efficacité de l'administration, ce discours se traduit par la mise en place d'instruments inspirés du *New public management*. Relayé par l'Association Services publics, il fait l'objet, de la part des gouvernements qui se succèdent de 1985 à 1991, d'appropriations plus ou moins poussées visant à alimenter la politique de réforme administrative. Sont alors promus le pilotage par projets²⁸, l'usage d'instruments de gestion et le développement de centres locaux de responsabilité (Bezès, 2009)²⁹.

Cette dynamique est notamment au cœur du Renouveau du service public, mis en place par Michel Rocard de 1988 à 1991, qui « institutionnalise le compromis modernisateur à base d'expérimentations managériales et d'idéal participatif » (Bezès, 2009, p. 304). Citant le Premier Ministre, Philippe Bezès résume la perspective alors adoptée en ces mots : « Moins de règlements, plus de négociations ; moins de lois, plus de contrats ; moins de tutelles, plus de responsabilités ; voilà l'équilibre qu'il faut trouver pour conjuguer modernisation et solidarité » (Ibid, p. 327).

La **contractualisation** de l'action publique, autre composante du répertoire managérial modernisateur, « s'est développée en France après la première décentralisation comme une manière de "recoudre" les morceaux d'une action publique et d'articuler entre eux des niveaux diversifiés de responsabilité, allant de la commune à l'État, sans faire appel aux classiques rapports de tutelle » (Gaudin, 2019, p. 164).

Dans le même sens, la sociologie de Michel Crozier légitime le développement des « politiques constitutives », par lesquelles l'État central cherche à mobiliser et soutenir les systèmes locaux pour qu'ils développent une capacité politique, c'est-à-dire définissent eux-mêmes des stratégies et produisent des logiques d'action³⁰. La responsabilisation et la participation des acteurs sont alors perçues comme des fondements essentiels de l'action. C'est dans ce contexte de transformation de l'action publique que, sous la houlette d'un Conseil scientifique créé en 1990 et présidé par Jean Leca, la culture de l'évaluation des politiques publiques se diffuse.

²⁷ La culture évaluative française trouve ses racines dans les années 1970 sous les traits de la rationalisation des choix budgétaires (RCB), qui vise à « développer la planification budgétaire (les budgets de programme) et l'évaluation *ex ante*, plus que l'évaluation *ex post* » (Perret, 2014, p. 75). Suite à sa disparition en 1984, les fonctionnaires impliqués dans la RCB se réinvestissent dans la promotion de l'évaluation des politiques publiques.

²⁸ Pour Gilles Pinson, le « projet » fait ainsi partie des instruments d'action publique inventés dans les années 1980 et 1990 pour faire prospérer les nouvelles situations pluralistes auxquelles font face l'État et les territoires (2006, p. 620).

²⁹ Les organisations déconcentrées contractualisent avec leur ministère de rattachement ainsi que ceux chargés du budget et de la fonction publique : elles s'engagent sur des objectifs à atteindre et développent des outils de gestion en échange d'une plus grande souplesse de la part de l'État. Cette démarche, non obligatoire, est généralement précédée de la définition d'un « projet de service » dans lequel les agents décrivent leurs missions, leurs objectifs et leurs moyens.

³⁰ Michel Crozier présente ainsi « la stratégie d'action, la vertu du processus, les engagements locaux et la connaissance des fonctionnements réels comme autant de moteurs indispensables à la modernisation » (Bezès, 2009, p. 287).

Les normes modernisatrices ainsi que ces stratégies de territorialisation et de développement social - qui, depuis, jalonnent l'action publique en matière d'éducation, d'habitat, d'accès aux droits, d'animation culturelle... - s'organisent en parallèle des processus de **décentralisation des compétences sociales** au niveau des Départements et de maintien d'une tradition communale d'aides et d'action sociale facultative en direction des plus démunis.

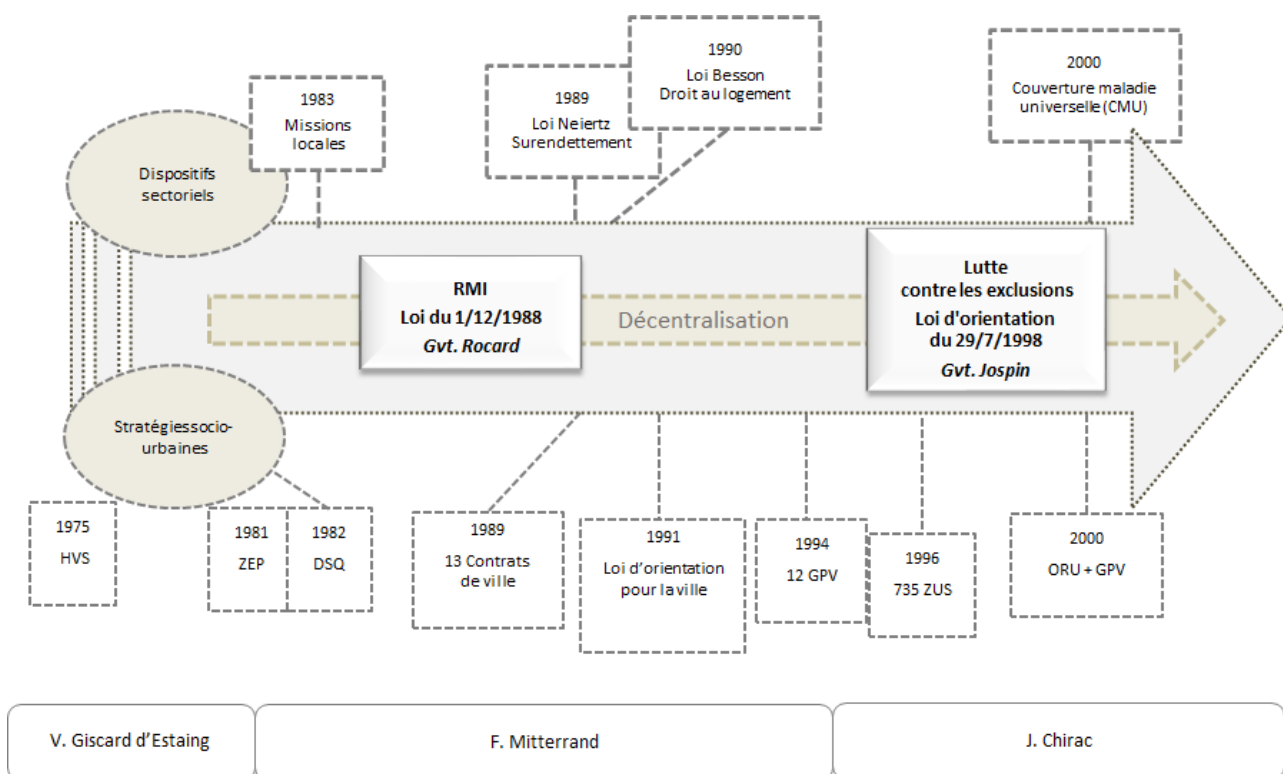
Contractualisation territoriale et décentralisation sociale cohabitent aussi avec l'instauration de mesures nationales relativement catégorielles, c'est-à-dire ciblant directement des personnes et des ménages au titre de difficultés spécifiques : la résorption des situations de sur-endettement instaurée par la loi Neiertz en 1989 et la création de la couverture maladie universelle (CMU) en 1999, constituent deux exemples – parmi d'autres - de la logique de la persistance du traitement national et sectoriel des problématiques rencontrées par les personnes en situation de précarité et de pauvreté.

Inspirée par le rapport Wresinski, la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 porte création du **Revenu minimum d'insertion (RMI)**. Ce minima social s'applique désormais sur tout le territoire, pour toute personne dont les ressources sont inférieures au montant garanti, sans limitation de durée et avec pour seule contrepartie le fait de suivre des actions d'insertion.

Cette adoption modifie les équilibres du système de protection sociale. Elle institue un changement de nature et d'échelle par rapport aux compléments locaux de ressources du précédent plan d'action contre la pauvreté et la précarité de 1986-1987 (Cytermann, Dindar, 2008, p. 27). Ainsi, selon Serge Paugam (1997), la loi sur le RMI a été pensée pour lutter contre la « nouvelle pauvreté » : en effet, il s'agit de faciliter la réinsertion des « nouveaux pauvres », bien souvent des jeunes ménages, dans le système économique, alors que la capacité des outils assuranciers traditionnels, comme l'assurance chômage, à protéger la population est mise en doute.

Le renouvellement par le Parlement de cette loi votée pour trois ans est conditionné aux résultats de son **évaluation**. En 1992, le rapport de la commission nationale d'évaluation présidée par Pierre Vanlerenberghe - « *RMI : Le pari de l'insertion* » - présente un avis globalement positif sur le dispositif et dresse des recommandations³¹. Par la suite, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions contient des mesures qui visent à garantir l'accès aux droits fondamentaux (emploi, logement, soins, citoyenneté), à prévenir les exclusions et à mobiliser toute la société pour lutter contre ces dernières. Elles contribuent à l'évolution du RMI.

³¹ Celles-ci n'auraient que peu été prises en compte dans la loi de 1992 relative à la lutte contre la pauvreté et relative à l'exclusion sociale et professionnelle qui pérennise le RMI (Cytermann, Dindar, 2008, p. 36 et p. 38).



6. 1975 / 2000 - L'émergence d'une « nouvelle » catégorie d'action

Dispositifs

Présenté le 4 mars 1998, le programme gouvernemental de lutte contre les exclusions comprend aussi des mesures concernant 18 ministères, en matière d'accès aux droits fondamentaux (à l'emploi, au logement, aux soins, à l'éducation, à la culture). Il met en avant l'importance de la prévention de l'exclusion et insiste également sur la nécessaire coordination des acteurs mobilisés. La loi du 29 juillet de la même année revisite le dispositif d'intéressement à la reprise d'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, cherche à renforcer l'efficacité de l'action publique par le biais des institutions sociales et entend améliorer la connaissance des situations d'exclusion, en créant l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES).

Chapitre 2.

Cohésion sociale, activation et inclusion (les années 2000)

Dans le contexte déjà décrit de crise de l'État providence confronté aux conséquences sociales de la globalisation économique, la notion de **cohésion** émerge dans les années 1990 puis s'impose durant les années 2000, comme un - sinon le - leitmotiv parcourant les forums de politiques publiques. Employé de manière générique et aussi décliné dans le domaine social, ce terme pénètre des scènes aussi diverses que les médias, le monde associatif ou académique.

Dans sa récente thèse consacrée à cette notion, Sandra Hoibian montre que la cohésion peut se décliner dans les trois grandes sphères économique, politique et culturelle. Face à « l'impossibilité grandissante à faire coïncider croissance, développement économique et solidarité », la référence à la cohésion supplante le « progrès » qui caractérisait les Trente Glorieuses (Hoibian, 2020, pp. 23-24). La montée en puissance du terme tient son origine dans le diagnostic qu'elle serait menacée : « l'expression est utilisée pour désigner, tout à la fois, une crainte, une angoisse, un risque majeur, celui de ne plus faire société, et l'urgence qu'il y a à inventer de nouvelles réponses et solutions innovantes » (Avenel, 2014, p. 133).

▪ La circulation des références

À la « recherche d'une nouvelle manière d'appréhender les questions de solidarité à toutes les échelles, locales, nationales, internationales » (Donzelot, 2006, p.7), la recherche de la **cohésion sociale** devient un horizon politique prioritaire affiché par bon nombre d'organismes internationaux, par l'Union européenne et dans le prolongement par le gouvernement français (Avenel, 2014 – Hoibian, 2020). Promouvant une réactivation du lien organique³² tout en relativisant les antagonismes de classes, la référence à la cohésion sociale comporte plusieurs dimensions sous-jacentes.

Paul Bernard (1999, pp. 55-56) distingue cinq dimensions qui en seraient constitutives : sentiment de faire partie d'une communauté, capacité de marché largement partagée en particulier par rapport au marché du travail, large implication dans la gestion des affaires publiques, tolérance des différences, maintien des institutions comme médiatrices des conflits³³.

Avant d'être repris par les autorités nationales et par l'opinion publique (Hoibian, 2020), rappelons que l'idée de cohésion a pleinement contribué à la **construction européenne**. Dans ce cadre, l'objectif de cohésion sociale a été progressivement mis en avant, légitimant alors le souci

³² Le terme de cohésion sociale renvoie à la qualité du vivre ensemble, c'est-à-dire à l'intensité du lien social. S'y référer invite à se pencher sur la diversité et la densité des interactions qui se nouent entre les individus, entre les institutions, entre les individus et les institutions. Dans son ouvrage consacré à la division du travail social (1893), Émile Durkheim définit l'état de cohésion d'une société comme le résultat des croisements entre liens politiques, marchands et communautaires.

³³ Reprenant cette grille de lecture, Rébecca Cardelli, Christine Ruyters et Vincenzo Verardi interrogent de manière critique les rapprochements trop rapidement opérés entre « cohésion sociale » et « capital social » (Cardelli et al., 2005).

de la réduction des disparités, en particulier dans une visée économique et aussi de lutte contre les discriminations.

Renforcer la cohésion permettrait de dépasser les conflits entre États, de réduire les écarts entre eux et ainsi de consolider la légitimité de la Communauté puis de l'Union Européenne (UE), ainsi que sa logique d'intégration vers une « union sans cesse plus étroite » (CEE, 1957). Repris dans l'article 23 de l'Acte Unique Européen de 1986, ce terme fait l'objet d'une politique centrale de l'UE qui cherche à favoriser le rattrapage économique des pays et des régions les moins développés en établissant un mécanisme de solidarité, matérialisé par des fonds financiers (Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE)...). Jacques Delors, Président de la Commission européenne de 1985 à 1995, associe en effet efficacité économique et cohésion sociale, la première étant, selon lui, renforcée par la seconde (CERC, 2008).

Promu par l'Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) lors du Sommet mondial pour le développement social de Copenhague en 1995, le terme de cohésion sociale est mis en avant lors du Sommet du **Conseil de l'Europe** de 1997 qui estime que cette notion vise à « renforcer la capacité de la société à assurer le bien-être de tous ses membres, incluant l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable » (2005, p. 23).

Se dotant d'un comité européen pour la cohésion sociale et d'une Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le Conseil de l'Europe se donne comme objectif de minimiser les disparités et d'éviter la polarisation sociale : « une société cohésive est une communauté solidaire composée d'individus libres poursuivant des buts communs par des voies démocratiques » (Conseil de l'Europe, 2004, p. 1).

En mars 2000, le **Sommet de Lisbonne** de l'Union Européenne articule économie de la connaissance, croissance économique durable et plus grande cohésion, reconnaissant cette dernière comme l'un des piliers de la Stratégie adoptée. L'UE décline aussi cette perspective par le prisme de la prévention de l'exclusion, de la promotion de l'égalité des chances, tout en faisant le lien avec la lutte contre la pauvreté (Avenel, 2014).

Suite aux trois programmes pilotes de lutte contre la pauvreté (1975-1980 ; 1985-1989 ; 1990-1994) et à l'inscription de cette dernière comme un enjeu des politiques sociales européennes dans le Traité d'Amsterdam (1997), le Conseil européen s'engage, dès mars 2000, à contribuer de manière décisive à son éradication : « le point de vue de la nécessité de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté - comme première base de la recherche d'une cohésion sociale - va donc progressivement s'affirmer et se complexifier dans les politiques de l'UE » (CERC, 2008, p.31). La mise en œuvre d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté devient d'ailleurs une condition d'adhésion à cette dernière.

Les notions de cohésion et d'inclusion sociale circulent des sphères internationales et européennes, qu'il s'agisse de l'UE ou du Conseil de l'Europe, vers les espaces politico-administratifs nationaux. À partir de cet horizon désirable que représente la quête de cohésion sociale, les acteurs académiques et ceux qui évoluent au sein ou en proximité de la

technostructure en viennent à animer des « activités de transfert »³⁴ visant à dynamiser les articulations entre politiques économiques et sociales. Ainsi, en France, organisé en 2007 par le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), un **premier séminaire national** participe à crédibiliser la notion telle que construite à l'échelon européen et à en faire un des repères incontournables dans la formulation et la fabrique des politiques sociales françaises³⁵.

Parmi les intervenants, on trouve des experts « institués » (Castel, 1985), c'est-à-dire des enseignants-chercheurs qui doivent leur légitimité à leurs attributs académiques (Robert Castel, Marie Duru-Bellat, Olivier Galland ou encore Jean-Claude Barbier...), des experts davantage « mandatés » (Yves Chassard, Bernard Perret, Maryse Marpsat ou encore Tristan Klein...) qui occupent des positions de conseillers auprès des instances et des acteurs gouvernementaux (Commission européenne, directions d'administration centrale, agences interministérielles, CERC, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou encore ONPES...) mais aussi des « passeurs - intégrateurs », c'est-à-dire des acteurs éminents dont l'avis, empruntant aux différents « mondes », fait autorité : on pense ici à Jacques Delors qui préside d'ailleurs, à l'époque, le CERC, à Jérôme Vignon qui, après avoir été Directeur à la Commission européenne préside les semaines sociales puis l'ONPES, ou encore à Xavier Emmanuelli qui, lui, préside le Samu Social et ... à Martin Hirsch.

Mobilisant des acteurs souvent multi-positionnés, ce séminaire symbolise la formation d'une forme de **coalition de cause** (Sabatier, 1998, 2000) reliant à la fois chercheurs, acteurs politico-administratifs et socio-économiques, élites européennes et nationales, autour d'un référentiel marqué par la notion de cohésion sociale et par une approche économique des questions de pauvreté³⁶.

En décalage avec une approche de la cohésion sociale qui miserait avant tout sur la prévention de l'exclusion et de la pauvreté, l'ambition du séminaire est d'élargir la vision centrée sur les inégalités vers d'autres champs : affaiblissement de l'État-nation, famille, travail, représentation politique... Précisément, l'enjeu économique demeure au cœur des débats et de la vision du CERC en matière de cohésion sociale (CERC, 2008).

Cette logique de coalition de cause se poursuit, tout en s'élargissant, à l'occasion d'un **second séminaire**, toujours consacré à la cohésion sociale, (septembre 2010 - avril 2012), organisé cette fois par le Centre d'analyse stratégique (CAS) mais aussi par la DGCS. À cette occasion se rencontrent, à nouveau mais sur une scène un peu plus spécifiquement dédiée aux questions

³⁴ Mark Evans définit la notion de policy transfer comme « a process or set of processus in which knowledge about institutions, policies or delivery systems at one sector or level of governance is used in the development of institutions, policies or delivery systems at another sector or level of governance » (2017, pp. 10-11).

³⁵ Notons que dès les années 1990, Bertrand Fragonard et Jean-Paul Delevoye publient pour le compte du Commissariat général du plan, deux rapports qui contribuent à diffuser la notion de cohésion sociale à l'échelle nationale : le premier intitulé *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion* (1993) est rédigé par Bertrand Fragonard et le seconde titré *Cohésion sociale et Territoires* (1997) par Jean-Paul Delevoye.

³⁶ Il ne s'agit pas ici de prétendre que tous les participants du séminaire de 2007 souscrivent à la vision prônée par cette coalition de cause naissante. Notons par exemple le débat qui a opposé, lors de ce séminaire, Jacques Donzelot et Jérôme Vignon au sujet du positionnement de l'État et de la question de la responsabilisation des individus dans un contexte d'imposition de la notion de cohésion sociale.

sociales, des acteurs académiques (droit, économie, science politique, sociologie) et des acteurs politico-administratifs nationaux³⁷. Par rapport au séminaire précédent, des invitations complémentaires sont lancées en direction d'acteurs locaux et de représentants de la société civile (associations et secteur socio-économique).

Le déroulement de ce séminaire est ambitieux : en effet, 14 rencontres sont organisées autour d'une triple ambition : enrichir le regard d'une perspective internationale, éclairer la décision publique par les apports de la recherche, mettre en lumière des bonnes pratiques locales. Ce séminaire donne lieu en 2013 à la publication à la Documentation Française d'un ouvrage récapitulatif : Les politiques de cohésion sociale : acteurs et instruments, coordonné par Christophe Fourel et Guillaume Malochet.

Le succès de la notion de cohésion sociale, tient en partie dans ce que cette acception recouvre possiblement une **pluralité de significations** et légitime une **diversité de stratégies** d'action publique. Sandra Hoibian souligne sa compatibilité avec le développement du système de protection sociale et Denis Saint-Martin y voit possiblement une victoire des classes moyennes alors que Cyprien Avenel pense que mettant à distance les mécanismes de transfert et de redistribution, elle privilégie l'objectif du développement des liens sociaux.

Sandra Hoibian indique que promouvoir la cohésion sociale oriente la lutte contre les disparités, dans une optique d'homogénéisation sociale et de justice sociale et donc est compatible avec les mécanismes de redistribution et de protection sociale mis en place par l'État.

Soulignant que s'y référer concourt aussi à relativiser les effets de ciblage, Denis Saint-Martin souligne cependant qu'au titre de cette référence on recourt à « des mesures centrées moins sur les exclus que sur la classe moyenne, considérée comme le ciment de la cohésion sociale » (Saint-Martin, 1999, p. 89).

Par rapport à une conception déclinée par problèmes sociaux et par types de public, mobiliser la notion de cohésion sociale encourage à s'intéresser à l'ensemble de la population et ce, dans une stratégie tant - voire davantage - préventive que corrective (Avenel, 2014, p. 124).

Dominique Schnapper met en avant le caractère dynamique et permanent de la **production de la cohésion sociale** et dans le même ordre d'idées, Nicolas Duvoux examine comment les transformations anthropologiques que ce terme vise à caractériser se doublent d'une transformation des principes d'actions promus.

« Le terme d'intégration semblait impliquer l'existence d'une instance déjà stabilisée, à laquelle il fallait participer. Le terme de cohésion sociale a aujourd'hui l'avantage de montrer que cette instance n'existe pas comme une donnée en soi en amont de la question de savoir comment vivre ensemble » (Schnapper, 2013, p. 24).

Considérant que la cohésion sociale est à la société tertiaire post-industrielle ce que la solidarité et les mécanismes assurantiels étaient à la société industrielle, Nicolas Duvoux écrit « au fond, on

³⁷ Contrairement au premier séminaire, très peu d'acteurs présents ici sont issus de l'échelon européen. En revanche, une séance fait intervenir des chercheurs internationaux sur la question de la décentralisation en matière sociale.

va aider l'individu à trouver sa voie dans une société flexible plutôt que d'être conforme à un ordre qui lui préexiste » (2013, p. 52).

Retenons que la substitution du terme de cohésion sociale à ceux de solidarité et de protection sociale traduit une volonté de prendre en compte des besoins sociaux plus larges que ne le permettaient ces derniers (lutte contre les discriminations, égalité des chances, citoyenneté, développement des liens sociaux) et, tout à la fois, l'objectif de renforcer la cohésion sociale en encourageant le recours aux **logiques d'activation** et à se référer à la nécessité de dynamiser les solidarités de proximité et d'engagement.

L'intervention vise moins à « corriger » et « transformer » qu'à « préserver » et « soutenir ». L'accent est davantage mis sur la responsabilité et la nécessaire implication des personnes concernées, qui sont invitées à devenir actrices de leur insertion, « entrepreneurs d'elles-mêmes » : « en somme, la cohésion sociale opère un transfert des compétences du national vers le local, de la société vers les individus » (Avenel, 2014, p. 135).

Si elle apparaît influencer fortement les évolutions qui vont traverser l'action sociale, la référence à l'activation n'en demeure pas moins soumise à de fortes critiques que ce soit dans le monde scientifique, syndical ou encore associatif. Ainsi, sous l'appellation des « **solidarités actives** », la mobilisation de l'expertise socio-technocratique va-t-elle aboutir à une construction sémantique qui vise à imposer cette référence à l'activation, tout en la relativisant.

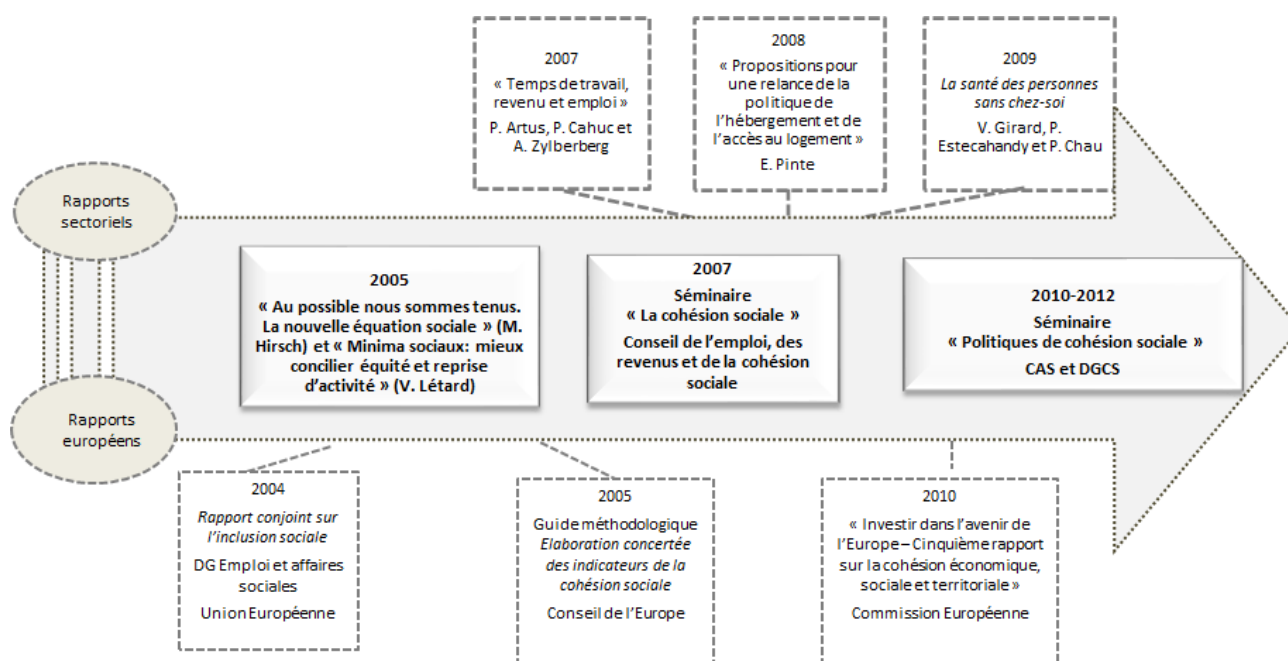
Cette référence dialectique de « solidarités actives » et l'euphémisation qui l'accompagne se retrouvent dans la dénomination du Haut-commissariat confié à Martin Hirsch par le Président Nicolas Sarkozy et vise aussi à caractériser la nature et l'orientation du revenu minimum d'insertion que Martin Hirsch porte alors sur l'agenda des politiques publiques françaises.

Dans le vocable qui s'installe au niveau international, au niveau européen puis au niveau national, on peut aussi relever le développement de la thématique de l'**inclusion** qui, en quelque sorte, apparaît tracer une voie médiane entre cohésion sociale et activation, relativisant quelque peu la charge portée par les individus, car soulignant aussi les responsabilités des institutions, en particulier celles qui se retrouvent en proximité des personnes vulnérables. On retrouve d'ailleurs cette référence au niveau européen dans les Plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (PNAI), puis au niveau national dans la dénomination du Document de politique transversale « Inclusion » porté par le Ministère du travail en tant que chef de file de cette thématique et celle de la démarche pluriannuelle mise en place à partir de 2013 qui prend la dénomination de « Plan national de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ».

L'inclusion est définie par la Commission européenne, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, comme « un processus qui garantit que les personnes en danger de pauvreté et d'exclusion obtiennent les ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle, et qu'elles jouissent d'un niveau de vie et de bien-être considéré comme normal pour la société dans laquelle elles vivent. L'inclusion sociale leur garantit une meilleure participation aux processus de prise de décision qui affectent leur vie et un meilleur accès à leurs droits fondamentaux » (Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, « DPT : Inclusion sociale », PLF, 2006, p. 7).

Là où l'insertion met l'accent sur l'action volontaire des individus, l'inclusion déplace ainsi, pour partie, les nécessaires transformations en direction de la société et de ses institutions. Considérant que **les différences sont nécessaires** à son fonctionnement et à son devenir, la société se doit d'être plus tolérante à leur égard.

Dans cette perspective, la société doit donc travailler afin de créer un environnement favorable et porter une attention à la participation sociale de tous, en particulier ceux qui se trouvent en situation de handicap ou de désavantage, telles que les personnes concernées par la grande pauvreté. Venant tempérer les possibles effets pervers d'une trop grande centration sur l'activation, la notion d'inclusion sociale renverse les valeurs et les représentations, misant sur la bienveillance envers les individus considérés comme sujets de droit et détenteurs de capacités (Sen, 1985).



7. Les années 2000 – Cohésion, activation et inclusion

Sources d'expertise

À partir de l'hypothèse suivant laquelle la cohésion sociale serait menacée malgré des dépenses sociales en constante augmentation, il s'agirait de prôner et de soutenir des processus de mobilisation, d'activation et d'inclusion en s'appuyant sur une animation de l'**action publique plus transversale, territorialisée et ciblée** (Fourel, Malochet, 2013, p. 14).

Le second séminaire consacré à la cohésion sociale s'intéresse particulièrement au renouvellement de la gouvernance des politiques de cohésion sociale en prônant une mobilisation des différentes parties prenantes : élus, dirigeants et travailleurs sociaux, associations, personnes concernées et citoyens, entreprises. La réflexion est menée autour de la décentralisation des

politiques sociales et de la coordination entre les différents niveaux territoriaux. Les travaux se penchent aussi sur les approches participatives, l'expérimentation sociale, les recherches-actions, la prévention précoce et la rénovation du travail social autour d'approches collectives. Enfin, la conclusion du cycle traite de la question de l'évaluation de ces politiques.

▪ Les PNAI comme premiers exercices de présentation intégrée

Dans le cadre de ces évolutions cognitives, les Nations unies adoptent en 2000 une démarche nouvelle et volontaire en matière d'aide au développement en annonçant des objectifs de résultats **mesurables** dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ce mécanisme de pénétration cognitive et de transfert stratégique est renforcé par le fait que, depuis le Sommet de Nice, les États-membres de l'UE doivent élaborer et transmettre à la Commission européenne, tous les deux à trois ans, des **PNAI**.

Dans le cadre de la « Méthode ouverte de coordination » (MOC)³⁸ et depuis la Stratégie de Lisbonne, l'UE formule des orientations en termes de cohésion et a décidé de mesurer la pauvreté grâce à un ensemble d'indicateurs et de valeurs de référence, [Articles 19, 145 à 150 et 151 à 161 du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (Journal, officiel de l'UE, Traité FUE, 2012)]. À l'issue de chaque PNAI, les États doivent rendre public un rapport de reddition basé sur le renseignement de ces indicateurs communs (CNLE, 2008).

Rendus nécessaires par les instances européennes mais ne s'accompagnant pas toujours de véritables mobilisations politiques, les PNAI (2001-2003 ; 2003-2005 ; 2006-2008 et 2008-2011) sont, avant tout, à comprendre comme des **exercices technocratiques** basés sur des opérations d'agrégation de multiples initiatives et de consolidation budgétaire.

C'est à partir du bilan du programme gouvernemental de lutte contre les exclusions de 1998 que s'opère l'élaboration du premier PNAI français qui prend la dénomination de Plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PNAPES). Dans un contexte de ralentissement économique et de renforcement de la décentralisation, le second PNAI met en avant le rôle des collectivités locales et insiste sur le dialogue avec les partenaires sociaux, les associations et les personnes concernées. Le troisième PNAI met l'accent sur la gouvernance en matière d'inclusion sociale. Présenté dans le cadre du Rapport national de la stratégie pour la protection sociale et l'inclusion sociale et préparé grâce à un guide de remplissage fourni par l'UE, le dernier PNAI prend appui sur le Grenelle de l'insertion (janvier-mai 2008) et vient en écho à l'objectif de Nicolas Sarkozy de diminuer la pauvreté d'un tiers en cinq ans.

Récapitulant des décisions déjà prises et les présentant sous l'angle de l'inclusion sociale, ils illustrent via les mécanismes de « soft governance » liés à la MOC, l'**influence continue de l'UE** sur

³⁸ Ce mécanisme de contrôle et de coordination cherche à développer la coopération sur des sujets relevant de la compétence des États-membres. Elle repose donc sur le volontariat, et se déploie par exemple dans les domaines de la protection et l'inclusion sociales.

les politiques sociales françaises³⁹. Il s'en suit, en matière d'action sociale, un effet de rationalisation administrative et un renforcement de la capacité statistique auxquels vient s'ajouter une forme de coordination intersectorielle via le DPT « Inclusion sociale »⁴⁰. De plus, cette influence européenne et cette convergence contribuent à faire de la lutte contre la pauvreté un élément plus ou moins pérenne sur l'agenda politique national tout en soulignant, dans ce cadre, le rôle clé de l'emploi et celui de la nécessaire activation des politiques sociales.

« Les aspirations de ceux qui sont aux marges de la société peuvent aussi contribuer au développement d'activités. De nombreux chômeurs ont décidé de passer outre leur difficulté à trouver un emploi en le créant eux-mêmes, et réussissent aussi bien que les autres dans leur création d'entreprise » (PNAPES, 2001, p. 11). La philosophie est que « les revenus d'activité soient toujours privilégiés aux revenus d'assistance et en levant les freins à l'emploi » (PNAI 2006, p. 16). « L'activation des politiques de l'emploi doit aujourd'hui s'accompagner d'une activation des politiques sociales » (PNAPES, 2001, p. 12).

Plusieurs des principes d'action, devenus depuis incontournables et que l'on retrouve dans l'actuelle SNPLP, trouvent progressivement des débouchés dans les PNAI : aspect préventif, lutte contre la pauvreté des enfants, accès aux droits, participation des personnes concernées... Parallèlement, le leitmotiv de la cohésion sociale promu par l'UE impacte fortement, dans le domaine de l'action sociale, le « **design** » des institutions françaises.

Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale en 2005 ; Loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et du plan pluriannuel de cohésion sociale ; En 2006, est créée l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et, en 2007, les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) remplacent les contrats de ville. En 2010, création de la Direction générale de la cohésion sociale. De la même manière, la référence à la cohésion sociale est systématiquement reprise dans les « Agenda 21 » qui se développent dans les années 2000, dans le cadre de la Stratégie nationale de développement durable (2003-2008).

Par ailleurs, les évolutions que véhicule cette référence à la cohésion sociale apparaissent fortement congruentes avec le glissement du gouvernement vers la **gouvernance** qui affecte, à la même période, la conduite et la gestion des affaires publiques.

La notion de gouvernance vient recouvrir une diversité de phénomènes : irruption de l'acteur européen sur la scène nationale, émergence et structuration de l'interministérialité, affirmation des administrations par rapport aux organismes politiques, multiplication des politiques constitutives ou processuelles, renforcement du rôle des élites locales, développement de la négociation contractuelle, importance et diversité des modes locaux de coordination, porosité et

³⁹ « Le concept de soft governance, par opposition à celui de hard governance, fait référence à une "gouvernance douce", moins prescriptive, moins rigide, moins hiérarchique. Il ne s'agit donc pas d'une relation où un acteur donne un ordre à un autre, mais plutôt d'une recherche de consensus par l'échange, l'apprentissage mutuel et la collaboration volontaire entre acteurs » (Hamel, 2013, p. 40).

⁴⁰ Annoncé lors du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) en 2004, mis en place en 2006, le document de politique transversal « Inclusion sociale », a été salué par les délégations étrangères lors d'une revue par les pairs organisée par l'UE au sujet des outils de coordination et de partenariat en matière de lutte contre les exclusions (PNAI, 2006, p. 47).

hybridation des logiques entre sphère publique et privée... (Le Galès, 1995 - Jouve, Lefèvre, 1999 - Osmont, 1999 - Kohler-Koch, Larat, 2000).

En matière de lutte contre les exclusions, ceci se traduit par l'affichage, sinon le développement d'une meilleure connaissance des **situations d'exclusion**, d'une stratégie d'inclusion sociale intégrée, par les réflexions menées au sein de l'administration nationale pour redéfinir son rôle de coordination dans le contexte de la décentralisation ainsi que par la préoccupation de l'évaluation des politiques menées et de la prise en compte de l'expertise des personnes concernées (Hamel, 2013).

▪ **Le RSA : un rapport singulier entre sphères politico-administrative et scientifique.**

Alors que le versement du RMI avait été confié aux Départements en 2003, la création d'un poste de Haut-Commissaire aux solidarités actives en mai 2007, puis la réforme du Revenu de solidarité active (RSA) en 2009 viennent marquer une forme de **conversion française** en matière d'activation des dépenses sociales et de mobilisation des personnes concernées.

Pour François Fillon alors ministre des affaires sociales et de l'emploi, le RMI « est devenu une prestation sociale de masse et d'assistance dans la durée » (cité par Cytermann, Dindar, 2008, p. 43). Dans le Livre vert « Vers un revenu de solidarité active » (Hirsch Martin, 2008), le RMI est de nouveau fortement critiqué : il ne permettrait pas de sortir de la pauvreté et exercerait des effets désincitatifs sur le retour à l'emploi. Pour remédier à cela et lutter contre le phénomène de « trappe à chômage »⁴¹, le Président de la République et le Premier ministre souhaitent que, via le RSA, « le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance » (Lettre de mission à Hirsch Martin, Haut-Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, 2007).

En soulignant le caractère original et ambigu du statut de Haut-Commissaire qui oscille « entre portefeuille ministériel ou agence autonome », Mehdi Arrignon (2021, p. 7) met en lumière « le rôle d'intermédiaire et de **médiateur** entre univers scientifique, militant et politique » qu'occupe Martin Hirsch. Ainsi, les membres du Haut-Commissariat entretiennent des liens étroits avec des chercheurs venant du monde économique ; ensemble, ils participent de concert à la diffusion de « nouvelles » références cognitives.

L'idée de développer les incitations financières pour encourager les allocataires de minima sociaux à reprendre un emploi est issue des travaux des économistes néoclassiques et orthodoxes comme Pierre Cahuc, André Zylberberg et Gilles Cette (1996). Complémentairement Martin Hirsch développe des liens avec Esther Duflo et avec les tenants des évaluations expérimentales : « Le fonds d'expérimentation sur la jeunesse qu'a lancé Martin Hirsch lorsqu'il était Commissaire à la Jeunesse et aux Solidarités actives est un modèle du genre [...]. Ce fonds constitue un exemple

⁴¹ Le terme de trappe désigne un chômage volontaire lié à un problème de désincitation au travail : « des individus resteraient au chômage car l'emploi qu'ils pourraient occuper ne leur procurerait pas un gain financier suffisant » (Guillemot, Pétour, Zajdela, 2002, p.1238).

pour le monde. La France est, pour une fois, très nettement en avance par rapport à ses homologues européens » (Duflo, 2011, p. 62).

À partir de ces références théoriques, Martin Hirsch et ses collègues ont été directement accompagnés par des **économistes** dans le cadre de la préparation du RSA, parmi lesquels figure François Bourguignon, à l'époque Directeur de l'École d'Économie de Paris. Martin Hirsch imagine ainsi une nouvelle allocation dégressive permettant aux bénéficiaires retrouvant un emploi de cumuler leur revenu d'assistance avec leur salaire jusqu'à un certain niveau de revenus. À la suite d'une expérimentation menée dans 34 départements dès mai 2007⁴², le RSA remplace définitivement son prédécesseur sur tout le territoire français⁴³.

Président du Comité d'évaluation du RSA, François Bourguignon assiste le Haut-Commissariat pour communiquer sur le dispositif et en vante les mérites dans la presse. Yannick L'Hority fait également partie des chercheurs qui ont influencé et conseillé Martin Hirsch, dès la rédaction du rapport de 2005, puis lors de la mise en œuvre du RSA et de son évaluation. Également membre du Comité d'évaluation, il valorise le dispositif, son expérimentation et son évaluation dans des publications scientifiques, malgré les biais qui ont jalonné ces dernières (Arrignon, 2021)⁴⁴.

Les marges de manœuvre liées au positionnement singulier du Haut-Commissaire, les liens noués, à cette occasion, entre monde de la décision et monde de la recherche ainsi que la méthode d'expérimentation / généralisation font alors partie des **facteurs qui rendent possibles** la réforme du RSA malgré les réticences de nombreux acteurs dans les champs scientifique et de l'action sociale.

Dans un contexte de l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy, après une campagne notamment portée sur la défense de la « valeur travail » et autour du chômage prétendument volontaire, certains chercheurs, notamment de l'ONPES, mais aussi certaines associations comme la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et des membres du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), se sont opposés aux argumentaires qui justifient le RSA (Arrignon, 2021).

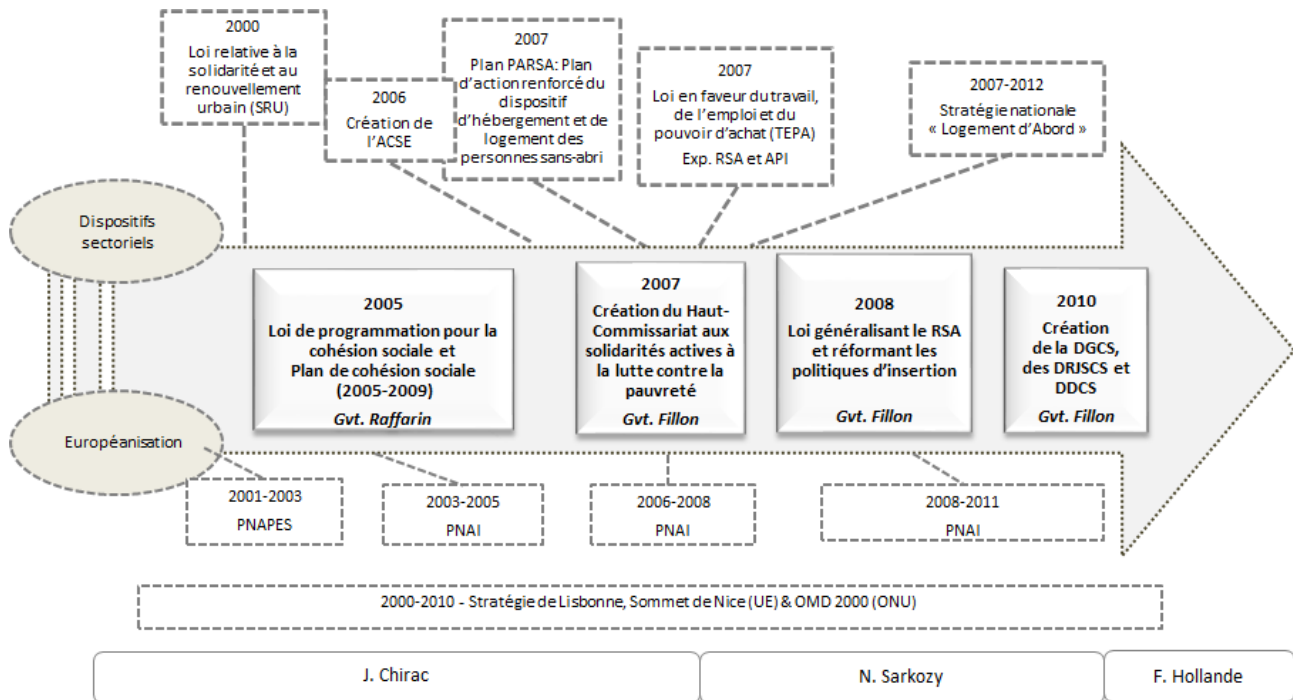
Soulignons que la loi du 1^{er} décembre 2008 qui, après le recours plus ou moins rigoureux à la méthode expérimentale, acte la généralisation du RSA constitue une étape importante dans **les apprentissages** politiques, stratégiques et instrumentaux qui parcourent, en France, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales. Ainsi, depuis cette époque, sur l'agenda des politiques publiques, il est systématique, sinon consensuel, de réfléchir la question d'une allocation minimum à l'aune de son caractère potentiellement incitateur ou désincitateur en matière de retour à l'emploi. Dans ce cadre, est désormais aussi reconnue l'importance qu'il convient

⁴² Des groupes témoins sont comparés à des groupes tests d'individus recevant l'allocation afin de mesurer les effets sur le retour à l'emploi (Arrignon, 2021).

⁴³ Le RSA remplace le RMI, mais aussi l'Allocation de parent isolé (API) et la Prime pour l'emploi (PPE).

⁴⁴ Les zones et les groupes tests choisis n'ont pas été tirés au sort, les barèmes testés étaient différents selon les territoires et le principe d'expérimentation en double aveugle n'a pas été respecté. De plus, la généralisation a été décidée sans attendre que les évaluations soient terminées et que les résultats soient sécurisés (Arrignon, 2021).

d'accorder à la qualité des accueils et des services de proximité en charge de soutenir et stimuler les allocataires. La loi de 2008 contient d'ailleurs l'une des prémices de l'actuel « référent de parcours » promu par la SNPLP : elle oblige en effet les Départements à désigner, pour chaque allocataire, un référent chargé d'assurer un suivi personnalisé (Cytermann, Dindar, 2008, p. 45).



8. Les années 2000 – Cohésion, activation, inclusion

Dispositifs

Dans ce sillage et à partir de 2010, la lutte contre la pauvreté se retrouve davantage portée publiquement et médiatiquement, ce qui correspond, de notre point de vue, à un mouvement plus général de **renouvellement des « élites du Welfare »**⁴⁵.

En effet, dans le sillage des **engagements ministériels** de Xavier Emmanuelli et de Bernard Kouchner, ce nouvel élan est dû à la conjonction d'efforts émanant des grandes **associations** regroupées depuis 1994 dans le Collectif Alerte et de leurs représentants (François Soulage,

⁴⁵ Précisons que la notion d'élite est ici invoquée en référence au « rôle transformateur que peuvent jouer des acteurs collectifs structurés par des conceptions partagées. Ces acteurs, que nous qualifions de programmiques, forment une nouvelle élite lorsqu'ils parviennent à gouverner un domaine de politique publique » (Genieys, Hassenteufel, 2012, p. 91). Dans le contexte de cette étude et afin de rendre compte des dynamiques contribuant à l'évolution actuelle du régime français d'action sociale, le terme d'élites est décliné au pluriel, pour indiquer un processus oscillant entre diversité et homogénéisation (Hassenteufel et al., 1999, p. 11).

Véronique Fayet, Christophe Robert...) ; de **figures emblématiques** issues du monde de l'entreprise (Louis Gallois, Louis Schweitzer...) et des syndicats (François Chérèque, Laurent Berger...) ; de l'activité de personnalités au parcours atypique (Martin Hirsch, Olivier Noblecourt...) et de certains **élus**, souvent locaux, misant sur ce domaine d'action pour conforter leur positionnement politique (Michel Dinet, Mathieu Klein, Frédéric Bierry, Brigitte Bourguignon...).

La nouvelle génération des élites du Welfare est aussi alimentée par la mobilisation de **chercheurs**, les uns tentant d'articuler, sur ce sujet, analyse sociologique et action publique (Bruno Palier, Nicolas Duvoux, Julien Damon, Cyprien Avenel...), les autres promouvant l'évaluation économique et expérimentale dans le domaine de l'éducation, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté (Esther Duflo, François Bourguignon, Yannick L'Horty, Marc Gurgand...) (Barbier, Matyjasik, 2010 - Arrignon, 2021).

C'est donc une **vision relativement pluraliste** que nous développons au sujet d'acteurs et de groupes d'acteurs positionnés à différentes échelles de l'action publique (internationale, nationale, régionale, locale) qui, sans se reconnaître former une communauté de politique publique, seraient néanmoins porteurs et à l'origine de la diffusion de conceptions relativement convergentes prônant le renouvellement de la lutte contre la pauvreté et, plus largement, des orientations des politiques d'action sociale.

Leurs **convergences** s'expriment sur une grande variété de positions : considération de la dépense sociale comme un investissement, sinon économique, tout du moins sociétal ; primauté de la prévention ; mise en avant des notions de cohésion et d'inclusion entraînant une relativisation des frontières catégorielles (distinctions entre différents publics) ; recherche d'une plus grande efficacité du protectionnisme social et renforcement de l'accès aux droits sociaux (dont lutte contre le non-recours et / ou le renoncement aux soins) à travers la simplification du dispositif d'allocations, en particulier en prônant davantage d'intégration entre ses différents segments ; mobilisation et dynamisation des solidarités de proximité en complémentarité de la solidarité de droits ; promotion des interventions et des accompagnements conçus et mis en œuvre dans la proximité ; diffusion de la notion de parcours ; renforcement du pouvoir d'agir (empowerment) et développement des approches participatives ; développement de l'ingénierie sociale et recours à la recherche, etc.

À partir de ces références partagées entre ces nouvelles élites du Welfare, certains sujets apparaissent cependant porteurs de **différenciations, sinon d'oppositions** : place des questions relatives au montant et à la conditionnalité ou non des allocations ; rôle respectif de l'État et des collectivités ; place des logiques entrepreneuriales et du recours à la philanthropie dans la fabrique de l'action sociale ; recours au ciblage ou référence à l'universalisme ; relations entre accompagnement social et accompagnement socio-professionnel ; conceptions de la mobilisation et de l'activation ; promotion des logiques de missions au détriment des logiques professionnelles et corporatistes ; développement de l'évaluation et du pilotage par les indicateurs, etc.

	Société civile « Mondes » socio-économique et associatif	« Monde » politico-administratif	« Monde » de la recherche
2012-2021	Louis Gallois Louis Schweitzer François Chérèque Nicolas Truelle Laurent Berger Jean-Marc Borello Christophe Robert François Soulage Véronique Fayet	Michel Dinet Martin Hirsch Mathieu Klein Olivier Noblecourt Christophe Sirugue Frédéric Bierry Brigitte Bourguignon Fiona Lazaar Jérôme Vignon Constance Bensussan Antoine Dulin Matthieu Angotti Jean-Philippe Vinquant Nicole Maestracci Claire Hédon Jean-Paul Delevoye Jean Pisani-Ferry Fabrice Lenglard Clément Cadoret Simon Vanackere Daniel Lenoir	Christophe Fourel Cyprien Avenel Marine Boisson-Cohen Michèle Lelièvre Bruno Palier Nicolas Duvoux Eloi Laurent Esther Duflo François Bourguignon Jean-Luc Outin Yannick L'Horty Marc Gurgand

**9. Repérage d'acteurs impliqués dans l'évolution des références
orientant la gestion française de la question sociale et particulièrement la lutte contre la pauvreté ⁴⁶**

Ainsi, les catégories d'analyse et d'action qui ont accompagnées la stabilisation du système de protection sociale se retrouvent concurrencées par l'arrivée des **références alternatives** portées par ces « nouveaux entrants ». Dans ce cadre, l'inscription de la lutte contre la pauvreté sur l'agenda des politiques publiques se traduit par l'adoption sous la présidence de François Hollande du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

⁴⁶ S'appuyant essentiellement sur les lectures effectuées et les témoignages recueillis dans le cadre de cette recherche, ce repérage des « nouveaux entrants » est ici mobilisé à des fins illustratives de la diversité des positionnements et ne prétend aucunement à l'exhaustivité.

Chapitre 3.

Concertation, territorialisation et investissement social (à partir de 2013)

À partir de 2013, les différentes politiques sectorielles vont être affichées comme concourant à une dynamique pluriannuelle, intégrée et davantage portée politiquement. Avec le Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017) et davantage encore avec la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2018-2022), la lutte contre la pauvreté devient un domaine d'action à part entière sinon de plein exercice.

Si ce caractère pluriannuel était déjà présent dans le Plan de cohésion sociale 2005-2009, les deux programmes susmentionnés se distinguent par le resserrement de leur contenu et objectifs autour de la lutte contre la pauvreté, par ailleurs présente dans leur titre respectif. Notons toutefois que la référence faite à l'inclusion dans le titre du Plan de 2013-2017 et celle faite à la prévention et à l'émancipation de tous dans le titre et le sous-titre de la Stratégie 2018-2022 qui suit indiquent la volonté de resituer la lutte contre la pauvreté dans le cadre d'une réflexion de fond en la matière.

▪ Concertation et territorialisation, deux des ingrédients du Plan national de 2013

Le 20 septembre 2012, le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault informe de la tenue d'une Conférence nationale les 10 et 11 décembre devant préparer le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017) préalablement annoncé par le Président de la République, François Hollande. Pour construire ce dernier, le gouvernement affirme vouloir s'appuyer sur une **large concertation**.

L'un des objectifs du Président de la République de l'époque, rappelé par le Premier Ministre, est ainsi d'« intégrer les enjeux de solidarité au cœur des politiques publiques », de faire de ce « Plan pluriannuel et interministériel [...] une priorité de son action et de celle du gouvernement » (Discours de Jean-Marc Ayrault, CNLE, 2012).

Sept thématiques sont retenues : pour chacune, un GT réunissant une diversité d'acteurs (représentants de l'État, des collectivités, partenaires sociaux, associations, chercheurs, personnes concernées) est constitué. Ces thématiques préfigurant les sept ateliers autour desquels s'organise la Conférence. En amont de celle-ci, chaque groupe est chargé de remettre au gouvernement un rapport établissant un diagnostic et proposant des objectifs, des « bonnes pratiques » et des pistes de réformes.

Les GT portent respectivement sur les thématiques suivantes : Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux ; Logement et hébergement ; Emploi, travail et formation professionnelle ; Familles vulnérables, enfance et réussite éducative ; Santé et accès aux soins ; Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement ; Gouvernance des politiques de solidarité. Les contributions de diverses instances (CNLE, ONPES), associations (Croix-Rouge française, APF France Handicap (anciennement Association des Paralysés de France), Secours Catholique, Union nationale des associations familiale (UNAF), Secours Populaire, FNARS, Collectif Alerte mais aussi

Association des Départements de France (ADF) et Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)) ou encore syndicats comme la Confédération générale du travail (CGT) nourrissent aussi la préparation de la Conférence.

Parmi les rapports issus de ces GT, celui sur la « **gouvernance des politiques de solidarité** », dont la rédaction est supervisée par Michel Dinet (Président du Conseil Départemental (CD) de Meurthe-et-Moselle de 1998 à 2014) et Michel Thierry (IGAS), aura un écho particulier.

Il dresse six recommandations principales : intégrer la lutte contre la pauvreté dans une approche de développement social ; développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité ; décloisonner l'action publique et mieux articuler ses divers niveaux d'intervention (renforcer l'interministérialité, poser le Département comme chef de file du développement social territorialisé, assouplir et décloisonner les dispositifs, accentuer la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté sur la base de diagnostics partagés) ; reconnaître le droit à l'initiative sociale ; faciliter l'évolution des pratiques professionnelles de l'intervention sociale et donner au travail social les moyens de ses missions ; organiser la transparence des politiques et la capitalisation des bonnes pratiques, évaluer les efforts entrepris et les progrès accomplis en matière de lutte contre la pauvreté.

S'inscrivant dans la continuité du DPT « Inclusion sociale » et visant à relever l'enjeu promu par l'UE de renforcer l'intégration des différentes thématiques, la communication autour du Plan à venir insiste sur le **portage politique**. Dans cette logique, lors de la Conférence nationale, les sept ateliers sont présidés par les ministres directement concernés et leur coordination est assurée par la ministre déléguée Marie-Arlette Carlotti. Adopté en Comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013, le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017 repose sur trois axes : la prévention, les actions d'accompagnement et d'insertion et les questions de gouvernance des politiques de solidarité.

À cette date, la France est le seul pays européen, avec la Belgique, ayant réalisé cette démarche (Chérèque, Vanackere, 2014). Il s'agit de « réduire les inégalités et prévenir les ruptures » dans les parcours de vie, « venir en aide et accompagner vers l'insertion » et « coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs » (Gouvernement, Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2013). Ces trois axes visent à la fois à répondre à l'urgence sociale et à structurer la politique de solidarité du gouvernement sur le long terme (CNLE, 2013). Le Plan se fonde également sur cinq principes : « l'objectivité, la non-stigmatisation, la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité, le juste droit et le décloisonnement des politiques sociales » (Gouvernement, Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2013).

Le Plan a ainsi une dimension curative mais aussi **préventive** : il vise à traiter autant les conséquences de la pauvreté que ses causes (chômage, logement, accès aux soins, etc.). Il a donc une **vocation systémique**, ce qui le rend complexe, tant dans son déploiement que dans la coordination de ses actions. En effet, les 7 thèmes des GT sont repris et se retrouvent déclinés en 61 mesures.

Concernant la santé, ce Plan part du constat d'un renoncement aux soins d'une frange importante de la population et veut « permettre l'accès à des complémentaires de qualité, dynamiser les structures de proximité et répondre aux problèmes de santé mentale et de précarité » (Chérèque, Abrosimov, Khennouf, 2015). Il fait aussi de la santé des enfants un enjeu majeur de santé publique, notamment en termes de lutte contre l'obésité. Dans le champ de l'enfance et de la famille, le Plan favorise des mesures monétaires (augmentation des minima sociaux) et des prestations destinées à la petite enfance (structures collectives). Par ailleurs, « le thème de l'inclusion bancaire a pris une place importante dans le Plan suite au rapport préparatoire à la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », notamment sur le développement des Points conseils budgets (PCB) et sur l'amélioration du processus visant à traiter le surendettement (ibid).

En matière de gouvernance des politiques de solidarité, l'objectif du Plan est notamment de coordonner les politiques sociales, dans une visée partenariale, et de les inscrire dans une logique de **territorialisation**.

Il comprend des mesures d'envergure nationale et d'application directe, des mesures expérimentales et des mesures d'initiative locale. Il se veut mobiliser une logique de projet global (transversalité entre les politiques publiques) ainsi qu'« une démarche de territoire où se croisent les compétences de l'État, des collectivités locales et des EPCI [...] [mais aussi] des acteurs de la solidarité, de l'Économie sociale et solidaire (ESS) et du développement local, [ainsi qu']une dynamique de participation des personnes concernées par les politiques de solidarité » (ibid, p. 85). Ce dernier point peut se comprendre à la lumière d'un autre objectif, celui de reconnaître l'usager dans ses droits. Par ailleurs, il est prévu un pilotage stratégique du Plan au niveau régional (Préfets de région) et un pilotage opérationnel au niveau du département, entre l'État et le Conseil Général (CG). Le Plan va soutenir le développement d'« États généraux du travail social » (EGTS), en lien avec son ambition de faire évoluer les pratiques des professionnels.

Enfin, François Chérèque, de l'IGAS, qui assure aussi la déclinaison territoriale du Plan et l'organisation, en 2013, des 30 rencontres prévues partout en France pour l'initier, est chargé d'une mission de **suivi** et d'**évaluation**. Tenant compte des constats dressés à cette occasion et portés par les associations, une instruction du 16 juillet 2015 demandera ensuite aux Préfets de renforcer la territorialisation de la gouvernance et du pilotage du Plan.

- **L'importance prise par les opérations de suivi évaluatif**

Durant cette période (2013-2017), l'effort évaluatif a porté sur le Plan interministériel de lutte contre la pauvreté mais aussi sur les conventions de contractualisation relatives au Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI).

L'évaluation du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

En plus du bilan d'étape annuel réalisé par le CILE, deux rapports d'évaluation sont publiés, en janvier 2014 et janvier 2015, suivis de feuilles de route dans lesquelles le gouvernement actualise les grandes lignes d'action :

- *Chérèque François, Vanackere Simon (2014), « Évaluation de la 1ère année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Rapport n° 2013-024R, IGAS.*
- *Chérèque François, Abrossimov Christine, Khennouf Mustapha (2015), « Évaluation de la 2ème année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Rapport n°2014-049R, IGAS.*

Dans le but de repérer les apprentissages sous-tendus par cet **effort d'évaluation *in itinere* inédit**, notre démarche d'enquête est revenue sur l'examen des énoncés évaluatifs contenus dans ces deux rapports. D'une part, nous les avons catégorisés suivant les thématiques concernées, d'autre part en fonction de l'orientation de l'appréciation (positive / négative) des énoncés.

À partir de l'examen de chacun des 113 énoncés évaluatifs⁴⁷ référés aux différentes thématiques abordées, on note l'importance des énoncés évaluatifs relatifs à la **gouvernance** dans les 2 rapports ainsi que, dans le deuxième rapport, ceux relatifs aux questions d'**hébergement/logement**.

On peut constater que cette préoccupation des évaluateurs de l'époque concernant la gouvernance trouvera un débouché lors de la SNPLP : en effet, cette thématique (pilotage, design institutionnel, animation territoriale, contractualisation...) fera l'objet d'une attention toute particulière.

Concernant la priorité donnée aux questions d'hébergement et de logement, elle trouve un débouché autour du programme « Logement d'Abord ». En revanche, la centration de l'actuelle SNPLP autour des questions d'enfance-jeunesse et d'insertion, emploi, formation, mobilité (chacune de ces 2 thématiques se déclinant dans la SNPLP en 4 des 15 GT régionaux – voir infra) ne semble pas découler directement de l'orientation thématique des évaluations 2014 et 2015.

⁴⁷ Le listing détaillé des 113 énoncés évaluatifs ainsi que leur traitement par thématique et par type d'orientation évaluative (positive / négative) est présenté en annexe de ce rapport.

Thématiques relatives aux énoncés évaluatifs	Rapport		Total
	Rapport d'évaluation 2014	Rapport d'évaluation 2015	
Allocations et accès aux droits sociaux	5	9	14
Enfance/jeunesse	5	9	14
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	1	7	8
Hébergement/logement	4	17	21
Insertion/emploi	2	8	10
Santé	5	9	14
Secours d'urgence	1	2	3
Gouvernance territoriale et transversale	11	21	32
Total	33	80	113

10. Répartition des énoncés évaluatifs en fonction des rapports et des thèmes concernés

À partir de ces deux rapports, quand on les examine dans leur ensemble, on observe une **répartition équilibrée des orientations positives et négatives** parcourant les énoncés évaluatifs (52/61).

Les évaluateurs sont plus critiques concernant les thématiques de la gouvernance et aussi celle de l'enfance/jeunesse. Ils sont davantage positifs concernant la thématique de la Santé.

Thématiques relatives aux énoncés évaluatifs	Orientation évaluative		Total
	Positive	Négative	
Allocations et accès aux droits sociaux	7	7	14
Enfance/jeunesse	5	9	14
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	3	2	5
Hébergement/logement	10	11	21
Insertion/emploi	4	6	10
Santé	9	5	14
Secours d'urgence	2	1	3
Gouvernance territoriale et transversale	12	20	32
Total	52	61	113

11. Répartition thématique des énoncés évaluatifs en fonction de l'orientation des appréciations (positives / négatives)

Comme le montre le tableau 12, **le rapport de 2014 apparaît plus critique (10/23)**. Ce constat s'explique assez aisément du fait que chacun des deux rapports apparaît essentiellement construit comme une série d'opérations de suivi-bilan. S'agissant de statuer sur l'avancement des engagements initialement pris, il est somme toute assez logique de constater une amélioration au fil du temps.

Le travail mené est essentiellement conduit sous l'angle de la réalisation des engagements. On comprend qu'à l'aune de ce qui se présente comme un suivi très précis des réalisations (critères de conformité), les résultats des opérations de reporting et de récapitulation soient plus positifs en 2015 qu'en 2014.

Rapport	Orientation évaluative		Total
	Positive	Négative	
Rapport d'évaluation 2014	10	23	33
Rapport d'évaluation 2015	42	38	80
Total	52	61	113

12. Répartition des énoncés évaluatifs en fonction de l'orientation (positive / négative) des appréciations, pour chaque rapport

Outre cette répartition thématique et par orientation évaluative, le listing des énoncés évaluatifs que nous avons reconstitué a été soumis à une opération de caractérisation complémentaire : Comme présenté en annexe, chaque énoncé a été référé par nos soins à un **critère évaluatif**.

Un critère évaluatif correspond à une propriété en référence de laquelle l'appréciation évaluative est construite. En référence à la normalisation méthodologique généralement admise, nous avons retenu 5 des 6 méta-critères. En effet, peu ou pas d'énoncés apparaissent référés à l'efficience.

- *La pertinence : rapport entre l'orientation de l'action et les enjeux diagnostiqués ;*
- *La conformité : rapport entre les processus projetés et mis en œuvre et entre les réalisations projetées et effectives ;*
- *La cohérence : rapport entre les processus et les objectifs (cohérence interne) ; entre l'action et d'autres pans d'action publique connexes (cohérence externe) ;*
- *Efficacité : rapport entre les objectifs projetés et les résultats obtenus ;*
- *Utilité : rapport entre les finalités et les impacts.*

Nous avons ainsi la confirmation d'un travail d'évaluation présenté dans ces deux rapports fortement organisé et structuré autour du critère de **conformité** et, secondairement, autour d'une première approche en termes d'efficacité se limitant à la thématique de la gouvernance.

D'après notre catégorisation, 85 des 113 énoncés se réfèrent à la conformité. En cela, on peut avancer que ces démarches évaluatives se rapprochent fortement d'un travail de bilan, c'est-à-dire d'une comparaison menée entre actions projetées et actions réalisées.

Thématiques relatives aux énoncés évaluatifs	Critères					Total
	Pertinence	Conformité	Cohérence	Efficacité	Utilité	
Allocations et accès aux droits sociaux	0	12	1	1	0	14
Enfance/jeunesse	1	10	2	1	0	14
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	5	0	0	0	5
Hébergement/logement	0	18	1	2	0	21
Insertion/emploi	0	9	1	0	0	10
Santé	1	12	0	1	0	14
Secours d'urgence	1	2	0	0	0	3
Gouvernance territoriale et transversale	2	17	3	9	1	32
Total	5	85	8	14	1	113

13. Nombre d'énoncés par critère et par thème

Le suivi de conformité s'améliore d'une année sur l'autre et sa consolidation sur deux ans est plutôt positive (51/34). De plus, lorsque d'autres critères que la conformité sont mobilisés – en particulier le critère d'efficacité - l'appréciation est presque exclusivement **négative** (27/28).

Appréciation	Critères					Total
	Pertinence	Conformité	Cohérence	Efficacité	Utilité	
Positive	0	51	0	1	0	52
Négative	5	34	8	13	1	61
Total	5	85	8	14	1	113

14. Nombre d'énoncés par critère suivant que l'appréciation est positive ou négative

Complémentairement, nous avons examiné les **recommandations** issues de ces deux rapports d'évaluation (2014, 2015) du Plan national contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et les avons d'abord classées en fonction des thématiques auxquelles elles se réfèrent⁴⁸.

On note ici l'importance des recommandations à visée de gouvernance, puis secondairement celles qui concernent l'accès aux droits sociaux et les allocations, ainsi que les questions relatives au logement. Concernant les thématiques qui vont prendre une place très importante dans la SNPLP, l'enfance/jeunesse fait l'objet d'une attention soutenue dans les recommandations, ce qui est moins évident concernant de l'insertion, l'emploi et la formation.

Thématiques relatives aux recommandations	Rapport		Total
	Rapport N° 1	Rapport N° 2	
Allocations et accès aux droits sociaux	9	8	17
Enfance/jeunesse	3	12	15
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	2	2
Hébergement/logement	6	5	11
Insertion/emploi	1	5	6
Santé	4	4	8
Secours d'urgence	1	1	2
Gouvernance territoriale et transversale	19	9	28
Total	43	46	89

15. Répartition des recommandations en fonction des thématiques

Nous avons ensuite examiné chacune des recommandations sous l'angle du type d'apprentissage que sa mise en œuvre nécessiterait de la part des acteurs concernés. Comme présenté dans le projet d'évaluation, nous avons distingué les **apprentissages politiques, stratégiques et instrumentaux**.

« Les logiques d'apprentissage instrumental correspondent à la mise en place de nouveaux outils et techniques d'intervention, à l'amélioration de ceux déjà en place ou encore à la mobilisation de nouvelles ressources et à leur mutualisation. Les logiques d'apprentissage stratégique correspondent, elles, à la définition de nouveaux objectifs, à l'amélioration apportée à la

⁴⁸ Ce listing et le classement sont présentés en annexe.

formulation de ceux déjà en place et à leur mise en synergie. Les logiques d'apprentissage politique engagent une nouvelle appréhension des problèmes publics, de nouvelles priorisations ou encore des changements de valeurs et une transformation des motifs d'engagement » (ARENES et Chaire TMAP, 2020, p. 28).

Ce sont les **apprentissages stratégiques** (46) qui apparaissent le plus souvent attendus puis les apprentissages **instrumentaux** (32). À travers ces 89 recommandations, les apprentissages **politiques** sont très rarement envisagés (3)⁴⁹.

Thème	Type d'apprentissage concerné			Total
	Instrumental	Stratégique	Politique	
Allocations et accès aux droits sociaux	10	5	2	17
Enfance/jeunesse	4	7	4	15
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	2	0	2
Hébergement/logement	5	5	1	11
Insertion/emploi	0	5	1	6
Santé	2	6	0	8
Secours d'urgence	0	2	0	2
Gouvernance territoriale et transversale	11	14	3	28
Total	32	46	11	89

16. Répartition des recommandations en fonction des apprentissages attendus

En définitive, le traitement des énoncés évaluatifs et des recommandations qui les prolongent permet de repérer une structure évaluative essentiellement orientée autour du critère de **conformité**, qui est mobilisé pour la plupart des thématiques et, secondairement, du critère d'**efficacité**, mobilisé essentiellement au sujet des questions de **gouvernance**.

⁴⁹ À la première lecture, la plupart des apprentissages se présentait plutôt comme des apprentissages instrumentaux. Toutefois, afin de neutraliser cet effet de masse, nous avons volontairement mobilisé dans ce traitement une définition relativement extensive des autres types d'apprentissages, en particulier stratégiques.

On note l'absence de travaux évaluatifs menés au titre de l'efficacité directe du Plan sur l'évolution des situations de pauvreté. Outre les questions relatives à la gouvernance, les préoccupations thématiques concernent assez fortement l'hébergement et le logement ainsi que, secondairement et quand on se penche sur les recommandations, les allocations et l'accès aux droits, ainsi que l'enfance/jeunesse. À la différence de la SNPLP actuelle, la thématique de l'insertion et de l'emploi n'apparaît pas faire l'objet d'un traitement prioritaire.

L'évaluation du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI)

La SNPLP s'est aussi largement inspirée, voire s'est en partie bâtie sur la précédente démarche adoptée dans le cadre du FAPI. Cela peut s'expliquer par l'évaluation très positive de cette démarche, dont témoigne le rapport publié par l'ONPES en octobre 2018. Créé par la loi de finances pour 2017, ce **fonds doté de 50 millions d'euros** visait à apporter un soutien financier aux conseils départementaux qui s'engageaient à renforcer leurs politiques d'insertion dans le cadre d'une convention avec l'État. Le rapport souligne le franc succès qu'il rencontre dès sa création, présentant l'engagement de 90 Départements dans la démarche. Il met également en avant les retours positifs des représentants des conseils départementaux rencontrés, qui s'accordent sur la plus-value du dispositif. Enfin, il montre la qualité des actions que le FAPI a permis de financer (ONPES, 2018, p. 7-8).

Par la suite, la **loi de finances 2019** prévoit donc 150 millions d'euros supplémentaires pour étendre ou renforcer les actions contractualisées dans le cadre du FAPI, via un fonds désormais dit « de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi », qui n'est autre que le fonds de contractualisation de l'actuelle Stratégie pauvreté. Cette dernière renouvelle donc la dynamique de contractualisation État-Départements, en reprenant également la forme privilégiée par le FAPI, à savoir un engagement réciproque autour d'un socle commun d'objectifs, mais aussi d'actions supplémentaires pouvant résulter de priorités locales (ONPES, 2018, p. 12). La SNPLP suit aussi l'une des recommandations de la mission d'évaluation du FAPI en décidant de ne pas prendre en compte les subventions de l'État octroyées via la contractualisation dans le périmètre des dépenses de fonctionnement des Départements soumises au taux directeur, dans le cadre des engagements de modération des dépenses. Enfin, l'une des mesures socles des conventions de contractualisation de la SNPLP, relative à l'accompagnement global des Bénéficiaires du revenu de solidarité active (BRSA), s'inspire d'initiatives mises en place par certains Départements dans le cadre du FAPI (ONPES, 2018, p. 7-8).

Au-delà de la contractualisation, certaines recommandations de la mission d'évaluation du FAPI et certaines des actions mises en place par les Départements dans le cadre de ce fonds se retrouvent parmi les objectifs voire les mesures de la SNPLP (ex : accompagnement des jeunes vers l'emploi, maintien et revalorisation de la prime d'activité...) (ONPES, 2018, p. 8).

▪ **L'investissement social comme nouvelle ressource cognitive**

Portée depuis des décennies comme une cause par le mouvement associatif (Viguié, 2020), avec le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2015 / 2016-2017) puis avec la SNPLP (2018-2022), la pauvreté est devenue (ou redevenue ?) une **catégorie d'action publique à part entière**.

À partir de 2013, la mise en œuvre du Plan national apparaît guidée par une forte volonté de **territorialisation** - passant par l'interpellation et la mobilisation des services déconcentrés mais aussi par un essai de mobilisation des collectivités et de leurs élus - et par un suivi évaluatif organisé « chemin faisant », se présentant avant tout sous la forme de **bilans des engagements pris**.

Parallèlement et en arrière-plan, le processus cognitif se poursuit au sujet des idées devant guider la lutte contre la pauvreté désormais comme devenue une **mobilisation nationale** (échanges, débats, diffusion). Le triptyque « Cohésion-Activation-Inclusion » trouve son prolongement, et à la fois se voit relativisé, du fait de l'émergence et du succès de la perspective d'investissement social (peIS).

De nouveau, le recours à la méthode du séminaire

Ainsi, le second séminaire national consacré aux politiques de cohésion sociale avait-il introduit l'idée qu'une nouvelle « politique d'"investissement social" dans les individus et de prévention efficace et transparente » serait nécessaire (Fourel, Malochet, 2013, p.16).

Selon les auteurs, il ne s'agit plus de considérer les dépenses sociales comme des dépenses de compensation, visant à pallier les conséquences des nouveaux risques sociaux, mais comme des dépenses d'investissement. La réflexion est ainsi entamée autour de l'équilibre à établir entre un « Ensuring State » et un « Enabling State » (Fourel, Malochet, 2013, p. 16), c'est-à-dire entre la garantie, par l'État, d'un socle minimum de droits sociaux et celle d'un accompagnement social à visée émancipatrice. Mention est faite de la nécessité de rendre les individus « capables », de leur redonner le « pouvoir d'agir » et l'« autonomie » nécessaires dans une société compétitive, dans une logique d'« empowerment ». Ils sont ainsi responsabilisés et invités à une plus grande participation.

Alors que le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale se voyait reconduit jusqu'en 2016, un troisième séminaire, consacré cette fois à « **l'investissement social : quelle stratégie pour la France ?** », et organisé entre janvier 2016 et janvier 2017, constitue une étape supplémentaire dans la diffusion et le déploiement en France de références cognitives et stratégiques visant à faire évoluer les politiques de lutte contre la pauvreté.

Le projet de ce séminaire est guidé par deux objectifs qui témoignent de la volonté d'opérationnaliser cette perspective de l'investissement pour en faire un support d'action publique orientée vers la gestion de la question sociale : « Le premier était de clarifier le concept d' "investissement social" pour mieux saisir son contenu et son utilité pour l'action. Le second,

de préciser les défis opérationnels de l'investissement social pour ce qui concerne la France » (Avenel et al., 2017, p.6).

Organisé par les Apprentis d'Auteuil, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la DGCS, France Stratégie et le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po Paris, il est piloté par un comité composé de 8 personnalités⁵⁰ et se décline en 7 séances : Investir dans l'enfance, pour le développement des capacités et contre la reproduction des inégalités ; Lutter contre la pauvreté : coût social ou investissement ? ; Investir pour l'articulation vie familiale et vie professionnelle et pour l'égalité entre les femmes et les hommes ; Investir dans la jeunesse ; Entretenir, renouveler et protéger le capital humain dans une perspective d'investissement social ; Formation tout au long de la vie, politiques d'emploi et vieillissement actif ; L'investissement social en débat.

Réunissant des acteurs et des structures aux statuts et positionnements divers, il permet à la fois sa **circulation horizontale**, entre arène politico-administrative, arène de la recherche et arène socio-économique, et sa **circulation verticale**, entre les divers échelons d'action publique (international, national, territorial).

Des acteurs investis à l'échelle internationale autour de la perspective d'investissement social sont ainsi invités à s'exprimer lors de la première séance du cycle. La deuxième est, quant à elle, organisée par la Caisse d'allocations familiales (CAF) du Nord, au Centre social du faubourg de Béthune. De la même manière, le CCAS de la Ville de Grenoble a contribué à l'organisation du cycle de séminaires⁵¹.

Les travaux présentés lors de ce séminaire vont contribuer à mieux faire connaître la perspective d'investissement social. Ainsi quand survient l'élection d'Emmanuel Macron, la volonté de s'attaquer à la pauvreté des enfants s'inscrit dans une **trajectoire cognitive et stratégique** où cohabitent et font plus ou moins système, des références telles que la cohésion sociale, l'activation des politiques et des personnes, l'inclusion et dorénavant plus encore l'investissement social.

Origines et premières traductions de la perspective d'investissement social (peIS)

Nous empruntons le terme de « perspective d'investissement social » et le sigle de « peIS » à Chantal Nicole-Drancourt. En effet, dans son Habilitation à diriger des recherches (HDR) et dans l'article qui la prolonge, elle indique avec beaucoup d'à-propos, qu'à travers l'emploi du terme de **perspective**, il s'agit de rendre compte « d'une option sérieuse pour un imaginaire collectif

⁵⁰ Liste des membres du comité de pilotage : Cyprien Avenel (DGCS) ; Marine Boisson-Cohen (France Stratégie) ; Sandrine Dauphin (CNAF) ; Nicolas Duvoux (Université Paris 8) ; Christophe Fourel (DGCS) ; Bénédicte Jacquy-Vazquez (Apprentis d'Auteuil) ; Manon Jullien (LIEPP) ; Bruno Palier (Sciences Po/LIEPP).

⁵¹ Notons que par la suite la CAF du Nord s'est particulièrement mobilisée autour de la SNPLP et que Béthune se situe dans le Bassin minier, qui a fait l'objet d'une forme de contractualisation particulière. La mobilisation du CCAS de Grenoble fait écho au parcours d'Olivier Noblecourt, qui l'a présidé et sera ensuite le premier DIPLP et de Matthieu Angotti qui l'a dirigé de 2014 à 2019, après avoir été responsable du service Évaluation des politiques sociales du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) puis directeur de la FNARS.

alternatif » (2015, p. 171). Elle précise alors que cette option se démarque explicitement du référentiel providentiel ayant influencé la structuration historique des régimes d'action sociale.

De plus, pour elle, le choix de cette dénomination a une seconde vertu : il permet de souligner « le caractère "en construction" de cette perspective qui dénie à quiconque d'en détenir la définition : l'investissement social est "un mot méthode" dont le signifiant chemine à l'épreuve des faits » (p. 172).

Chantal Nicole-Drancourt met en évidence que la diffusion de la peIS fait écho aussi bien aux perturbations environnementales, aux évolutions des structures et dynamiques familiales, à l'apparition de nouvelles aspirations et de nouveaux types de relations sociales ou encore aux mutations que connaît le monde du travail. Dans la lignée des travaux de Beck ou de Giddens, elle voit dans cette perspective un possible « nouvel imaginaire démocratique pour les sociétés de seconde modernité » qui doivent apprendre à faire face à de nouveaux risques et à la montée des incertitudes (p. 173).

« Ces nouveaux risques génèrent depuis un demi-siècle, des réponses politiques, humaines et citoyennes au quotidien mais, [...], ils restent à ce jour sans mode d'emploi alternatif, légitime et encore moins universel » (Nicole-Drancourt, 2015, p. 175).

« À la fin du XXème siècle, ces nouvelles situations sociales sont identifiées comme de « nouveaux risques sociaux » auxquels les systèmes traditionnels de protection sociale sont incapables de répondre (Esping-Andersen, 1999 - Bonoli, 2007). La liste est longue : travail informel, emplois précaires, travailleurs pauvres, chômage de longue durée, chômage structurel des jeunes, difficultés de l'entrée sur le marché du travail, pauvreté des enfants, évolution des modèles familiaux, monoparentalité, difficultés croissantes de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle – tout ceci génère de nouvelles demandes sociales et requiert de nouveaux programmes sociaux » (Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître 2022)⁵²

Historiquement, la référence à l'investissement social puise ses racines dans le « modèle social productif » qui va, dès les années 1930, alimenter l'expérience social-démocrate. Ce modèle est élaboré à partir des travaux de deux économistes : Alva et Gunnar Myrdal. Autour des questions de famille et d'enfance, ils proposent de considérer la politique sociale et les dépenses afférentes comme un **facteur de production** (Morel, 2013, p. 40). Élément fondamental du modèle suédois, cette « politique sociale productive » en vient à inspirer dans les années 1950, un processus d'activation des politiques d'emploi (Avenel et al., 2017, p. 21).

Pour répondre à la crise économique et à la baisse de la fécondité qui touchent leur pays, Alva et Gunnar Myrdal préconisent des politiques soutenant les familles (aides au logement et au travail des femmes, pour apporter un double revenu au sein des ménages) et permettant d'investir dans le capital humain (développement de services d'éducation, de santé et d'accueil des jeunes enfants). Les politiques actives d'emploi développées à partir des années 1950 viseront, quant à elles, à préserver et entretenir ce dernier.

⁵² Les passages de cet ouvrage à paraître ont été traduits, de l'anglais, par nos soins.

Inspirée initialement par les travaux de Gary Becker sur le capital humain, puis par ceux de John Rawls sur la justice sociale et ceux d'Amartya Sen sur les capacités⁵³, l'idée se répand dans les **organisations internationales** que « sans investissement social, l'investissement strictement économique n'arrivera pas à bout d'un développement durable ».

Sur un plan mondial et dans une vision large, Chantal Nicole-Drancourt considère que le rapport Brundtland (ONU, 1987), la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (ONU, 1992), le Programme des Nations Unies pour le développement humain (PNUD) (1990 et 1993) suivis par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) 2000 ont contribué grandement à faire progresser cette peIS (pp. 181-183, 185-187).

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) va alors présenter la politique sociale en termes de production économique positive lors d'une conférence de 1996 et produire dans ce sens deux rapports : en 1998, le premier est consacré à l'investissement dans le capital humain et, le second, en 2001, au rôle du capital humain et social. De manière convergente, sous la présidence néerlandaise, l'UE reprend en 1997 le concept de « **politique sociale comme facteur productif** » (Hemerijck, Vydra, 2016, p. 11).

Les interactions entre des acteurs « économiquement orientés » et des acteurs « socialement orientés » font que la peIS devient une référence majeure pour penser la transformation des régimes d'action sociale (Palier, Garritzmann et Häusermann, à paraître 2022) : à la demande de l'UE, Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck et Myles remettent un rapport en 2001, qui devient l'ouvrage « Why We Need a New Welfare State ? » (2002). Ces auteurs y prônent une stratégie d'investissement social centrée sur les enfants (Martin, 2019, p. 22). Plus tard, en 2013, l'UE adoptera le « Social Investment Package » (Palier, Garritzmann et Häusermann, à paraître 2022).

À la même époque, le Premier Ministre Tony Blair (1997-2007) ainsi que son ministre des Finances et futur successeur Gordon Brown (2007-2010) portent le projet de « Troisième voie » (Tournadre, 2011, p. 37). Ils s'appuient sur les travaux d'Anthony Giddens prônant un « *Positive social state* » dans le but de reconfigurer les interventions publiques autour d'une approche visant à donner aux individus les moyens de s'adapter à la compétition économique, dans une logique de développement de leur « *agency* », c'est-à-dire de leur capacité d'agir. Dans ce même sillage, toujours au début des années 2000, s'appuyant sur sa thèse en économie inspirée de la théorie de John Rawls, le ministre belge des affaires sociales et des pensions milite pour un « **État social actif** ».

« En somme, à quoi devrait ressembler un État providence radicalement réformé, un État-investisseur social dans une société prônant une protection sociale positive ? [...]. La protection sociale positive devrait ainsi apporter de nouveaux remèdes à chacun des fléaux évoqués par Beveridge : combattre la misère par l'autonomie ; la maladie par la santé dynamique ;

⁵³ Amartya Sen considère les capacités comme les possibilités pour chaque individu d'accomplir les activités qu'il valorise et d'avoir la liberté de s'engager dans le projet qu'il choisit (Berthet, 2014).

l'ignorance par l'éducation tout au long de la vie ; les conditions de vie dégradantes par le bien-être ; le désœuvrement par l'initiative » (Blair, Giddens, 2002, p. 137).

« Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social. À l'évidence, activation est un mot-clé. Il convient, autant que possible, de supprimer ou de corriger les mécanismes de l'actuel système de sécurité sociale qui découragent les gens au lieu de les encourager à être actifs, de façon à ce que le filet de protection sociale ne constitue plus un piège à l'emploi » (Vandenbroucke, 1999).

Ces arguments encouragent le développement des dispositifs de retour à l'emploi et de valorisation du travail et attachent également une importance centrale à la lutte contre la pauvreté des enfants que le Premier Ministre britannique s'engage à faire disparaître à l'horizon 2020, lors d'un discours prononcé à la Beveridge Conference de 1999. Plus généralement, se référer à l'ESA et à la peIS interroge le **degré de collectivisation** en train de se renégocier et donc l'acceptabilité et l'étendue des voiles d'ignorance à l'aune d'une nouvelle société du risque (Rouzeau, 2016, p. 131 et 132).

Ainsi Tony Blair et Antony Giddens en viennent-ils à considérer que « les sociaux-démocrates doivent modifier leur conception du rapport entre risque et sécurité héritée de l'État providence, et s'efforcer de développer une société de "preneurs de risques responsables" aussi bien dans les sphères de l'État que de la gestion d'entreprise et du marché » (Blair, Giddens, 2002, p. 111).

Les principales composantes de la peIS

Dans cette perspective, les dépenses sociales doivent venir en soutien à la création, au développement et à la mobilisation du **capital humain** et des capacités.

Anke Hassel et Bruno Palier définissent ainsi la peIS : « politiques visant à investir dans le capital humain et les capacités et à les mobiliser » (2021, p. 372) (traduit de l'anglais par nos soins).

Pour les tenants de la peIS, lorsqu'elles sont effectuées dans cette logique de l'investissement social, les dépenses sociales entraînent des retombées productives et économiques. Ainsi dans cette optique, elles alimentent directement la croissance ou permettent d'éviter des dépenses futures. Dès lors, elles ne constituent pas seulement un coût : elles sont à considérer comme un facteur productif, comme un investissement au sens premier du terme (Morel et al., 2012), c'est-à-dire comme une **intervention économique associée à un rendement**.

Dans le même ordre d'esprit et suite au séminaire national sur l'investissement social, les rédacteurs de l'ouvrage qui s'en est suivi considèrent que les politiques sociales « sont susceptibles, dans certaines conditions, de procurer un retour sur investissement en termes social, économique et financier » (Avenel et al., 2017, p. 8).

Dans cette logique, Pascale Dufour et Jane Jenson (2003, p. 21) considèrent que le fait d'engager des fonds publics dans le domaine social recouvre « une certaine légitimité pour ceux qui ne peuvent entièrement accéder à l'autonomie financière par le biais de leur participation au marché du travail. Cependant, la dépense sociale n'a de sens que du point de vue de sa rentabilité économique. Cet argument prend deux formes différentes : 1) L'investissement présent dans le

capital humain rapportera des bénéfices à long terme ; 2) Choisir de ne pas investir sur les populations potentiellement à risque coûterait beaucoup plus cher dans l'avenir, donc dépenser pour soutenir leur capital humain ou pour empêcher qu'il ne se détériore trop est une façon efficace de faire des économies dans le futur ».

La peIS prône de soutenir l'autonomie et les compétences individuelles dans une visée d'*agency*⁵⁴ sinon d'*empowerment*. La peIS s'inscrit donc dans la lignée des travaux d'Amartya Sen (1985) autour de la liberté réelle des individus de choisir et réaliser la vie qu'ils désirent, en particulier de construire un parcours qui a un sens à leurs propres yeux⁵⁵. Face à cet enjeu, le rôle des pouvoirs publics consiste alors à veiller aux conditions et aux ressources qui permettent aux individus de se doter et de développer des capacités, diminuant ainsi par cette autonomie renforcée le risque de dépendance future des personnes à leur égard.

Parfois traduit par les québécois sous le terme d'agentivité, l'agency représente la considération acquise par l'acteur d'être en capacité d'action et ainsi de pouvoir exercer ses propres choix. Par ce terme, Sen relie la responsabilité sociétale de garantir la capacité à agir et la responsabilité individuelle que permettrait le fait d'avoir la liberté d'agir (Crocker, 2008).

Cette dimension « capacitante » que devrait revêtir un régime d'action sociale orienté autour de la peIS est congruente avec un autre pilier de la peIS : la **prévention**. Dans cette optique, l'approche correctrice et réparatrice des politiques sociales traditionnelles, parfois matérialisée par l'image d'un filet de sécurité visant à répondre aux risques sociaux quand ils adviennent et par la fourniture de prestations compensatoires, est considérée comme insuffisante, voire contreproductive. Au minimum, elle doit être complétée par une intervention en amont, qui permette d'anticiper et de prévenir la survenue des risques sociaux.

Dès les années 1930, Gunnar Myrdal qualifie la politique sociale en place de « superficielle » car « elle soigne les symptômes mais ne traite pas le mal à la racine » (1932, traduit par Morel, 2013, p. 41). Il défendait alors et déjà une nouvelle conception, selon laquelle la politique sociale doit permettre d'éviter que des phénomènes se produisent.

En misant sur le capital humain, la peIS préconise d'accompagner les individus dans leurs parcours de vie, en investissant dans le développement de leurs compétences et de leur autonomie dès l'enfance, puis dans le maintien et le renouvellement de ces compétences et habiletés tout au long de leur existence, et mettant l'accent sur la notion de **parcours** et en prenant soin aux phases de transition qui les ponctuent nécessairement.

La stratégie d'investissement social « repose sur une action ajustée à chaque personne dans le cadre d'une offre de services universels à la population (une stratégie parfois qualifiée d'universalisme proportionné) » ; « Cet investissement doit se maintenir à tous les âges de la vie,

⁵⁴ Traduit par les québécois sous le terme d'agentivité, l'agency représente la considération acquise par l'acteur de pouvoir exercer ses propres choix.

⁵⁵ Reprenant le concept de capacité tel que proposé par Amartya Sen, Thierry Berthet distingue la possibilité d'exprimer des préférences, de choisir un parcours valorisé par le sujet lui-même et de construire des perspectives d'insertion (Berthet, 2014).

en faisant de la protection sociale un ensemble d'interventions et d'institutions destiné à étayer les parcours de vie par des soutiens adaptés » (Avenel et al., 2017, pp. 9-10).

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la peIS mise particulièrement sur l'**enfance** et la **jeunesse**. Elle s'appuie notamment sur les travaux de James Heckman, qui a remporté le Prix Nobel d'économie en 2000, en montrant les retombées économiques de l'investissement dans la petite enfance, aux plans individuel et collectif. En plus des politiques éducatives et de santé, le développement de structures collectives d'accueil du jeune enfant est donc l'un des outils fréquemment préconisés par les tenants de cette perspective. L'investissement dans l'enfance et la jeunesse vise à permettre un développement précoce des capacités et de l'autonomie et aussi, par-delà, à prévenir les phénomènes de pauvreté et leur reproduction sociale. Cette préoccupation pour les enfants et les jeunes se comprend également afin d'atténuer les situations de pauvreté qui les affectent.

« L'investissement social repose en premier lieu sur la volonté de lutter contre les inégalités lorsqu'elles se créent et avant qu'elles ne se creusent, c'est-à-dire dès la petite enfance » (Avenel et al., 2017, p. 8).

La peIS accorde une place toute particulière à l'**emploi** et aux politiques actives permettant de maximiser la part de la population sur le marché du travail. Elle postule que le retour à l'emploi permet de sortir de la pauvreté. Elle mise sur la formation tout au long de la vie afin de préserver et renforcer le capital humain, de favoriser l'adaptation des compétences des personnes et d'optimiser la flexibilité de leurs trajectoires professionnelles. Complémentairement, elle passe par la recherche d'une articulation entre des formes spécifiques de réglementation du marché du travail et de protection sociale pour garantir une sécurité flexible (Morel et al., 2012).

« Cette nouvelle phase se caractérise par un élément central, la volonté de multiplier les "occasions d'emploi" pour tous (et non le plein-emploi de tous). Cet objectif sert de point de départ à l'ensemble des mesures récentes prises que ce soit dans le domaine de la lutte contre la pauvreté (des enfants ou des travailleurs) ; dans celui de l'articulation travail-famille ou dans celui de l'éducation et de la formation tout au long de la vie » (Dufour, Jenson, 2003, p. 22).

Dans la lignée du modèle suédois, l'ouvrage issu du cycle de séminaires « L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? » préconise ainsi de « favoriser l'emploi, en particulier pour les femmes », notamment via des dispositifs promouvant l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle et l'égalité hommes-femmes ». Il rappelle aussi que « la participation des entreprises à une démarche d'investissement social est essentielle » et que l'investissement social « repose aussi sur la formation de tous tout au long de la vie et sur des politiques d'amélioration des conditions de travail et d'un vieillissement actif » (Avenel et al., 2017, pp. 10-13).

La peIS ne se cantonne pas à la **lutte contre la pauvreté**, mais cette dernière en est un objectif central. Elle se caractérise par une certaine vision de la pauvreté, envisagée comme multidimensionnelle et cumulative. Face à cette spirale dynamique, l'amélioration du capital humain devrait augmenter l'employabilité et donc l'accès à un niveau de ressources permettant de sortir, ou de ne pas entrer, dans la pauvreté. Le projet de la peIS est celui d'une société plus inclusive où chacun doit pouvoir vivre de son travail.

« Dans ce nouveau régime, tout être humain doit avoir le droit d'accéder à l'autonomie par son travail : les hommes et femmes valides, mais aussi les mères et tous ceux que la logique providentielle exempte de la recherche d'emploi pour cause d'inemployabilité ou d'incapacité » (Nicole-Drancourt, 2015, p. 194).

Complémentairement à cette dimension préventive et au levier de l'activation, l'ensemble des difficultés professionnelles et sociales (familiales, de santé, de logement, de mobilité...) rencontrées par les personnes à un instant T doivent être prises en compte, dans l'optique d'enrayer un phénomène de causalité circulaire, en particulier en cherchant à soutenir les **capacités de résilience** de chaque individu face aux épreuves de la vie sociale (Rosanvallon, 2021)⁵⁶.

À rebours des segmentations dont certains considèrent qu'elles caractérisent l'intervention sociale, cette perspective implique de la repenser, notamment vers une logique d'accompagnement global et personnalisé. « Cette perspective pose des questions à propos des transitions d'un dispositif à l'autre et d'une institution à l'autre ainsi que de la coordination entre les acteurs » (Avenel et al., 2017, p. 15).

Avec cette nouvelle acception de la justice sociale, « on parle moins de protection de l'individu pris en charge par la société que de contractualisation entre la personne et la société [...], il est clair que les individus doivent aussi être accompagnés (par la « mise en place de stratégies d'actions précoces visant à développer leur résistance face à des situations difficiles et à renforcer la résilience (PNUD, 2014a) [...]. Autrement dit, c'est une conception "participative" de l'autonomie où la personne doit co-produire, avec l'institution, les outils de résilience qu'exige toute sortie de crise dans le parcours individuel » (Nicole-Drancourt, 2015, p. 190).

Chantal Nicole-Drancourt souligne qu'il ne s'agit plus de compenser le risque après coup, mais dans une logique anticipative, il s'agirait de vivre avec le risque et d'équiper les personnes en amont pour en limiter les conséquences. Dès lors, il devient primordial de se pencher sur tout ce qui, dans l'environnement peut constituer, des **supports de proximité** et des facteurs de conversion permettant aux personnes de mobiliser les ressources et ainsi de se saisir des opportunités.

« Cette logique de gestion proactive centrée sur la personne oblige à rapprocher individu et institutions, notamment géographiquement et à encourager les expérimentations à même de faire participer les citoyens, les usagers et les organisations de la société civile à la fourniture de services publics (voire de services au public) » (Ibid, p. 193).

Prendre en considération la peIS implique ainsi une réflexion sur la **gouvernance**, notamment autour de l'idée selon laquelle les politiques publiques et leurs modes opératoires doivent s'adapter aux besoins et aux parcours des personnes. Clarification, coordination et participation seraient les mots d'ordre mis en avant en la matière.

⁵⁶ Dans son récent ouvrage consacré aux épreuves de la vie sociale, Pierre Rosanvallon distingue les épreuves liées à l'incertitude, à la discrimination, aux injustices et au mépris ainsi que les attaques de l'intégrité personnelle.

La peIS implique de « veiller à la cohérence de l'architecture institutionnelle », de clarifier les compétences de chacun et de « mieux articuler les niveaux administratifs, notamment ceux de la région et du département, respectivement en charge de la formation et de l'accompagnement social » (Avenel et al., 2017, p. 12).

« Il est nécessaire de mieux associer les personnes à l'élaboration et à la mise en œuvre des dispositifs qui les concernent » (Ibid, p. 17).

La Suède, le Danemark, le Royaume-Uni, le Québec et l'Allemagne, qui ont adopté des principes de l'IS, tentent tous de « dispenser moins de prestations » et d'« allouer plus efficacement les ressources », ce qui « se traduit par un recours plus important à l'expérimentation et à l'évaluation pour mieux mesurer l'efficacité des dispositifs, ainsi que par une tendance à la décentralisation et à la responsabilisation de l'échelon local » (Ibid, p. 19).

On repère alors qu'au centre de l'installation du régime d'État social actif, la diffusion de l'investissement social passe par un vaste processus de **remaniement cognitif** : en effet, la peIS s'appuie sur des images, des croyances et des raisonnements très différents, sinon en rupture, avec la logique providentielle, protectrice et réparatrice qui prévalait dans le régime de l'État providence. Ainsi peut-on retenir que la peIS vient bousculer en profondeur les représentations, les raisonnements et les valeurs en jeu en matière de gestion de la question sociale.

Soulignons aussi que diffuser la peIS engage de facto à la promotion d'un mode scientifique d'**évaluation**, c'est-à-dire d'une évaluation fondée sur les résultats et les impacts : en effet, pour qu'il y ait investissement, il convient de donner la preuve des effets engendrés et, pourquoi pas même, du rendement obtenu (Barbier, 2017).

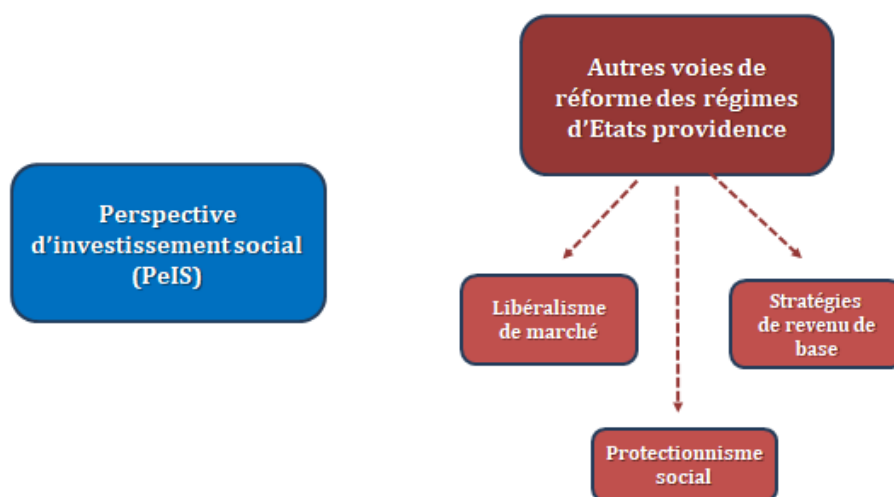
« Ce qui est nouveau dans les années 2010, c'est la combinaison de ce qu'on appelle "investissement social" avec la notion d'impact social [...]. Ce renouveau d'une telle évaluation, qu'on peut qualifier d'expérimentale ou de quasi-expérimentale, vient d'une petite révolution dans les conceptions au plan international, qui fut accompagnée notamment par de grandes organisations philanthropiques, comme la fondation Bill et Melinda Gates, et soutenue par la Banque mondiale [...]. Ce type de raisonnement rencontre en fait un puissant mouvement social dans les pays anglophones et bien au-delà qui s'est entiché à la fin des années 1980 de l'evidence-based policy. Les acquis en quelque sorte "réalistes" de la réflexion sociologique et de la science politique sur les politiques publiques semblent ainsi mis en cause, sous les coups de boutoir combinés des financeurs de l'aide au développement, de grands organismes caritatifs internationaux et des économistes de la tendance majoritaire » (Barbier, 2017).

Différenciation des stratégies d'investissement social et des niveaux de prévention de la pauvreté

Les chercheurs actuellement regroupés au sein du programme « The World Politics of Social Investment » (WOSPI) appréhendent la peIS comme une des **quatre voies de réforme de l'État providence**. Ainsi elle cohabiterait avec le recours au libéralisme de marché, le renforcement du protectionnisme social, l'implantation de stratégies de revenu de base. Ces chercheurs précisent toutefois que cette option constituée par les stratégies de revenu de base reste théorique car,

l'octroi de ce revenu entendu comme une allocation inconditionnelle, ne serait pas actuellement observable dans la réalité.

« La stratégie la plus "simple" est le pur libéralisme de marché : une stratégie de réduction des dépenses, d'individualisation et de privatisation de la protection contre les risques (ce qui débouche bien souvent sur une marchandisation "forcée"). Une autre stratégie, que nous qualifions de "protectionnisme social", privilégie la compensation à l'investissement et la dé-marchandisation à l'activation. Enfin, des acteurs prônent le développement d'un revenu de base (universel), stratégie à ce jour plus théorique qu'empiriquement observable. Une telle stratégie de réforme peut être vue, à certains égards, comme l'antagonisme de l'investissement social : un revenu de base universel (inconditionnel) brise le lien entre expansion de l'emploi et développement de prestations sociales et abandonne la fourniture de services spécifiques (tels que la garde d'enfants, l'éducation et la formation ou encore le soin aux personnes âgées) » (Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître 2022)⁵⁷.



17. Les principales voies de réformes de l'Etat providence

(Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître 2022 – mise en forme : Équipe ARENES, 2021)

De plus, ils appréhendent que, depuis les années 2000 et sur le plan international, la diffusion de la peIS se **généralise**. Cette diffusion serait à comprendre au regard de deux facteurs : les changements socio-démographiques et l'évolution du capitalisme.

« Les changements socioéconomiques qui encouragent la focale croissante mise sur la perspective d'investissement social sont doubles : il s'agit, d'une part, des changements socio-

⁵⁷ Les passages de cet ouvrage à paraître ont été traduits, de l'anglais, par nos soins.

démographiques suscitant de nouveaux risques de perte de bien-être sociétal, d'autre part, des évolutions du capitalisme » (Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître 2022).

Ne prônant pas la déresponsabilisation publique mais davantage une profonde réorientation des principes d'action, cette référence à la peIS déboucherait sur la construction de **stratégies plus ou moins avancées et intégrées** suivant qu'elles s'appuient ou pas sur un arsenal de politiques publiques véritablement intersectoriel (éducation, emploi mais aussi santé, logement, transports, culture, sport...) et suivant qu'elles se traduisent sur des modes d'intervention et des types d'action plus ou moins « novateurs ».

L'investissement social « combine en effet un narratif politique et un ensemble de mesures articulant et conciliant, plutôt qu'opposant, la prévention et la réparation, les prestations actives et passives, la capacitation et la redistribution. Il contribue également dans certains pays au développement d'une culture de l'évaluation » (Avenel et al., 2017, p. 31).

Pour envisager une relation effective et positive entre investissement social et baisse de la pauvreté, les travaux de Van Vliet et Wang (2015) soulignent que les mesures prises au titre de l'investissement social et visant à réduire la pauvreté doivent faire partie d'un ensemble cohérent et pleinement intégré au sein des politiques publiques.

▪ Pluralité des régimes d'Etat Providence

– Designs institutionnels

(Esping-Andersen, 1990, 1999- Rawls, 1997)

- Démarchandisation et « voile d'ignorance »
- Dosage entre responsabilités individuelles, entraides communautaires, assurances professionnelles et assistance étatique
- Représentations de ce qui serait juste socialement, de principes d'action, de règles d'éligibilité et de fonctionnement

– Influences historiques

- Configurations d'attachement (Paugam 2016)
- Distribution des pouvoirs (Chevalier, 2018)
- Régimes de citoyenneté (Jenson, 2011)
- Systèmes normatifs (Morel, 2000)
- Cycles socio-éco et registres explicatifs (Paugam, 2013)

Régime libéral	Régime conservateur - corporatiste	Régime social-démocrate
Filet de sécurité minimum	Assurances professionnelles obligatoires	Vision large des risques sociaux
Responsabilités individuelles	Importance du chef de famille et de son métier	Dé familiarisation
Modestie et conditionnalité (ressources et situation)	Collectivisation organique et proportionnalité (durée cotisations et niveau de revenus)	Universalisme et égalité
Marché et Etat modeste	Paritarisme	Etat redistributeur
Etats anglo-saxons	Etats d'Europe continentale et méditerranéenne	Etats scandinaves
<i>Beveridgien limité</i>	<i>Bismarckien</i>	<i>Beveridgien étendu</i>



En France, un système mixte et relativement complexe

Cohabitation des logiques assurantielles et assistancielles

Gestion paritaire : protection sociale / Gestion étatique et ciblée : aide sociale

18. La différenciation des régimes d'État providence - Récapitulatif

Les travaux scientifiques soulignent alors que, selon les périodes mais aussi les pays, les usages dont la peIS fait l'objet sont assez variés (Martin, 2019, p. 21). Tenant compte de cette plasticité, ainsi convient-il de s'intéresser aux **différentes stratégies d'investissement social**, au sens des différentes conceptions que la peIS peut recouvrir, des interprétations dont elle fait l'objet et des modes d'opérationnalisation qu'elle engendre⁵⁸.

Dès 2015, sur un plan international, Nicole-Drancourt (2015, p. 196 et suivantes) souligne que l'investissement social connaît des « traductions à géométrie variable ». Elle distingue d'une part, les pays pouvant concentrer l'IS sur l'enfance et la jeunesse et la formation tout au long de la vie car leurs marchés du travail sont formalisés (au sens d'un mixte d'accessibilité, d'organisation et de réglementation), leur niveau de vie élevé et leur main d'œuvre qualifiée ; d'autre part, les pays connaissant une organisation et un développement socio-économique nettement moins avancés où le principe de l'investissement social va particulièrement se concentrer sur les mères pauvres en s'appuyant sur le vecteur de « capacité à agir ». Pour ce faire, ces pays recourent alors à des mesures de transferts conditionnels monétaires (conditional cash transfert ou CCT), au micro-crédit, aux coopératives de travail, mesures dont le financement et la pérennité s'avèrent souvent dépendantes des aides internationales (Nicole-Drancourt, 2015, p. 1997).

Aussi repère-t-on comment la compréhension des stratégies légitimées au titre de l'investissement social doit tenir en compte de l'**historicité politique, culturelle et institutionnelle** relative aux différents régimes d'État providence (régime libéral, corporatiste conservateur et social-démocrate) mis en lumière à partir des travaux fondateurs d'Esping-Andersen (1999) et que sont venus complétés, par la suite, en particulier, par les auteurs cités dans l'encadré ci-dessus.

À partir d'un vaste travail d'**investigation** mené au **niveau international**, les chercheurs mobilisés sur le chantier WOSPI ont mis en lumière les distinctions suivantes, distinctions dont les grandes lignes avaient été présentées dans le cadre du séminaire national précité (Hassel, Palier, 2021 - Avenel et al., 2017) :

Dans les pays nordiques européens (Danemark, Suède, Norvège et Finlande), l'investissement social innerve tous les domaines de la politique sociale (garde d'enfants, soins aux personnes âgées, aux handicapés, formation, équilibre vie familiale / vie professionnelle...) et les services sont fournis par l'État sur une base universelle, à l'ensemble des citoyens. En Suède, les politiques d'investissement social centrées sur l'enfance et l'éducation se doublent de politiques du marché du travail (garantie d'activité et formation tout au long de la vie) et du logement (Hassel, Palier, 2021, p. 392-393 - Avenel et al., 2017, p. 22).

Dans les pays d'Europe continentale (États providence bismarckiens tels que l'Allemagne, l'Autriche et la France), traditionnellement orientés vers l'assurance sociale compensatoire, le développement de l'investissement social serait plutôt perceptible dans les politiques familiales

⁵⁸ Nous nous référons ici au fait que : « L'usage du mot "trajectoire" vise alors à rendre compte du fait que les évolutions s'inscrivent dans un temps long et sont différenciées selon les origines historiques, les choix institutionnels initiaux et les pays » (Bezès, Palier, 2018, p. 1088).

et les politiques d'activation. Les systèmes éducatifs y demeureraient en revanche sous-financés et stratifiés, favorisant ainsi la classe moyenne. En Allemagne, l'accent a été mis sur la petite enfance et l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, tandis que l'éducation souffre toujours d'un déficit d'investissement et que la politique d'activation du marché du travail a conduit à sa dualisation (Avenel et al., 2017, pp. 28-31).

Dans les pays libéraux anglo-saxons (Amérique du Nord, Royaume-Uni, Irlande, Australie et Nouvelle-Zélande), où les politiques de compensation sociale sont traditionnellement moins développées, l'investissement social se concentre sur l'éducation et le développement des compétences. Dans ces États, les politiques d'emploi génèrent généralement des incitations et des pressions envers les individus pour qu'ils réintègrent le marché du travail. Certaines mesures ciblées visent également à soutenir les familles pauvres. Au Royaume-Uni, l'investissement social, perçu comme un investissement classique dont l'objectif est l'allocation optimale des ressources publiques, repose sur une politique active d'emploi et la lutte contre la pauvreté des enfants (Hassel, Palier, 2021, pp. 402-403 - Avenel et al., 2017, pp. 24-26)

Enfin, les pays du Sud de l'Europe (Grèce, Italie, Espagne, Portugal) tardent et peinent à introduire des réformes d'investissement social, tandis que les pays d'Europe centrale et orientale (République Tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie) sont marqués par des évolutions très disparates en la matière.

Ainsi, à l'instar des fortes spécificités qui distinguent, voire opposent, les trajectoires d'État providence, les chercheurs s'entendent pour considérer que les différentes formes actuelles d'opérationnalisation de la peIS sont loin d'être congruentes les unes avec les autres et peuvent même être analysées comme **relativement antinomiques**.

Par exemple, tout en se référant à la peIS, « une conception productiviste qui conçoit le développement humain de manière utilitariste peut s'opposer à une conception qui promeut la citoyenneté sociale et démocratique comme une fin que permet d'atteindre la capacitation des individus » (Avenel et al., 2017, p. 31).

Jean Claude Barbier (2017) précise que la vision de l'investissement social « s'inspirant des pays scandinaves, ne correspond pas à la conception que privilégie, depuis 2013 et dans sa communication, la Commission européenne [...] qui remet en cause l'ensemble de l'édifice de la protection sociale construit depuis le XIXe siècle pour la remplacer par une série de programmes ciblés et temporaires... C'est donc une conception très particulière de l'"investissement social" qui est privilégiée par la Commission, à l'encontre des conceptions universalistes de la protection sociale ».

Afin d'avancer plus avant dans la **caractérisation des différentes traductions** auxquelles la peIS peut donner lieu, les chercheurs rassemblés au sein du projet WOSPI proposent de réfléchir à partir de deux axes : le premier met au cœur les types d'objectifs à poursuivre au sujet de la ressource centrale que constitue le capital humain ; le second distingue qui sont les acteurs concernés par les mesures prises au titre de la peIS et s'intéresse aux effets distributifs engendrés.

Le premier axe de caractérisation proposé distingue les politiques d'investissement social suivant qu'elles misent sur la **création**, la **mobilisation** ou la **préservation de capital humain** (Palier,

Garritzmann et Häusermann, à paraître, 2022). Nous nommons lignes d'action cette première différenciation.

- *Création de capital humain : investissement dans la formation de compétences et de capital humain (objectif : formation de ressources) ;*
- *Mobilisation de capital humain : investissement dans la mobilisation du capital humain pour la participation au marché du travail (objectif : utilisation efficace des ressources humaines existantes) ;*
- *Préservation de capital humain : investissement dans la préservation et l'amélioration des compétences et des capacités humaines pour mieux gérer les événements de la vie et les transitions (objectif : maintien ou amélioration des capacités existantes).*

Le second axe amène à différencier les **stratégies d'investissement social inclusives, stratifiées et ciblées** (Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître, 2022).

- *Stratégie d'Investissement Social Inclusive (SISI)⁵⁹: la politique accorde des droits et fournit des services à tout le monde. Elle rejoint ainsi une visée universaliste.*
- *Stratégie d'Investissement Social Stratifiée (SISS) : la politique accorde des droits et fournit des services à un ou à des ensembles de bénéficiaires potentiels, plus ou moins limités. Cependant, en dirigeant explicitement les droits et services vers les classes moyennes et supérieures ou en ne précisant pas les groupes vulnérables spécifiques comme destinataires prioritaires ou exclusifs, cette stratégie risque de renforcer les inégalités.*
- *Stratégie d'Investissement Social Ciblée (SISC) : la politique accorde explicitement des droits et fournit des services aux classes à faibles revenus ou à des groupes qualifiés de « similaires » par les auteurs (étrangers, NEET (Not in employment, education or training ou jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation), travailleurs du secteur informel...).*

Outre les liens entre déploiement de telle ou telle stratégie d'investissement social en fonction du régime historique d'État social (SISI et régime social-démocrate, SISS et régime conservateur-corporatiste, SISC et régime libéral), soulignons aussi les rapprochements que nous repérons entre chacune de ces trois stratégies et les **trois niveaux de prévention** tels qu'ils sont généralement envisagés en matière de gestion des risques, dans le domaine de l'action sociale ou encore dans celui de la santé publique : ainsi peut-on considérer que la prévention primaire vise à intervenir en profondeur sur l'organisation sociétale et sur les dynamiques qui la traversent afin d'agir sur les déterminants possibles de la pauvreté ; la prévention secondaire vise à éviter la bascule dans les situations de pauvreté pour ceux qui se retrouvent dans une situation

⁵⁹ À des fins de simplification, nous avons pris l'initiative d'utiliser 3 sigles : SISI, SISS, SISC.

défavorable ; la prévention tertiaire passe par des actions d'accompagnement et de compensation visant à limiter, pour les personnes concernées, les effets de la pauvreté.

En suivant cette graduation, nous proposons d'avancer que :

- *La SISI met avant tout l'accent sur la prévention primaire de la pauvreté en renforçant « l'équipement social » du pays et en prêtant attention à la qualité de la santé, de l'éducation, des accès au logement, aux sports, à la culture... Cette stratégie inclusive peut aussi concerner la prévention secondaire de la pauvreté, en veillant à l'implantation généralisée de « supports » de proximité.*
- *Envisagée généralement au nom de la prévention secondaire mais aussi parfois primaire, la SISS peut faire l'objet d'effets d'aubaine et d'utilisations détournées.*
- *De manière nettement plus assumée, la SISC s'oriente vers la prévention secondaire et davantage encore vers la prévention tertiaire.*

Les débats suscités par la peIS

À n'en pas douter, la peIS représente potentiellement une **transformation en profondeur** du modèle social hérité. Les principes d'action promus et les mesures prises au nom de la peIS tendent à fortement revisiter les modes de faire antérieurs : responsabilisation du système social pour orienter la dépense publique dans un sens qui encourage la capacité d'agir des personnes, nécessaire mobilisation des communautés locales⁶⁰, mécanismes incitatifs visant à réduire les mécanismes d'assignation et de trappe à la pauvreté, ou encore mise à distance du recours passif à l'indemnisation en remédiant aux découragements que produisent les signaux des marchés sur les individus en difficulté (Cassiers, 2005).

« L'investissement social redessine ainsi les contours d'une protection sociale qui place désormais en son centre le développement des capacités et des compétences » (Avenel et al., 2017, p. 8). « La stratégie d'investissement social est efficace à condition que la protection sociale soit combinée à la promotion sociale » (Ibid, p. 10). « Cette conception (dite non welfariste) s'éloigne des valeurs solidaristes traditionnelles : elle rompt avec les catégories d'incapacité ou d'assistés pour leur préférer celle d'autonomie et d'acteurs responsables » (Nicole-Drancourt, 2015, pp. 175, 179).

Au vu des implications que la peIS peut engendrer, il est logique que les décryptages de ce qui se joue à travers celle-ci et autour du nouveau régime d'État social divergent. Les **débats** sont donc vifs à ce sujet.

Ainsi Robert Castel écrivait-il : « Il se cherche un nouveau mode de gouvernementalité de l'État autour de ce qu'on peut appeler "l'État social actif" qui correspond à l'exigence pour la puissance publique de répondre aux défis de la situation actuelle. Mais on voudrait aussi insister sur le fait que ce redéploiement des modes d'intervention est à la fois nécessaire et profondément ambigu » (2009, p. 215).

⁶⁰ Thierry Berthet (2014) met l'accent sur l'importance des environnements sociaux et sur les « *facteurs de conversion* » permettant aux individus de transformer des ressources en capacités.

Parmi les **nombreux commentateurs critiques**, on repère que la peIS pourrait contribuer à ce que le social capitule – sans doute en douceur mais bien en profondeur - face à l'économie (Martin, 2019, p. 22), qu'elle sacrifierait la situation actuelle des plus vulnérables au profit d'une hypothétique amélioration pour les générations futures (Duvoux, cité par Avenel et al., 2017, p. 74) ou encore qu'elle engendrerait un possible retour des incitations familiaristes (re)mettant les femmes avant tout devant leurs responsabilités de mères et de premières éducatrices, ce qui correspondrait au final à une régression du point de vue de la citoyenneté sociale (Jenson, 2009, 2011 - Nolan, 2013)⁶¹.

Pour d'autres, aller dans cette direction, c'est avancer que, face à la question sociale, les **pouvoirs publics n'ont pas définitivement abdicqué** : en effet, dans cette optique, on peut considérer que qualifier d'actif l'État social et envisager le social comme un investissement constitue une réponse en réaction aux excès du néolibéralisme des années 1980 (Dufour et al., 2008).

Ainsi et bien que précisant que « ce n'est pas parce que quelque chose est nouveau que quelque chose est souhaitable » et que « beaucoup de personnes sont laissées pour-compte dans l'État d'investissement social », Pascale Dufour et Jane Jenson considèrent que « l'État d'investissement social ne se résume pas à être un État guidé par des préceptes néo-libéraux, il n'est pas non plus une version remaniée des politiques thatchériennes (Schmidt, 2000, p. 243), mais bien une forme nouvelle de providence » (Dufour, Jenson, 2003, p. 3).

Dans cette optique, à **mi-chemin entre Welfare State et perspectives néolibérales**, il s'agirait toujours de protéger mais en mobilisant.

« Cette perspective réhabilite les dépenses sociales dans la mesure où elles sont orientées vers l'avenir, en particulier si elles misent sur la formation tout au long de la vie ; la priorité donnée aux générations futures (avec l'idée que les enfants d'aujourd'hui sont déjà en train de créer le monde à venir) ; la conviction que la réussite individuelle enrichit notre avenir commun et qu'ainsi, assurer le succès de l'individu bénéficie à la communauté dans son ensemble, pour aujourd'hui comme pour demain » (Jenson, 2011, p. 22).

Se référer ainsi à l'investissement social permet de dépasser les limites des approches par trop régressives sur le plan social et, en particulier, de légitimer les focalisations sur le sort des enfants pauvres (Faucher-King, Le Galès, 2007, p. 51), à travers des stratégies de lutte contre la mortalité infantile, de développement des modes de garde, de prévention éducative précoce et de lutte contre le décrochage scolaire⁶² (Rouzeau, 2016, p. 132).

⁶¹ Sur l'ensemble de ces sujets, voir: Lister Ruth (2004), « The Third Way's Social Investment State », in Lewis J. & Surender R. (eds), *Welfare State Change. Towards a Third Way ?*, Oxford, Oxford University Press ; et Jenson Jane (2012), « Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving Towards Social Investment », in Morel N., Palier B., Palme J., *Towards a social Investment Welfare State ? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, pp. 61-87.

⁶² Propageant cette perspective d'investissement public vis-à-vis du capital humain, les Objectifs du millénaire pour le développement (ONU, 2013) diffusent l'idée de « la centralité de la contribution des femmes au développement ». Jane Jenson critique d'ailleurs ce type de « ciblage genré » engendrant un renversement par rapport à l'orientation universaliste qui, selon elle, devrait inspirer l'investissement social (Jenson, 2011, p. 29)

Outre ce clivage entre promoteurs et dénonciateurs de la peIS, les logiques guidant l'opérationnalisation de l'investissement social font elles aussi l'objet de débats internes. En écho aux différenciations que cherchait à mettre en évidence la modélisation théorique présentée en supra, les acteurs impliqués et les commentateurs militent pour des **formes plus ou moins complémentaires ou concurrentes**.

Dans cette logique, une partie des participants du séminaire « L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? » recommande alors de « miser sur les équipements et les services plutôt que sur les aides monétaires individuelles » (Avenel et al., 2017, p. 14). A l'instar de Bruno Palier, une partie des tenants de la peIS insistent alors sur le renforcement du capital humain à travers la nécessité d'universaliser les politiques d'investissement social. D'autres font valoir que la pauvreté « est de plus en plus concentrée sur les enfants et les jeunes adultes d'une part, sur les familles monoparentales d'autre part » (ibid, p. 11) : de ce fait, il convient d'assumer des politiques et interventions fortement ciblées.

Avant de mobiliser ces distinctions pour étayer l'analyse de la SNPLP française, retenons que se référer à la peIS de manière explicite, volontariste et systématique apparaît **difficilement compatible avec le maintien du modèle social** existant en France. De ce développement, on repère la difficulté sinon l'impossibilité qu'il y a à concilier une dépense sociale qui serait avant tout soucieuse de la qualité des équipements et de l'effectivité et l'intensité des services et la technique redistributive orientant historiquement notre système de protection sociale. On perçoit aussi les fortes tensions qu'entraînerait le déploiement massif et sans fard de l'activation et du ciblage avec les valeurs d'égalité et de protection constitutives du Pacte républicain.

Avec la peIS, il s'agit de revenir sur la segmentation entre une population protégée car salariée, des « quasi-ayant droits » car conjoints inactifs et des individus en situation résiduelle recevant un minimum de subsides au titre de l'assistance. « L'horizon de la perspective d'investissement social est à la fois la fin de la perspective providentielle de l'État social en général et la fin du pacte social collectif qui en est issu en particulier » (Nicole-Drancourt, 2015, p. 196-197).

À ce sujet, notons que la peIS entretient un **rapport ambigu** – fait à la fois de proximité et de rivalité - avec la notion d'**activation** dont certaines interprétations peuvent venir légitimer une orientation autoritaire des stratégies anti-pauvreté comme dans le cas des pratiques de « workfare » ou de « learnfare » (Rosanvallon, 1995 - Barbier, 2009)⁶³.

« Dans la perspective providentielle, l'activation est dangereuse et contraire aux acquis sociaux ; mais comprise dans la peIS, force est de constater que l'activation peut être présentée comme un instrument de préservation de ces acquis dans la mesure où elle finance la cohérence, la logique et l'objectif de développement des sociétés s'en réclamant » (Nicole-Drancourt, 2015, p. 196).

⁶³ Les mesures de « learnfare » conditionnent le versement d'allocations aux adultes en fonction de la scolarisation de leurs enfants, les mesures de « wedfare » favorisent la stabilité conjugale et la limitation des naissances et les mesures de « workfare » obligent les demandeurs d'emploi à participer à des travaux d'intérêt général. Pour Pierre Rosanvallon (1995), ces dispositions participent du contrôle des comportements où ce sont les personnes percevant une aide publique qui ont une dette envers la société et non le contraire.

« L'activation des chômeurs par des incitations négatives comme des sanctions et des réductions de prestations s'ils refusent un emploi (même de mauvaise qualité et mal rémunéré) pour qu'ils réintègrent le marché du travail n'entre pas dans notre compréhension de la logique d'investissement social (voir aussi Bonoli, 2013, Taylor-Gooby, 2004). Seule la création, la mobilisation et la préservation positives de compétences correspondent à cette dernière » (Palier, Garrizmann, Häusermann, à paraître, 2022).

« Le marché doit être équipé pour les individus et pas seulement les individus pour le marché » (Avenel et al., 2017, p. 76).

Il n'est donc pas étonnant que l'ambition transformatrice puisse à la fois séduire certains et poser des problèmes d'**acceptabilité** à d'autres.

Les auteurs de l'ouvrage du séminaire de 2016-2017 interrogent l'acceptabilité française de la peIS car, pour eux, « le fait que l'investissement social ne soit pas au cœur des droits sociaux pose des problèmes en termes de priorité politique, de systématisme de l'intervention, voire de mobilisation des acteurs » (Avenel et al., 2017, p. 16-17).

De son côté, Chantal Nicole-Drancourt fait valoir l'argument suivant : « Autrement dit, si les critiques qui se réfèrent au fait que les réformes en cours sont en contradiction avec l'équation sociale providentielle, elles ne sont pas fausses. Ce qui l'est en revanche, c'est de lire ces réformes de l'IS dans le paradigme providentiel alors qu'elles renvoient à un autre paradigme, celui de l'investissement social. Faire cela pousse à la confusion des registres de comparaison et à la confusion tout court » (2015, p. 198).

En France, en 2017 et suite à l'élection d'Emmanuel Macron, la question de la pauvreté va se retrouver de nouveau inscrite haut, sinon tout en haut, de l'agenda des affaires publiques. Le travail de décryptage présenté dans ces trois chapitres vient rendre compte des ingrédients composant le terreau sur lequel la SNPLP va émerger.

Chapitre 4.

L'ambition transformatrice de la SNPLP

Les éléments et analyses jusqu'ici présentés visent à éclairer la trajectoire du traitement français de la pauvreté à un moment où, avec la sortie de la séquence électorale présidentielle, cette question se retrouve à nouveau inscrite en haut de l'agenda des affaires publiques. En effet, à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère le **17 octobre 2017**, Emmanuel Macron, annonce une future « Stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes »⁶⁴.

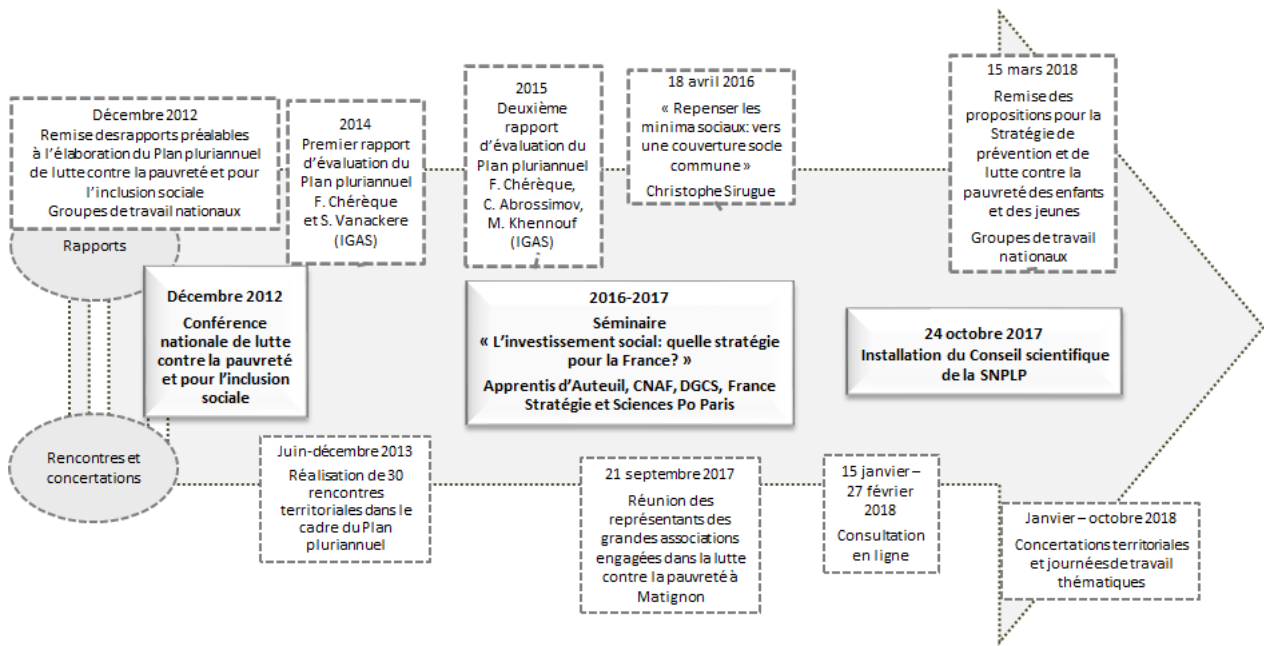
À cette occasion, il n'hésite pas à se faire critique par rapport aux manières de faire instituées et par rapport aux positionnements historiques des uns et des autres sur le sujet de la pauvreté et de son traitement. Sans qu'on puisse dès cette première séquence considérer que le Président de la République est campé sur des orientations proches de la peIS, il n'en demeure pas moins qu'il fait valoir son **désir de changement** dans le mode de gestion de la question sociale et cherche à marquer cette nouvelle entreprise de son **volontarisme**.

« Dans ses discours de campagne, il aborde assez peu les thématiques sociales mais dès juillet 2017, il a besoin de renforcer sa jambe gauche et cherche à développer assez vite quelque chose autour de l'investissement social » (chercheur).

Soixante-dix personnes (associatifs, chercheurs, entrepreneurs...) assistent à cette séance en présence des ministres Agnès Buzyn, Jean-Michel Blanquer, Muriel Pénicaud et Marlène Schiappa : « Le Président de la République prend le temps de saluer chaque participant avant de prononcer un discours très scolaire, puis de distribuer la parole. Il s'exprime à nouveau à la fin de la rencontre pour mettre en cause les pratiques existantes dont celles des associations, de manière démontrée et sans doute à raison, mais dans la forme c'était trop carré et peu constructif : on avait l'impression qu'il venait briser en mille morceaux la plupart des gens » (acteur national).

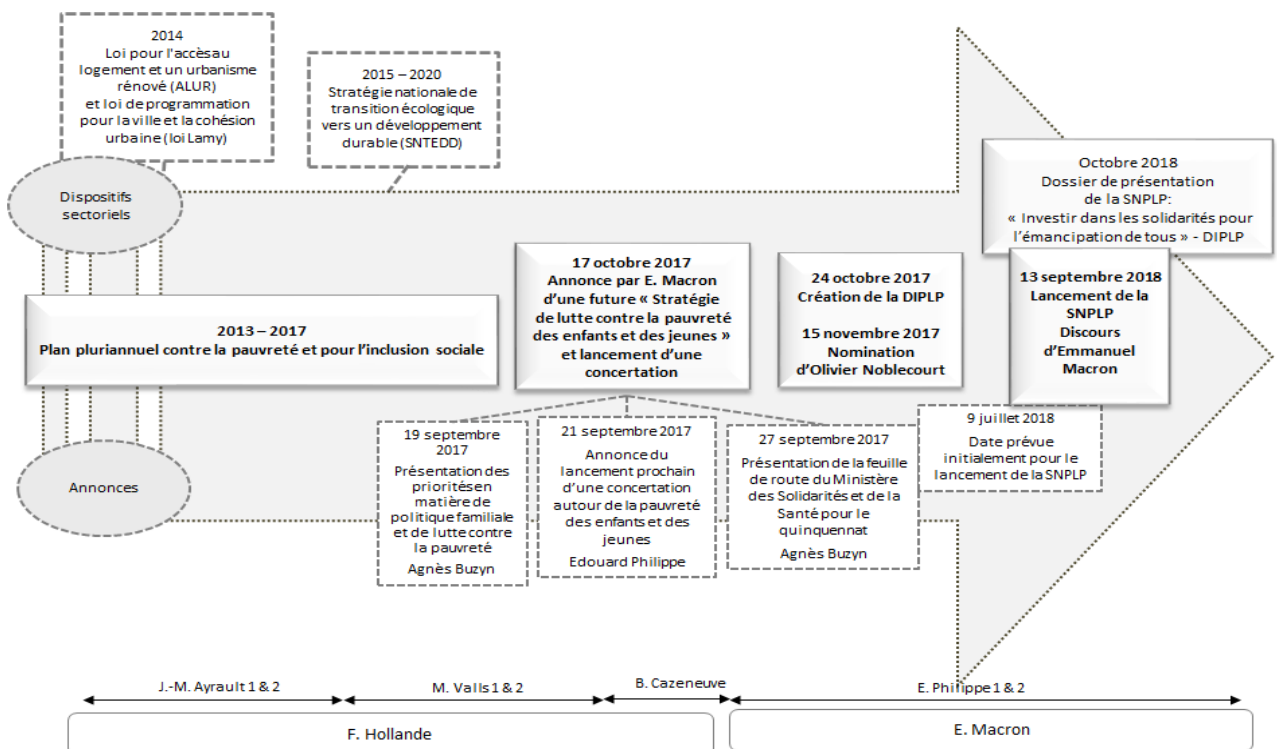
Quelle que soit la réalité de ce qui se dit, on peut considérer qu'ainsi la voie est ouverte... : la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes est créée dès le 24 octobre et Olivier Noblecourt est nommé à sa tête le 15 novembre 2017. Une importante **phase de concertation** s'ouvre alors aussi bien au niveau interministériel qu'avec les associations et les différentes parties prenantes (voir infra). Elle est alimentée au niveau national par 7 GT, par l'installation d'un conseil scientifique dédié et aussi par un travail conjoint mené entre Olivier Noblecourt et Jean-Louis Borloo alors en charge d'élaborer un rapport sur le vivre ensemble et la refonte de la Politique de la Ville (PV). Après plusieurs reports, la SNPLP est lancée par Emmanuel Macron dans son discours du **13 septembre 2018**.

⁶⁴ Cette première séquence est introduite le 19 septembre devant des responsables de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) par Agnès Buzyn, alors Ministre des Solidarités et de la Santé présentant les priorités en matière de politique familiale et de lutte contre la pauvreté et le 21 septembre 2017, par l'annonce d'Édouard Philippe, devant les grandes associations, d'une concertation sur la pauvreté des enfants.



19. Depuis 2013 - La lutte contre la pauvreté érigée en mobilisation nationale

Sources d'expertise



20. Depuis 2013 - La lutte contre la pauvreté érigée en mobilisation nationale

Dispositifs et annonces

▪ La structuration générale de la SNPLP

À la suite paraît, en octobre 2018, le document-guide « **Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous** » (DIPLP, 2018). Il présente l'architecture, les objectifs et le plan d'action de la SNPLP.

Sous le pilotage de la DIPLP, la Stratégie est portée par le ministère des Solidarités et de la Santé mais sa mise en œuvre mobilise également ceux du Travail, de l'Éducation nationale et de la Jeunesse. Un budget de 8,5 milliards d'euros est prévu ainsi qu'un projet de loi de cohésion et d'émancipation sociale (DIPLP, 2018, p. 114).

La SNPLP a été dotée de 8,5 milliards d'euros dont 3,9 milliards au titre de la revalorisation de la prime d'activité (IGAS, 2021, p. 18).

La SNPLP se décline en 35 mesures concrètes portant sur cinq thématiques⁶⁵ : petite enfance et éducation ; santé ; accompagnement, formation et emploi ; logement ; droits sociaux. Ces mesures visent à éviter la reproduction sociale de la pauvreté, permettre aux individus d'en sortir et ne laisser personne en situation de grande pauvreté (Comité d'évaluation, 2020, p. 3).

Malgré la largesse de ces ambitions organisées autour de quatre constats⁶⁶ et de cinq engagements⁶⁷, la structuration et l'examen des mesures de la Stratégie s'appuient et déclinent particulièrement deux piliers : **l'enfance et la jeunesse** et **l'emploi**. En plus de ces deux thèmes phares, deux réformes importantes sont planifiées : le Revenu universel d'activité (RUA) et le Service public pour l'insertion (SPI), plus tard renommé Service public pour l'insertion et l'emploi (SPIE).

« Les deux grandes réformes systémiques du RUA et du SPI devaient répondre au fait que notre système n'est pas capable d'endiguer le déterminisme à la pauvreté des enfants ni les nouvelles formes de pauvreté, et qu'il sécrète du non-recours, de la culpabilisation et de la responsabilité individuelle ». En particulier, « le SPI devait permettre de redevenir un système accueillant et bienveillant par rapport au parcours des gens, et non un système qui industrialise la prestation et dans lequel le parcours s'arrête à son octroi, tant il est difficile de l'avoir » (acteur national).

La SNPLP mise sur trois leviers de transformation. Elle prône tout d'abord un « **choc de participation** » et **la rénovation du travail social**. Ce levier repose sur l'organisation d'une phase de concertation préalable, la mobilisation d'une pluralité d'acteurs dans la mise en œuvre de la Stratégie, ainsi que la création d'un espace de travail collaboratif en ligne. La SNPLP intègre aussi

⁶⁵ Cette référence à 35 mesures est issue d'un premier travail d'identification des mesures initiales de la Stratégie menée par le comité d'évaluation (CE) en coopération avec la DIPLP, à partir du document de présentation de la stratégie de 2018. C'est le CE qui a proposé le classement en 5 thématiques.

⁶⁶ Constats : l'augmentation des dépenses sociales n'a pas fait reculer la pauvreté ; la France est marquée par la reproduction de la pauvreté, avec une forte vulnérabilité des plus jeunes ; notre système de solidarité est marqué par une forte complexité, qui favorise le non-recours, et par la faiblesse du retour à l'emploi ; trop peu d'allocataires du RSA sont accompagnés vers l'emploi.

⁶⁷ Engagements : l'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre avec la reproduction de la pauvreté ; Garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants ; Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ; Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité ; Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi (DIPLP, 2018).

en son sein le plan de soutien et de formation des travailleurs sociaux qui découlait du Plan précédent et des EGTS organisés en 2014-2015. Enfin, il se traduit par un objectif ambitieux de participation des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de solidarité (DIPLP, 2018, p. 39), notamment dans le cadre des GT thématiques régionaux⁶⁸ dont 50 % des membres doivent être des personnes en situation de pauvreté. Une Charte d'engagements entre l'État et les associations vise à faciliter l'atteinte de cet objectif.

« La constitution des GT était une façon de remettre l'État dans une posture humble de garant du cadre, pas de celui qui fait » (État central).

« Le "choc de participation" porté par la SNPLP est une vraie révolution : avoir des personnes en situation de pauvreté dans la comitologie peut permettre de changer le regard des élus et des techniciens sur la pauvreté » (État central).

Le second levier présenté est l'annonce d'un **pilotage à partir des territoires**. Il se matérialise par une contractualisation entre l'État et les conseils départementaux et aussi avec les Métropoles et les conseils régionaux. Il se traduit également par la création du poste de Commissaire à la prévention et la lutte contre la pauvreté, placé auprès du Préfet de région et chargé de piloter et de mettre en œuvre la Stratégie dans les territoires⁶⁹.

« J'avais pour idée d'impulser la construction de stratégies régionales en matière de lutte contre la pauvreté, ce qui aurait été révolutionnaire et unique, notamment par rapport au Plan précédent » (État central).

Le déploiement de la SNPLP repose aussi sur la mobilisation des **administrations centrales** de différents ministères (Éducation, emploi, affaires sociales...) et sur celles des **services déconcentrés** (en particulier les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui après fusion vont devenir les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et les Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)⁷⁰, les Rectorats et inspections académiques...) afin d'assurer la mise en œuvre des mesures non contractualisées portées par l'État et aussi d'assurer une dynamique intersectorielle.

⁶⁸ 15 GT réunissent, dans chaque région, diverses parties prenantes de la prévention et la lutte contre la pauvreté, autour des thèmes suivants : GT 1 « Offre d'accueil du jeune enfant » ; GT 2 « Formation petite enfance » ; GT 3 « Parentalité et centres sociaux » ; GT 4 « Hébergement et logement » ; GT 5 « Alimentation » ; GT 6 « Santé » ; GT 7 « Réussite scolaire » ; GT 8 « Insertion des jeunes » ; GT 9 « Sortants de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) » ; GT 10 « Parcours d'insertion » ; GT 11 « Offre d'accompagnement », GT 12 « Accès aux droits » ; GT 13 « Formation travail social » ; GT 14 « Participation » ; GT 15 « Engagement des entreprises ».

⁶⁹ Ce poste ne figure pas dans le document de présentation de la SNPLP datant d'octobre 2018. Le lancement du recrutement des Commissaires à la lutte contre la pauvreté (CLP) a lieu le 19 février 2019 et les 18 titulaires sont nommés le 10 juillet par Édouard Philippe.

⁷⁰ La réforme de l'organisation territoriale de l'État a fusionné les DIRECCTE et les DRJSCS en DREETS, le 1er avril 2021. Les DDCS et les unités départementales des DIRECCTE ont également été regroupées au sein des DEETS.

Les **organismes de protection sociale et d'emploi** (CAF, Pôle Emploi...) et le **tissu associatif** national et local sont également mis à contribution. Aussi, la Stratégie prône un nouvel engagement des **entreprises** dans la lutte contre la pauvreté et propose trois nouvelles manières de les mobiliser à ce sujet.

Développer des actions financées selon un modèle « ni gain, ni perte » pour réduire les dépenses incompressibles des ménages précaires ; créer des dotations d'action territoriale pour soutenir des programmes de lutte contre la pauvreté menée par des entreprises ; lancer des assises nationales pauvreté et économie collaborative (DIPLP, 2018, p.48).

La méthode fortement affichée vise à développer de **nouvelles formes de coopération** dans le but d'instituer une dynamique de **décloisonnement** entre l'ensemble de ces acteurs locaux participant à la lutte contre la pauvreté.

« La matrice la plus importante de la SNPLP est son portage territorial » ; « Il s'agissait de favoriser une gouvernance territorialisée mettant en cohérence tous les acteurs de cette échelle, car le territoire est plus intelligent que l'État » (État central).

De nombreux enquêtés soulignent ainsi que la SNPLP a cherché à engager une nouvelle manière de travailler contre la pauvreté en réunissant, notamment dans les GT, des acteurs n'ayant pas l'habitude de travailler ensemble (institutionnels, associatifs, personnes concernées).

Le dernier levier de transformation correspond à l'**évaluation** de la SNPLP et la mise en place d'un **fonds d'investissement social**. Un conseil scientifique est créé pour venir en appui de la Stratégie et l'évaluation est prévue ex-post sous l'égide de France Stratégie. Le fonds d'investissement social annoncé comme étant doté de 100 millions d'euros (au titre du Grand plan d'investissement d'avenir) prévoyait de financer des appels à projets sur quatre thématiques :

Favoriser le développement complet de l'enfant dès la petite enfance de 0 à 6 ans ; développer des dispositifs d'accompagnement éducatif renforcés jusqu'à 16 ans ; expérimenter de nouvelles modalités d'insertion et d'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans ; développer des dispositifs favorisant l'accès aux droits et aux services, en particulier pour les jeunes (DIPLP, 2018).

En somme, la SNPLP ambitionne de renouveler la **gouvernance** des politiques sociales et de lutte contre la pauvreté, en s'appuyant sur la concertation et la participation, l'interministérialité et la dé-sectorialisation ; la territorialisation, le partenariat et la coordination, l'expérimentation, le suivi scientifique et l'évaluation. En cela, elle s'inspire du rapport de Mathieu Klein et Joëlle Martinaux (2018) « Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires », issu des réflexions de l'un des GT de la concertation préalable à son lancement, mais aussi de travaux renvoyant au Plan précédent, tels que le rapport « Gouvernance des politiques de solidarité » de Michel Dinot et Michel Thierry (2013).

Il s'agit de préserver le rôle régulateur de l'État, mais de laisser « toute sa place à l'adaptation aux territoires et à l'initiative des acteurs » (DIPLP, 2018, p. 5).

Au-delà des éléments figurant dans le document de présentation de la SNPLP, les acteurs interrogés au niveau national et territorial font part d'**autres composantes importantes** de la Stratégie. Cette dernière se caractériserait ainsi par la recherche d'un nouvel équilibre entre,

d'une part, la garantie par l'État d'un socle de droits sociaux fondamentaux accessibles à tous et constituant un « filet de sécurité » et, d'autre part, le développement par ce dernier d'un accompagnement à visée émancipatrice, pour que les individus ne restent pas prisonniers de ce filet.

Si on se réfère au récent rapport de l'IGAS (2021, p. 19), « le plan pluriannuel 2013-2017 et la SNPLP affichent toutefois de vraies différences d'approches :

- *L'approche centrée sur l'égalité des chances dès le plus jeune âge pour la SNPLP a conduit à identifier les enfants et les jeunes comme publics cibles prioritaires, alors que le Plan pluriannuel 2013-2017 revendiquait une approche plus universelle (enfants, jeunes, familles, retraités, gens du voyage...);*
- *La Stratégie nationale ne prévoit pas de revalorisation des allocations (à l'exception de la prime d'activité créée par le Plan pluriannuel) et privilégie des mesures d'accompagnement vers l'emploi ;*
- *Le volet logement a été disjoint de la Stratégie nationale pour faire l'objet d'un plan dédié, le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 (le plan « Logement d'Abord ») ;*
- *La mise en œuvre territoriale de la SNPLP a été envisagée d'emblée pour tenir compte des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du plan pluriannuel 2013-2017, notamment celles pointées par l'IGAS »⁷¹.*

La Stratégie pauvreté serait également marquée par une conception de la pauvreté comme une problématique **multidimensionnelle et dynamique** requérant une approche en termes de parcours. Enfin, elle s'inscrirait dans une logique de prévention.

« La SNPLP prend en compte la multi-dimensionnalité de la pauvreté » (État local).

« L'un des objectifs de la SNPLP est de ne pas être dans le curatif mais dans le préventif » (association).

« La SNPLP voulait préserver le socle de la protection sociale, en consolidant l'accès aux droits fondamentaux, mais aussi réinvestir et renforcer les logiques d'accompagnement et d'émancipation sociale » (acteur national).

« La Stratégie prône un travail basé sur le parcours des personnes » (Département).

⁷¹ Du point de vue du Comité d'évaluation (2021, p. 23), l'appréciation des différences est analogue : « La Stratégie se distingue cependant du Plan sur plusieurs points. Les mesures destinées aux familles ont disparu au profit de celles s'adressant plus spécifiquement aux enfants. Certains publics ciblés par le Plan ne sont plus présents dans la Stratégie. Il s'agit notamment des retraités, des mineurs isolés étrangers et des gens du voyage. Par ailleurs, le Plan prévoyait des mesures de revalorisation des prestations monétaires, notamment pour les personnes sans emploi avec le RSA socle ; la Stratégie ne suit pas cette voie et privilégie des mesures d'accompagnement pour les personnes sans emploi, faisant de l'emploi le principal levier pour permettre aux gens de sortir de la pauvreté. Enfin, certains thèmes ont une moindre place dans la Stratégie au regard de celle du Plan pauvreté, comme par exemple les loisirs et vacances et le logement. Il est à noter cependant que les mesures en matière de logement du Plan ont en grande partie été poursuivies dans le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 (le plan « Logement d'Abord ») (par exemple la production de logement social et très social) ».

▪ **Des orientations initiales de la SNPLP fortement influencées par la peIS**

À la lecture des différents documents et en reprenant les éléments issus des entretiens menés à l'échelle nationale et en particulier avec Olivier Noblecourt et des membres de son équipe, il apparaît possible d'avancer que les orientations de la SNPLP s'inspirent largement de la **perspective d'investissement social**.

Sur le plan politique et stratégique

La perspective d'investissement social est présentée, soit de manière générique, soit à travers la référence faite à telle ou telle de ses composantes comme ce qui donne à la Stratégie son sens et sa cohérence d'ensemble. Le fait que la peIS soit une sorte de **colonne vertébrale** autour de laquelle la SNPLP serait construite transparait explicitement dès le titrage du document de présentation de la Stratégie, paru en octobre 2018 et largement diffusé dans les différentes sphères administratives, associatives et médiatiques.

Le titre du guide national présentant la SNPLP « Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous » (DIPLP, 2018) dont la publication est aussi très symbolique de l'angle choisi : investissement, solidarité, émancipation : trois mots-clés que ne renieraient aucun des tenants de la peIS. Le choix de faire figurer le terme de « prévention » dans le nom de la SNPLP constitue également un indice probant de la filiation intellectuelle entre cette Stratégie et la peIS.

Si la notion d'investissement social n'est pas explicitement au cœur du programme présidentiel, cette référence occupe une place centrale dans le **discours d'Emmanuel Macron** lors du lancement de la SNPLP prononcé par le 13 septembre 2018.

« 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 » (Emmanuel Macron, discours du 13 septembre 2018).

Dès ces premiers éléments soulignons que l'appropriation de cette peIS fait cohabiter un horizon **universaliste** (l'émancipation de tous) et le recours aux opérations de **ciblage**, en particulier en direction des enfants. Dans cette lignée, les témoignages recueillis mettent en avant qu'Olivier Noblecourt, ex. directeur de cabinet de la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Najat Vallaud-Belkacem de 2015 à 2017, s'est inspiré à ce sujet des travaux réalisés dans ce ministère autour de la petite enfance et du milieu scolaire.

« Le but de la SNPLP était vraiment de faire de l'investissement social et, notamment, d'avoir une approche préventive de la pauvreté extrêmement marquée. La logique de ciblage sur les enfants était une "nouveau", qui s'inspirait de l'approche "petite enfance et éducation nationale" d'Olivier Noblecourt » (État central).

Notons d'ailleurs qu'initialement le domaine de la Stratégie et la dénomination officielle du DIPLP sont présentés comme circonscrits à la **pauvreté des enfants et des jeunes**.

« Ça s'est traduit par une modification du décret des attributions et du périmètre d'action de la délégation interministérielle presque un an après dans les faits, mais dans la réalité, dès les

premiers mois, il a été tranché qu'on allait avoir un périmètre beaucoup plus large. En effet, on était centré pendant plusieurs mois sur enfance et jeunesse mais très vite [...] on s'est dit : "on ne peut pas isoler la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes du reste de la population" » (État central).

À ce sujet, les témoignages que nous avons recueillis ne permettent pas de statuer définitivement sur les responsables en première instance du processus débouchant sur cet **élargissement de l'objet affiché** - le milieu associatif, Olivier Noblecourt et son équipe, le Président lui-même... - ni de prendre l'exacte mesure des tractations qui ont pu l'accompagner, en particulier entre la Présidence, les services du Premier Ministre, le cabinet d'Agnès Buzyn...

« Le gouvernement avait pour projet de faire un Plan pour la pauvreté des jeunes et des enfants. Des associations et des collectivités sont alors montées au créneau pour signaler qu'on ne pouvait pas parler de la pauvreté des jeunes sans évoquer celle des parents. Il y a donc eu un glissement qui a ralenti la sortie de la Stratégie pauvreté » (association).

« Mon mandat initial centré sur la pauvreté des enfants et des jeunes est revu par Emmanuel Macron, qui veut une stratégie globale, sans parler de limite d'âge » (État central).

« Moi, je n'ai pas le récit direct parce que [...] ça se concrétise dans un entretien latéral entre Olivier Noblecourt, Agnès Buzyn et Emmanuel Macron donc je ne sais pas si tous les conseillers étaient dans la pièce. Cela tient à une "convergence d'intérêt" entre l'Élysée qui a le souhait très fort de parler d'accompagnement, une exigence politique de parler d'emploi et des grandes associations qui veulent voir revaloriser le monétaire et parler d'insertion de tous les publics et aussi la DIPLP qui souhaite une approche globale de la pauvreté incluant un travail sur les minima sociaux » (État central).

Outre la priorité en direction de la petite enfance, les autorités de l'État s'entendent aussi sur le souhait de modifier en profondeur l'équilibre établi entre la logique d'**allocation** et la logique d'**accompagnement** et sur l'importance d'objectifs chiffrés allant jusqu'à imaginer pouvoir inscrire la dépense sociale, en matière éducative mais aussi dans le domaine de l'employabilité, dans une logique de retour sur investissement, de rentabilité ou, tout du moins, dans une dynamique de coûts évités.

« Le Président considérait que c'était sacrifier la question sociale que de la réduire à la revalorisation des minima sociaux. C'est pour lui une forme d'abdication, de renoncement, presque de concession à la médiocrité, car les vraies réponses sont ailleurs » ; « il avait bien compris le mot "investissement" et a donc décidé de baisser les dépenses d'allocations afin d'investir dans des dépenses d'accompagnement, pour un meilleur rendement dans la durée » (acteur national).

« Le Président a été convaincu par Olivier Noblecourt, mais aussi influencé par ses lectures : il a vu qu'il s'agissait de la stratégie anglaise, initiée par Tony Blair, qui avait permis de faire bouger les lignes en Grande-Bretagne » (association).

De plus, s'inscrivant en prolongement et en amplification du Plan précédent, l'ambition de **territorialiser** la Stratégie, de responsabiliser et de mobiliser les acteurs locaux apparaît aussi un mode de gouvernance congruent avec la peIS.

« Ce qui m'a le plus impressionné dans la SNPLP, ce sont les Commissaires. Or, la mise en œuvre de l'investissement social, comme le disent les danois, est forcément locale, via les services locaux (crèches, formation, écoles...) » (chercheur).

Les acteurs interrogés dans les territoires – en particulier au sein de l'État local et des conseils départementaux – soulignent l'accent mis sur l'enfance et la jeunesse ainsi que sur l'emploi et l'insertion. Sans que la référence à la peIS soit convoquée, nombreux sont ceux qui témoignent avoir repéré **la force et l'originalité des intentions**, la volonté assumée de transformer l'existant et l'attention portée à ce dossier par les « plus hautes » autorités de la Nation.

« La SNPLP met plus l'accent sur les leviers d'autonomisation que les soutiens monétaires. Le champ de l'enfance est très investi, rappelant les démarches "3^{ème} voie" de Blair. Les leviers de l'insertion sont aussi le cœur du réacteur de la SNPLP » (Département).

Si les signaux adressés par les concepteurs de la SNPLP et perçus par leurs interlocuteurs convergent vers la peIS, telle que nous l'avons décrite lors du chapitre précédent, il n'en demeure pas moins que sur le plan de **l'idéologie politique**, pour les acteurs de terrain, ces orientations thématiques et stratégiques restent difficiles à décrypter.

Avec la SNPLP, le Président confirme qu'il est un homme de gauche, nous dit un des acteurs qui le rencontre à plusieurs reprises. À l'inverse, un acteur départemental juge que la SNPLP s'inscrit dans la démarche d'un gouvernement qui vise l'émancipation individuelle avec une dimension d'inspiration libérale.

Sur le plan du contenu thématique et des mesures

Pour effectuer cette répartition thématique, nous sommes repartis des **35 mesures** telles que présentées par le Comité d'évaluation dans la note d'évaluation de mars 2020 (p. 51 et suivantes), puis avons retenu **8 grandes thématiques**.

Par rapport à la catégorisation en 5 thématiques proposées dans la note émanant du Comité (Petite enfance et éducation – Santé – Accompagnement, formation, emploi – Logement – Droits sociaux), nous avons augmenté le nombre et la dénomination de certaines thématiques afin de stabiliser un découpage permettant de revenir sur l'animation et les participations aux GT régionaux et, surtout, tenant compte de l'éventail des mesures d'initiative locale contenues dans les contrats avec les collectivités (cf. deuxième partie de ce rapport).

Accès aux droits et lutte contre le non-recours (5)	Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations
	Revaloriser la prime d'activité
	Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatiques les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le dataframing pour le repérage des bénéficiaires potentiels
	Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours (TZNR)», coffre-fort numérique)

	Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 PCB sur l'ensemble du territoire et introduction d'un plafonnement des frais bancaires
Enfance et jeunesse (10)	Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles, avec la création d'un bonus « territoires » permettant de diminuer le reste à charge des communes
	Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant : « bonus mixité »
	Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places en crèches
	Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle
	Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un Agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) et un enseignant)
	Des tarifs de cantines plus accessibles
	Des petits déjeuners dans les territoires fragiles
	Des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme Malin)
	Renforcer les missions des centres de Protection maternelle et infantile (PMI) sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans
	Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires
Logement et hébergement (2)	Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants
	Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'Abord »
Maraudes et aide alimentaire (1)	Des maraudes mixtes État / Département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants
Insertion, formation, emploi et mobilité (11)	300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020
	Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales)
	Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022)
	Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : Appels à projets (AAP) et financements complémentaires pérennes des Points accueil et écoute jeunes (PAEJ) et associations de prévention spécialisées
	Des expérimentations dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes
	Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance
	Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an
100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'Insertion par l'activité économique (IAE) pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles	

	<p>Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertio (SPI) : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser, sous un mois, l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire</p>
	<p>Essayer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros: « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD), Convergence, Travail alternatif payé à la journée (TAPAJ) et SEVE (médiation active vers l'emploi)</p>
	<p>Mobiliser les entreprises contre la pauvreté</p>
Santé (5)	<p>Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé</p>
	<p>Renouveler automatiquement la Couverture maladie universelle – complémentaire (CMU-C) pour les allocataires du RSA</p>
	<p>Créer 100 centres de santé communautaires dans les Quartiers politique de la ville (QPV)</p>
	<p>Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire</p>
	<p>Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les Lits d'accueil médicalisés (LAM) et les Lits halte soins santé (LHSS) ; 1200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) spécifique</p>
Participation	
Formation et valorisation du travail social (1)	<p>Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours</p>

21. Reclassement des 35 mesures initiales par grandes thématiques (8)

À l'instar d'une des thématiques fléchées pour mettre en place et animer les différents GT prévus dans le cadre de l'animation régionale, dans le tableau 21 présent ci-dessus, nous avons retenu la thématique de la participation des personnes concernées. Or, on constate **l'absence de cette thématique de la participation** parmi les 35 mesures reprises par le Comité d'évaluation. À ce stade, on peut considérer que cette absence de mesure spécifique s'explique par le fait que la participation est davantage un levier, une méthode transversale à bon nombre des mesures qu'un objet de mesure en soi.

La stratégie repose enfin sur une participation accrue des personnes concernées et porte l'ambition d'un choc de participation. Elle vise un objectif de participation de 50 % de personnes concernées dans les instances qui traitent des questions relatives à la prévention et la lutte contre la pauvreté. Cela se traduit par une mobilisation dans les régions au travers des groupes "Participation" et par la modification de la composition du CNLE qui fait l'objet d'un décret en Conseil d'État.

Surtout, lorsqu'on se penche sur le contenu de la SNPLP repéré à partir de ces 35 mesures initiales, on ne peut qu'être frappé par l'absence de mesures se référant à l'aide alimentaire, absence

significative de la **mise à distance des interventions caritatives traditionnelles** dans la SNPLP, au moins en amont de la crise sanitaire.

Notons cependant que la mesure relative aux maraudes peut être considérée comme relevant du secteur caritatif⁷² ainsi peut être que celle sur le renforcement de l'offre d'hébergement des familles avec enfants.

Enfin, ce récapitulatif confirme l'importance accordée à **deux thématiques centrales** à savoir la thématique de l'enfance et de la jeunesse (10 mesures/35) et la thématique de l'insertion, de la formation, de l'emploi et des mobilités (11 mesures sur 35). Cette attention particulièrement marquée en direction de deux des thématiques dont nous avons vu précédemment qu'elles étaient, au titre de la peIS, centrales et prioritaires pour soutenir les visées relatives au capital humain se retrouve aussi quand on examine la **répartition des groupes thématiques (GT)** telle que prévue pour organiser l'animation de la SNPLP dans chaque région française.

Thématique	Nombre de GT
Accès aux droits et lutte contre le non-recours	1
Enfance/jeunesse	5
Logement/hébergement	1
Maraudes et aide alimentaire	1
Insertion, formation, emploi et mobilité	4
Santé	1
Formation et valorisation du travail social	1
Participation	1
Total	15

22. Reclassement par grandes thématiques (8) des GT régionaux tels que préfigurés au niveau national

Quand on interroge Olivier Noblecourt sur le train des mesures initiales, la référence à la peIS est de nouveau manifeste. De son côté, il met en avant **trois corpus de mesures**, déclarant alors sans ambages que « ces trois objectifs immédiats étaient très "investissement social" ».

⁷² La notion de secteur caritatif renvoie ici non pas à un type d'organisations particulières, mais à un domaine défini par le but à atteindre : porter secours aux plus défavorisés, venir en aide à celles et ceux qui sont dans une forme de dénuement. Dans cette acception, le secteur caritatif ne se réduit donc pas à tel ou tel type d'association, encore moins, aux associations d'obédience confessionnelle et ce, bien que l'origine du terme caritatif puisse renvoyer à ce qui est inspiré par l'idée de charité. Ainsi, dans cette acception relativement extensive, par exemple, l'activité extra-légale des CCAS fait partie du secteur caritatif, en particulier quand cette activité prend la forme de secours et de dépannages d'urgence (Rouzeau, 2021, p. 38).

- La réforme de la politique de la petite enfance (bonus mixité sociale et territoires, dédoublement des classes de Classes préparatoires (CP), etc.) ;
- L'obligation de formation jusqu'à 18 ans ;
- La création d'outils pour affronter de manière immédiate la pauvreté en conditions de vie et les nouvelles formes de pauvreté, avec d'autres réponses que les seules prestations monétaires (tarification sociale des cantines, petits déjeuners, cités éducatives...).

De manière encore plus sélective, le premier DIPLP considère comme particulièrement emblématique ce que la SNPLP aurait impulsée en matière de **petite enfance**, notamment dans le domaine des crèches, et ce bien que les propositions que la DIPLP a portées n'aient pas toutes débouché (réforme du système de création de places en crèches, suppression du quotient familial).

« On a acté le changement de paradigme de la politique familiale. C'est la première fois que la branche famille reconnaît qu'il ne s'agit pas que d'un service de garde pour permettre la bi-activité des couples, mais bien d'une politique à dimension sociale qui vise l'émancipation des enfants » (État central).

Afin de caractériser plus avant ce contenu initial de la SNPLP, nous avons aussi cherché à qualifier les différentes mesures en fonction des **4 grandes voies de réforme** précédemment présentées : Investissement social, libéralisme de marché, protectionnisme social, stratégies de revenu de base.

Voies de réforme de l'État-Providence	Investissement social	Libéralisme de marché	Protectionnisme social	Stratégies de revenu de base	Total
Thématiques					
Accès aux droits et lutte contre le non-recours	3	0	1	0	4
Enfance/jeunesse	10	0	0	0	10
Formation et valorisation du travail social	1	0	0	0	1
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	1	0	0	0	1
Insertion, formation, emploi et mobilité	11	0	0	0	11
Logement/hébergement	2	0	0	0	2
Maraudes et aide alimentaire	1	0	0	0	1
Santé	5	0	0	0	5
Total	34	0	1	0	35

23. Caractérisation des mesures de la SNPLP au regard des voies de réforme de l'État providence proposées par le programme WOSPI (Équipe ARENES, 2021 à partir de Palier, Garritzmann et Häusermann, à paraître 2022)

Référer ainsi chaque mesure à l'une de ces voies de réforme nous amène alors à considérer que seule une des 35 mesures, telles que retenues par le comité d'évaluation dans le cadre de la note évaluative, ne peut pas être clairement rangée dans le spectre de la peIS.

En effet, à notre sens, la mesure suivante renverrait davantage au protectionnisme social : « Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de "territoires zéro non-recours", coffre-fort numérique) ».

La question spécifique du Revenu universel d'activité (RUA)

Parmi ces diverses mesures que nous considérons comme relevant de la peIS, le **RUA** mérite une attention particulière. En effet, on aurait pu supposer, de prime abord, qu'il s'inscrit plutôt dans les stratégies de revenu de base ; cependant, il ne nous semble pas pertinent de soutenir cette qualification car, dans le projet travaillé dans le cadre de la SNPLP, le RUA n'a pas vocation à être délivré de manière inconditionnelle et vient donc en soutien des logiques d'activation.

« L'inclusion du RUA à la SNPLP était un moyen pour le gouvernement de répondre au débat qui émergeait sur le revenu d'existence, en reconnaissant la déficience du système actuel sans toutefois parler d'inconditionnalité » (État central).

Même s'il vise à simplifier le système français des prestations sociales en fusionnant diverses aides et en automatisant leur versement pour lutter contre le non-recours, il ne renvoie pas non plus à une stratégie de protectionnisme social, puisqu'il possède également une visée d'**activation**. En ce sens, estimant que le RUA était pensé comme un filet de sécurité permettant de préserver le capital humain de ses bénéficiaires, encouragés à (ré-)intégrer le marché du travail dès que possible, nous le considérons comme renvoyant en l'état davantage à la peIS au titre de la préservation du capital humain qu'à une stratégie de revenu de base ou de pur protectionnisme social.

« Le système actuel d'appariement de droits sociaux reste profondément quérable et crée du non-recours. Face à cela, le RUA doit permettre d'adapter la prestation sociale au parcours des gens et pas l'inverse » (État central). Cependant « le A de RUA a les mêmes ambiguïtés que le I de RMI et le A de RSA [...] : le supposé, c'est qu'il faut travailler » (chercheur).

De nombreux **débats** ont agité la concertation organisée dans l'optique de stabiliser les principes et le niveau de couverture ainsi que les modalités de cette mesure. De fait, parmi nos enquêtés, certains considèrent que, du point de vue des principes à suivre, la question de l'inconditionnalité aurait dû être intégrée et regrettent l'absence d'intégration des jeunes au public de bénéficiaires. Le niveau de « protection » est aussi interrogé : le RUA ne serait pas suffisant face à la précarisation croissante observée sur le marché du travail et face à la saturation de celui du logement.

« On ne peut pas s'installer, tout augmente. Il faut que le SMIC [Salaire minimum interprofessionnel de croissance], et les salaires de manière générale, croissent et qu'on arrête avec les primes, qui ne sont par définition que des primes et pas du salaire instauré » (secteur socio-économique).

Ainsi, alors que la réforme pouvait être annoncée comme devant se faire à budget constant, les associations craignent que le RUA ne vienne créer des situations inéquitables pour les personnes concernées. « C'est une réforme qui ferait des perdants, sauf à faire une rallonge budgétaire » (État central).

La difficulté à faire accepter l'intégration dans ce revenu unique des aides relatives au **logement** et, encore plus, au **handicap**, aurait aussi constitué un obstacle important déclenchant, selon l'avis convergent de plusieurs témoins impliqués dans ce processus de réflexion et de concertation, l'hostilité des représentants de ces secteurs d'intervention.

« Les associations du domaine du handicap sont très hostiles à l'intégration de l'AAH [Allocation adulte handicapé] dans le RUA. Or, si on ôte l'AAH, le gain de la réforme du RUA issu du calcul des coûts liés au changement des systèmes d'information comparés aux avantages liés à la simplification du système diminue beaucoup » (État central).

De fait, les marges de manœuvre censées être ainsi dégagées et réinvesties dans un élargissement des bénéficiaires ou une revalorisation des redistributions disparaissent en bonne partie.

La réforme du RUA n'aura finalement pas été mise en œuvre au moins durant l'actuel mandat présidentiel, ce qui suscite une **déception** et des critiques chez beaucoup d'enquêtés, aux fonctions et statuts divers (représentants de l'État central, de l'État local, de collectivités territoriales, d'associations). Malgré les débats sur son contenu et ses contours, nombre d'entre eux soutiennent en effet l'idée et la nécessité de cette réforme considérée comme une des pierres angulaires, sinon comme la **Pierre angulaire** de la SNPLP telle qu'elle leur avait été « vendue ».

« Le RUA aurait pu être un chantier systémique. Son abandon risque de rendre la SNPLP moins visible et moins universelle : elle risque désormais d'être perçue localement comme une myriade de petits projets et renforts financiers » (État local).

Parmi celles et ceux qui expriment cette position, on retrouve les acteurs des conseils départementaux intéressés par la perspective avancée par Emmanuel Macron d'associer le RUA et le SPI dans une grande réforme visant notamment à répondre aux **difficultés de financement du RSA**.

« À l'ADF, l'opinion majoritaire voit dans la non mise en place de la réforme du RUA un retour en arrière » ; « les Départements pouvaient trouver un intérêt à la réforme de la SNPLP si le RUA existait et si le SPI le traduisait localement. Or, on observe aujourd'hui qu'il y a plutôt une dé-corrélation entre RSA, RUA et SPI » (acteur national).

Les plus optimistes considèrent que, bien qu'avorté, ce projet en étant mis au travail ouvre une perspective de réforme. Pour d'autres, la déception est renforcée par le refus du gouvernement d'envisager la proposition d'expérimentation de **revenu inconditionnel portée par 18 Départements**.

« Ceux qui, légitimement, sont persuadés qu'il faut changer de modèle et créer un revenu de base, peuvent se dire que la réforme du RUA et la reprise du RSA allocation par l'État est une étape intermédiaire à franchir » (acteur national).

« Destiné aux personnes sans activité et sans ressources, y compris les jeunes, le projet de revenu de base inconditionnel sur lequel nous avons rassemblé les 18 Départements était différent du

revenu universel du programme de Benoît Hamon. Or, il a été refusé par l'exécutif une première fois, puis une seconde fois lorsque les CD impliqués ont proposé de l'expérimenter aux côtés du RUA dans le cadre de la SNPLP » (Département).

Les propos de quelques acteurs interrogés témoignent, explicitement ou non, de leur opinion vis-à-vis des différents types d'investissement social. Peu d'éléments ressortent des entretiens à ce sujet, mais on peut tout de même affirmer qu'**aucune des trois stratégies existantes en la matière ne fait l'unanimité.**

« 60 millions d'individus marchent à peu près correctement mais n'attendent pas les 10 millions restants » (organisme de protection sociale et d'emploi) : par cette phrase, l'enquêté semble valoriser la lutte contre les inégalités et le renforcement de la cohésion sociale. Il serait alors en inadéquation avec la stratégie d'investissement social stratifiée, sur laquelle reposerait majoritairement le modèle français.

« Les partenaires sociaux sont très réticents envers la mise à l'agenda de la pauvreté et du soutien des jeunes car ils ne souhaitent pas que l'argent aille en partie à des populations potentiellement d'origine étrangère » (acteur national) : ces acteurs seraient donc, à l'inverse, défavorables à une stratégie d'investissement social inclusive, voire ciblée.

▪ Une mise à distance des logiques de stratification ?

Si, comme nous venons de le confirmer, les orientations initiales de la SNPLP s'inspirent largement de la peIS, il convient de se demander, en mobilisant les développements précédents, d'une part si la SNPLP s'inscrit dans l'une ou l'autre des stratégies d'investissement social repérées par le programme WOSPI (inclusive, stratifiée, ciblée), et d'autre part si, à travers ses mesures initiales, elle mise plutôt sur la création, la mobilisation ou la préservation du capital humain.

Resituées sur le temps long, les trajectoires des États providence bismarckiens d'Europe continentale, dont la France, relèveraient plutôt d'une **logique de stratification**. Prenant en compte l'influence de l'historicité, on peut penser en première hypothèse que les réformes puissent avoir été développées dans cette direction.

Dans les États providence bismarckiens d'Europe continentale, les réformes « ont souvent pris la forme d'investissements sociaux stratifiés, de telle sorte que les bénéfices sont souvent confisqués par ceux qui sont déjà les mieux lotis dans la société, c'est-à-dire les membres des nouvelles classes moyennes éduquées » (Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître 2022).

« La SNPLP est donc de l'investissement social, mais plutôt typique des libéraux, "targeted" et substitutif, c'est-à-dire qu'on coupe des prestations pseudo-passives pour les conditionner » (chercheur).

Afin d'examiner cette hypothèse suivant laquelle la SNPLP s'avèrerait structurée autour de l'investissement stratifié, nous avons examiné chacune de ces 35 mesures initiales (voir annexe).

	Investissement social inclusif	Investissement social stratifié	Investissement social ciblé
Mesures initiales de la SNPLP considérées comme relevant de la peIS (34 sur 35)	9	0	25

24. Caractérisation des mesures initiales de la SNPLP considérées comme relevant de la peIS en fonction des différentes stratégies d'investissement social proposées par le programme WOSPI
(Équipe ARENES, 2021 à partir de Palier, Garritzmann et Häusermann, à paraître 2022)

La récapitulatif de notre travail de catégorisation donne une image bien différente. En effet, les mesures initiales renverraient davantage à une stratégie **prioritairement orientée vers l'investissement ciblé et secondairement vers l'investissement inclusif.**

Le tableau précédent confirme le décalage important entre ces résultats avec l'hypothèse première d'une SNPLP composant la logique transformatrice de la peIS et la stratification relevant davantage de la « path dependence ».

Il nous faut donc considérer que la SNPLP, au moins dans ses intentions et décisions initiales, serait porteuse d'une **ambition doublement transformatrice** : à l'occasion de la SNPLP, la pénétration de l'investissement social ainsi que les logiques de ciblage martinées par une volonté inclusive chercheraient à produire une modification assez consistante par rapport à un système traditionnel marqué par le protectionnisme et la stratification.

« Il y avait manifestement de la mutation dans la SNPLP, puisqu'il y avait les femmes et enfants, alors que la pauvreté jusqu'alors, c'étaient plutôt les adultes ou les personnes âgées » (chercheur).

Dans les témoignages recueillis, en particulier auprès d'Olivier Noblecourt et des différents membres de son équipe, on repère une motivation initiale très forte visant à argumenter et à concevoir la Stratégie comme un instrument **inclusif**. Cette vision encourage à développer la qualité et la densité des services relatifs à la petite enfance, à l'éducation ainsi que ceux mobilisés, par exemple, dans l'accès aux droits.

Le DIPLP et le Président de la République s'accordent sur la nécessité de rejoindre par la SNPLP les classes populaires et de leur faire accepter les politiques sociales : « C'était une vision très Europe du Nord, Suède, Finlande ». Pour ce faire, « la mère des batailles est la réforme de la politique petite enfance. On propose une ambition pour la génération : faire de la France le pays d'investissement social dans lequel chaque enfant est pris en charge dès 18 mois, dans un mode d'accueil individuel ou collectif » (État central).

Même si cela paraît moins emblématique de la dynamique inclusive, on peut aussi envisager que **ne pas limiter la SNPLP à la pauvreté des enfants** et des jeunes va également dans ce sens.

« Le mandat initial, centré sur la pauvreté des enfants et des jeunes, est revu par Emmanuel Macron qui veut une stratégie globale, sans parler de limite d'âge » (État central).

Ramené à la question des objectifs relatifs au renforcement du **capital humain**, cet élargissement de la SNPLP au-delà de l'enfance et de la jeunesse explique alors la **répartition relativement distribuée** des mesures quand on les réfère aux trois logiques d'action précédemment identifiées.

	Mesures initiales considérées comme relevant de la peIS (34 sur 35)
Création de capital humain	14
Mobilisation de capital humain	9
Préservation de capital humain	11

25. Caractérisation des mesures initiales de la SNPLP considérées comme relevant de la peIS en fonction des différentes logiques d'action proposées par le programme WOSPI
(Équipe ARENES, 2021 à partir de Palier, Garritzmann et Häusermann, à paraître 2022)

Mais, à l'examen, ce qui ressort avant tout est l'orientation majoritairement **ciblée** des mesures telles qu'initialement arbitrées et annoncées. En effet, nombre d'entre elles visent le ou les publics de personnes directement concernées par la pauvreté avec, en son sein, une attention particulière pour les enfants, les jeunes et les chômeurs. La concentration sur ces différents publics se double parfois d'un ciblage davantage territorial, puisque quelques mesures portent sur des territoires qualifiés de fragiles ou sur les QPV.

« En France, on a déjà de l'investissement social à subventions publiques pour les classes moyennes supérieures (crèches, classes prépa, Sciences Po...). Ce que Macron a amené, c'est d'essayer d'en faire avec un ciblage sur les pauvres » (chercheur).

La SNPLP apparaît initialement marquée par la **cohabitation entre deux options** : inclusion assez fortement affichée, ciblage prioritairement utilisé. Dans les témoignages recueillis, cette hybridation témoigne d'un débat non définitivement arbitré et venant pour une part en écho et en prolongement des ambivalences autour de la protection et de l'activation.

« D'abord, une politique pour les pauvres, c'est une pauvre politique, où l'on ne met pas beaucoup de moyens, ce qui est le cas dans la SNPLP. C'est la continuation du modèle français où les parents qui le peuvent investissent dans le capital humain de leurs enfants et vont dans le privé ; les classes moyennes vont à la fac et ont du milieu de gamme ; et on essaye de sortir un peu les pauvres de leur situation sans réaliser qu'ils ont vraiment besoin, et d'argent et d'investissement social. Par ailleurs, ce ciblage peut très vite tourner à l'activation, c'est-à-dire à la stigmatisation. Ce n'est pas encore complètement visible pour la SNPLP - quoique l'on voit déjà réapparaître le terme de contrat - mais on connaît très bien cette ambiguïté » (chercheur).

Conclusion Partie 1

Trajectoire historique, ambition réformatrice et bricolage institutionnalisé

En France et en moyenne période, comment rendre compte de la trajectoire de lutte contre la pauvreté ? Dans ce cadre, comment caractériser la SNPLP du point de vue de ses intentions initiales et du point de vue des différentes mesures, qui depuis 2018, la déclinent ? De quelles filiations historiques et de quelles ambitions transformatrices témoignent-elles ? Dans quelle mesure peut-on considérer que sa conception et sa mise en œuvre sont porteuses d'un cadre cognitif et stratégique structuré autour de la perspective de l'investissement social (peIS) ?

L'objectif de cette première partie du rapport consistait à travailler l'analyse de la lutte contre la pauvreté en la replaçant dans le cadre des transformations du modèle providentiel, centralisé et assurantiel. Nous avons alors montré une « cause des pauvres » dispersée entre plusieurs scènes et logiques d'action et ne gagnant que très progressivement en visibilité. Cependant, depuis le Plan de 2013, force est de constater que la lutte contre la pauvreté s'est (ré ?)institutionnalisée, au point de représenter aujourd'hui un domaine d'action emblématique du nouveau régime d'action sociale qui s'installe et que nous qualifions d'État social actif.

Le cheminement que nous avons reconstitué se caractérise par de nouvelles catégories de problèmes sociaux qui, à partir des années 1980, viennent en débordement d'un système de protection sociale organisé essentiellement autour de quelques grands risques bien identifiés (maladie, handicap, vieillesse, famille, emploi...) et des prestations résiduelles d'aide et d'assistance sociale assez peu visibles pour l'opinion publique et faiblement portées politiquement. Tantôt pensées et animées de manière séparée, tantôt pilotées de manière plus intégrée, les nouvelles stratégies socio-territoriales et les politiques d'insertion qui se font alors jour tentent de faire face au précarité grandissant et à la « nouvelle » pauvreté. En cela, elles essaient de conjurer, particulièrement au sein des classes moyennes et populaires, la crainte de l'exclusion.

Centrées sur une géographie discriminant, de manière positive, les quartiers d'habitat social, les interventions socio-urbaines sont travaillées entre instances nationales de la politique de la ville - relevant généralement d'une logique interministérielle et de mission - et d'autre part les représentants élus des « gouvernements urbains ». Cherchant à articuler allocation, contractualisation avec les bénéficiaires et accompagnement socio-professionnel, les politiques d'insertion mobilisent essentiellement les administrations centrales sectorielles (affaires sociales et secondairement travail) et les Départements. À cela s'ajoutent les actions caritatives émanant des organisations associatives et des CCAS.

Ces différentes initiatives se développent dans le cadre d'un travail gouvernemental toujours basé sur la prééminence des modes sectoriels de gestion. De plus, elles doivent tenir compte de la persistance du modèle traditionnel « d'administration territoriale » qui, en France, fait la part

belle aux « arrangements » entre les Préfets et les notables que sont les élus locaux et les représentants associatifs qui comptent. Mais ce paysage institutionnel s'est aussi densifié et complexifié du fait des différentes phases de la décentralisation instituant les Départements en chefs de file de l'action sociale et des solidarités, qu'elles soient humaines ou territoriales. Il s'est aussi densifié et complexifié du fait que le recours aux contrats d'action publique s'est généralisé, tout en se modifiant avec la systématisation des appels d'offre et le rôle accru des agences nationales et régionales. Parallèlement, la circulation internationale des nouvelles références – cohésion sociale, activation, inclusion - et les processus d'eupéanisation dont elles font l'objet, viennent progressivement modifier les représentations de ce qui est juste et utile socialement.

Jusqu'au tournant des années 2000-2010, cette dispersion des objets, des scènes et des logiques d'action explique en grande partie que la lutte contre la pauvreté ne se soit pas constituée comme un domaine d'action publique à part entière ni ne se soit retrouvée fortement inscrite sur l'agenda politique, malgré l'expression publique et la fonction tribunitienne de mouvements comme ATD Quart-monde ou la Fondation Abbé Pierre (FAP).

Dans la période plus récente, la lutte contre la pauvreté devient plus repérable portée publiquement et médiatiquement par un regroupement de grandes associations dans le Collectif Alerte, par quelques figures emblématiques issues du monde socio-économique (par exemple Louis Gallois et Louis Schweitzer), ainsi que par certains hauts-fonctionnaires au parcours atypique (on pense ici bien évidemment à Martin Hirsch).

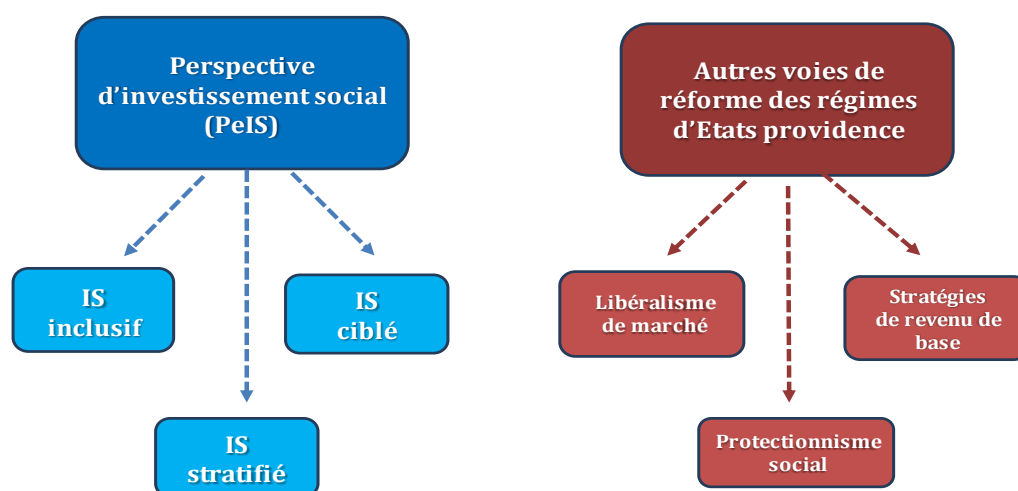
Avec le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale lancé en 2013, la pauvreté s'avère désormais constituée en une catégorie d'action publique qui, de plus, dispose d'un instrument dédié. L'effort de concertation qui accompagne ce Plan est salué par les différentes parties prenantes. Animée par François Chérèque – ancienne figure nationale du syndicalisme réformateur - la mise en œuvre est guidée par une forte volonté de territorialisation - passant par l'interpellation et la mobilisation des services déconcentrés mais aussi des collectivités et de leurs élus - et par une évaluation *in itinere* orientée vers l'effectivité et la conformité.

Parallèlement, la notion d'investissement social se diffuse dans les milieux mobilisés en France autour de la transformation du régime d'action sociale, en particulier à travers les 7 séances du séminaire « Investissement social : quelle stratégie pour la France ? » en 2016. Puisant ses origines dans le modèle suédois, cette référence à l'investissement social avait trouvé une première traduction en Angleterre, sous Tony Blair avec la « Troisième voie ». Elle avait alors donné lieu à une forte mobilisation contre la pauvreté des enfants et avait inspiré le programme de la « Big Society », d'ailleurs abandonné depuis.

Relayée par les autorités européennes, cette référence à l'investissement social permet de considérer que les dépenses sociales peuvent, dans certaines conditions, représenter une intervention économique aux retombées positives. Pour ce faire, cette référence à la peIS encourage de renforcer le capital humain dans le but de développer les compétences, l'employabilité et l'autonomie de chacun. Il s'agit d'investir en premier lieu dans les services de

garde, d'éducation et de formation et de renforcer les accompagnements sociaux et professionnels vers le marché du travail tout en ciblant certaines mesures sur les personnes et les groupes les plus exposés socialement.

Par rapport au modèle social français et en matière de lutte contre la pauvreté, la peIS fait basculer les argumentaires pointant les causes des problèmes sociaux, l'identification des cibles prioritaires des interventions publiques et la détermination des ressorts sur lesquels doit être orientée la dépense sociale. Elle invite aussi à construire des stratégies intersectorielles de politiques publiques (éducation, emploi mais aussi santé, logement, transports, culture, sport...) se déclinant par des modes d'intervention et des types d'action relativement « novateurs ».



26. Les quatre voies de réformes de l'État Providence et la déclinaison de la peIS en 3 options différentes
 (Palier, Garrizmann et Häusermann, à paraître 2022 – mise en forme : Équipe ARENES, 2021)

Parmi les différentes voies de réforme disponibles, les récents travaux scientifiques menés à une échelle internationale et comparative montrent que c'est la peIS qui influence le plus les réformes des régimes d'État providence. On comprend dès lors que, ne prônant pas la déresponsabilisation publique mais davantage une réorientation des principes d'action, elle intéresse, sur la scène française, à la fois des acteurs scientifiques, administratifs, associatifs et politiques. Bien que faisant l'objet de nombreux débats assez critiques, elle en vient à jouer un rôle de ressource cognitive de premier ordre pour relancer la lutte contre la pauvreté.

Les investigations dont nous avons rendu compte permettent de constater que cette peIS influence fortement l'orientation initiale de la SNPLP mise en orbite par Emmanuel Macron avec le concours particulièrement actif d'Olivier Noblecourt. Bien que la notion d'investissement social ne semble pas avoir été mise au cœur du programme présidentiel, le Président de la République et ses conseillers, ainsi que le Délégué interministériel et son équipe, se sont en effet entendus sur une vision inscrivant la question sociale dans une logique de coûts évités, donnant la priorité à la petite enfance, assumant de bousculer l'équilibre établi entre la logique d'allocation et la logique

d'accompagnement. Ceci est complété par la nécessité de construire des objectifs chiffrés et de renseigner très régulièrement leur suivi en matière de réalisations mais surtout de résultats.

À l'examen, les motivations recueillies auprès des principaux acteurs de la SNPLP et / ou de témoins de son lancement, confirment que la SNPLP traduit une véritable préférence des autorités publiques nationales pour l'investissement social. Afin d'aller plus loin dans cette caractérisation de la SNPLP, nous avons ensuite examiné les 35 mesures initiales. Tout d'abord, lorsqu'on se penche sur le contenu initial de la SNPLP, on repère l'absence d'une revalorisation conséquente des allocations sociales⁷³. Face aux revendications portées par les gilets jaunes, la décision présidentielle d'augmenter très significativement la prime d'activité viendra tempérer cette orientation initiale.

Jusqu'à la crise sanitaire, on relève aussi l'absence de mesures se référant à l'aide alimentaire ; absence significative de notre point de vue de la mise à distance initiale par la SNPLP des interventions caritatives traditionnelles. Enfin, l'absence de mesures concernant la participation des personnes concernées peut, elle, être expliquée par le fait que « le choc de participation » prôné par la SNPLP renvoie davantage à une méthode transversale qu'à une ou des mesures spécifiques. On peut toutefois s'interroger sur cet élément au vu des nombreux avis recueillis lors de notre enquête et qui convergent pour considérer que cette dimension représente une des principales difficultés rencontrées par la SNPLP, sinon un de ses échecs patents.

Dans le sillage des témoignages recueillis confirmant les ambitions transformatrices portées par la SNPLP au titre de la lutte contre la pauvreté mais aussi en matière d'orientation du système social français, notre examen des 35 mesures nous amène à repérer que 34 d'entre elles peuvent être considérées comme relevant de la peIS.

	Investissement social inclusif	Investissement social stratifié	Investissement social ciblé	Total
Création de capital humain	7	0	7	14
Mobilisation de capital humain	0	0	9	9
Préservation de capital humain	2	0	9	11
Total	9	0	25	34

27. Caractérisation des mesures de la SNPLP relevant de la peIS (orientations stratégiques et lignes d'action) à partir de la proposition typologique du programme WOSPI
(Équipe ARENES, 2021 d'après Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître 2022)

⁷³ À l'exception toutefois d'une unique mention relative à une hausse progressive de la prime d'activité (DIPLP, 2018, p. 112).

Nous notons alors – et *a contrario* de notre hypothèse première – que toutes ces mesures s'éloignent, au moins dans leurs énoncés, de l'orientation « stratifiée » qui parcourt notre système social français. En outre, si dans les discours, l'orientation inclusive apparaît importante, la réalité montre que le ciblage domine dans les mesures initiales et plus encore après la crise des gilets jaunes et celle liée à la Covid-19.

On remarque aussi que, sans doute sous l'effet de l'élargissement de la SNPLP au-delà des enfants et des jeunes, les mesures en matière de capital humain sont distribuées de manière assez équilibrée entre les trois lignes d'intervention possibles.



De manière récapitulative, cette première partie du rapport de recherche permet d'établir que le terreau cognitif, stratégique et instrumental sur lequel se constitue la SNPLP voit cohabiter – c'est-à-dire entrer en synergie mais aussi se confronter – les types d'ingrédients que sont :

- Les réflexions en termes de cohésion, d'activation et d'inclusion qui, sous l'effet des processus d'eupéanisation, ont hybridé depuis une vingtaine d'années les discours et les interventions en matière d'action sociale,
- Les apprentissages issus du Plan national contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, en particulier en termes de gouvernance : concertation, territorialisation, contractualisation sur l'insertion avec les Départements dans le cadre du FAPI, inventaire multisectoriel de mesures, suivi évaluatif des engagements pris intégré à la fonction d'animation et de pilotage,
- La dynamique de diffusion et d'appropriation de la peIS par les élites scientifiques et politico-administratives contribuant à faire du capital social l'objectif prioritaire sur lequel il conviendrait d'orienter dorénavant la dépense sociale,
- L'ambivalence de bon nombre d'acteurs associatifs et du travail social devant le renforcement des logiques d'activation,
- Les débats et divergences concernant la nécessité d'augmenter les allocations compensatoires, de fondre les allocations spécifiques et catégorielles dans un revenu universel d'activité.

Cette partie a aussi permis de repérer que, tout en affichant une ambition transformatrice explicite, la SNPLP se traduit par un ensemble de mesures qui, à l'examen, apparaissent compatibles avec plusieurs interprétations de ce que représente la pauvreté et les processus qui y concourent. En cela, la SNPLP représente un instrument d'action publique relativement souple. En effet, inspirée par l'investissement social et oscillant entre stratégie inclusive et ciblage, elle permet d'impliquer l'Éducation nationale et d'encourager l'activation vers l'emploi, tout en évitant

de se couper des acteurs historiques de l'intervention sociale et des politiques de jeunesse (services sociaux départementaux, centres sociaux, missions locales, ...). De plus, sous l'effet des chocs exogènes, la SNPLP a su ré-intégrer des éléments compatibles avec le protectionnisme social (revalorisation de la prime d'activité) et faire une place assez conséquente à l'action caritative, en particulier au titre de l'aide alimentaire. Cependant, pour adapter aux circonstances le cadre initial de la SNPLP, pour pouvoir « intéresser » et mobiliser les parties prenantes potentielles et pouvoir ajuster les mesures aux dynamiques territoriales, plus ou moins spécifiques, il a fallu que les responsables nationaux, les Commissaires et, à leurs côtés, les chargés de mission issus des préfetures et des services déconcentrés s'engagent dans une intense activité de « bricolage institutionnalisé »⁷⁴.

La mise en œuvre de la SNPLP nécessite donc des compétences en action sociale mais aussi des positionnements et habiletés propres aux managers « généralistes » de l'action publique. En effet, la mise en œuvre de la stratégie nécessite de traduire et d'ajuster les argumentaires en fonction des publics et des différentes scènes institutionnelles. Elle demande aussi de mettre en commutativité des univers professionnels parfois assez éloignés les uns des autres et d'arriver à encadrer des logiques d'action relativement distinctes. Sur ce dernier point, soulignons que dans l'esprit de ses promoteurs et dans la logique de la SNPLP, les différentes mesures - qu'elles soient teintées du sceau du ciblage ou de l'inclusion -, si elles doivent bien évidemment produire des effets directs, doivent aussi faire levier sur les politiques et les planifications stratégiques des organismes concernés (CAF, Éducation nationale, collectivités territoriales...). De plus, elles doivent être pensées et animées pour venir en soutien ou en complément d'une multitude d'actions sectorielles et engagées par ailleurs (« Logement d'Abord », modernisation de l'aide sociale à l'enfance, soutien à la parentalité, Maisons France Service (MFS), ...).

La deuxième partie de ce rapport revient sur cet enjeu de mise en compatibilité des intérêts des uns et des autres et sur les opérations d'ajustement cognitif et stratégique des cadres d'action afin de les rendre acceptables et effectifs et qu'ils puissent s'implanter au sein des différents types de configurations thématiques et territoriales.

⁷⁴ Philippe Garraud (2000, p. 225) définit le bricolage institutionnalisé comme « un ensemble d'activités visant à résoudre certains problèmes (qu'ils soient domestiques ou politiques) survenant en fonction d'un calendrier relativement contingent (à la fois programmé et improvisé en fonction d'urgences mais aussi de disponibilités en temps variables), au moyen de savoirs faire, d'outils, de technologies disponibles mais plus ou moins appropriés, voire incertains ». Il rejoint ici les travaux fondateurs d'Herbert Simon sur la rationalité limitée des acteurs administratifs, ceux de Charles Lindblom sur le bricolage cognitif des acteurs face à la complexité insoluble des problèmes ou encore l'anarchie organisée de l'action publique développée par Michael D. Cohen, James G. Mach et Johan P. Olsen (1972).

Partie II.

Entre administration et animation

*Quels sont et comment fonctionnent
les processus de pilotage
et de contractualisation de la SNPLP ?*

Au regard des éléments présentés dans la première partie, on repère que la Stratégie nationale est marquée par de nouvelles orientations idéationnelles en matière d'action sociale mais aussi par une volonté de transformation des processus d'action publique et par un accent novateur mis sur l'instrumentation de l'action publique. Cependant, si on assiste à un renouvellement des modes d'animation et de gestion orientés vers la prévention et de lutte contre la pauvreté, rien n'indique a priori que le « design » des politiques sociales en ressort véritablement simplifié.

En effet, les nouveautés introduites au titre de la gouvernance et de la dimension territoriale de la SNPLP se confrontent et doivent composer avec la cristallisation d'une pluralité de logiques bien ancrées :

- la gestion sectorielle et nationale de la « solidarité de droits » relevant du Pacte républicain et que vise à garantir le travail « bureaucratique »⁷⁵ (Palier, 2005 - Damon, Ferras, 2020),
- la libre administration des collectivités locales et leur implication historique et différenciée, dans la lutte contre la pauvreté, en tout premier lieu en ce qui concerne les municipalités (Payre, 2007 - Retière et Le Crom, 2018),
- le pilotage décentralisé au niveau des Départements de bon nombre de compétences sociales (Lafore, 2013 - Arrignon, 2020),
- le développement dans le domaine des politiques socio-territoriales des dispositifs contractuels cherchant à faire converger les perspectives stratégiques, les initiatives et les ressources portées par différents échelons d'action publique (Gaudin, 2007 - Rouzeau, 2017),
- l'animation des « solidarités d'engagement » portées de manière autonome par les réseaux associatifs et, de plus en plus, par des fondations, des entreprises ou des collectifs citoyens en complément voire débordement des cadres d'action publique en vigueur (Hély, 2017 - Aguilera 2017 - Bouquet, Jaeger, 2019).

Ainsi, peut-on avancer que les ambitions transformatrices qui parcourent l'implantation et la mise en œuvre de la SNPLP s'inscrivent dans un modèle français de gestion des affaires publiques marqué à la fois par les traditions voire les pesanteurs bureaucratiques (Crozier, 1963), par la persistance du clivage centre / périphérie (Rokkan, Urwin, 1983 - Boidin, Dubrulle, Junique, 2019) et les logiques de « dépendance au sentier » (Palier, 2019)⁷⁶, ainsi que par la complexité institutionnelle due à la multiplication des acteurs et aux possibles concurrences entre les différents échelons d'action publique (Le Galès, 2003 - Baron, Kada, 2016). Prenant ainsi en compte les différentes dynamiques constitutives de l'administration territoriale (Frinault, 2012 -

⁷⁵ Entendu ici au sens wébérien d'un travail procédural visant à un égal traitement des citoyens à distance des logiques politiques.

⁷⁶ Paul Pierson (2000) et dans sa suite Bruno Palier (2005) ont montré que la « dépendance au sentier » s'applique à l'espace national et particulièrement aux politiques sociales du fait de la densité institutionnelle (procédures, réglementations, etc.), de la nature éminemment collective du champ politique et de la complexité de l'espace politique (intrication des intérêts publics et privés, information limitée, influence des cycles électoraux). Face à cette résistance de l'institué, ils soulignent le caractère incrémental et relatif, du moins dans un premier temps, des changements introduits.

Sadran, 2015), intégrant les particularités qui concernent le domaine social (Avenel, 2017 - RFAS, 2019), on comprend alors tout l'intérêt analytique qu'il y a à documenter les processus de « gouvernance multiniveaux » en jeu dans le pilotage et la contractualisation de la SNPLP.

Dans cette seconde partie, le premier chapitre est ainsi consacré aux défis et aux oscillations du pilotage national. Il examine les promesses de changement d'une première séquence (portage politique) avant qu'elle ne rencontre une série de chocs exogènes qui vont impliquer des réajustements administratifs et politiques. Le second chapitre revient sur la mise en mouvement de l'État local, sur le positionnement des Commissaires et la mobilisation des acteurs de la société civile. Le troisième chapitre s'intéresse à la réception et l'utilisation de la proposition contractuelle par les collectivités territoriales, notamment les Départements.

Chapitre 1. Défis et oscillations du pilotage national

La dynamique de mise en œuvre de la SNPLP se caractérise par l'intensité de la première séquence, par la force de l'impact des chocs exogènes et par la prégnance des activités gestionnaires avec lesquelles les acteurs nationaux et territoriaux apprennent à composer.

- Prenant appui sur une démarche de concertation conséquente, les promesses et l'activisme des premiers temps sont marqués par un lancement fortement médiatisé et une mobilisation interinstitutionnelle inédite, malgré les réticences premières des Départements, échaudés par les restrictions budgétaires prônés par le Pacte de Cahors. L'implantation des premières mesures témoignent alors de l'alignement des différentes autorités gouvernementales et d'une méthode qui veut bousculer les habitudes sectorielles au nom d'une ambition fortement portée politiquement au sommet de l'État.
- L'impact des chocs exogènes questionne l'orientation initiale d'une SNPLP influencée par la peIS. D'une part, la crise des gilets jaunes met sur le devant de la scène les préoccupations des classes populaires liées à leur pouvoir d'achat, l'ampleur des fractures socio-territoriales ainsi que les sentiments de déconsidération, d'injustice sociale et de mépris qui leur sont liés. D'autre part, faisant porter l'attention sur l'aide alimentaire, le sans-abrisme et plus généralement sur l'isolement social, la gestion des conséquences sociales de la crise sanitaire révèle - s'il en était besoin - l'importance et la nécessité des interventions caritatives de proximité.
- Alors que les priorités et méthodes de travail se retrouvent bousculées, le changement de DIPLP associé au renouvellement complet de l'équipe de pilotage de la SNPLP traduit également les réalités gestionnaires d'un programme qui a vocation à s'inscrire dans la durée. Réaffirmation d'un domaine spécifiquement dédié à la lutte contre la pauvreté, sécurisation dans la durée des méthodes de travail administratif et budgétaire, soutien aux initiatives locales et promotion de l'innovation font alors partie des enjeux qui traversent cette deuxième étape du pilotage national de la SNPLP. L'activité et les expertises des Commissaires conduisent, progressivement, à un ajustement de leurs marges de manœuvre, par exemple à travers la constitution d'une ligne budgétaire régionale, par leur instruction, plus ou moins directe, des renouvellements des contractualisations avec les collectivités et par leur gestion des tensions qui parcourent le processus de reddition de compte et de renseignement des indicateurs de résultats. Parallèlement, l'effort budgétaire de l'État se confirme, renforçant ainsi les dépenses sociales du Plan de relance (deuxième volet). Cependant, on assiste aussi à la re-sectorialisation d'un certain nombre de mesures déjà entamée sous Olivier Noblecourt et à la multiplication des appels à projets (AAP) qui soumettent à rude épreuve la disponibilité et la réactivité des associations. L'analyse des témoignages des acteurs locaux indique que la territorialisation de la SNPLP (animation régionale, contractualisation, appels à projets...) entraîne certes une reconnaissance et une extension des capacités d'action pour certains, mais aussi des crispations voire un sentiment de déconsidération pour d'autres.

▪ La promesse des premiers temps

Fruit d'une intense concertation, la SNPLP a bénéficié d'un lancement « en grande pompe ». La volonté présidentielle, la figure du DIPLP, une communication orchestrée, une expertise affirmée font partie des ingrédients initiaux qui suscitent rapidement l'intérêt et l'implication des parties prenantes. La SNPLP prend les allures d'un des grands chantiers du quinquennat.

Le fort portage présidentiel initial et l'affirmation d'une dynamique politique

Lors de sa campagne, Emmanuel Macron évoque rarement la question sociale. La SNPLP n'est pas présente dans son programme. À la suite de son élection à la Présidence de la République le 7 mai 2017, il décide toutefois avec son gouvernement d'inscrire cette question à l'agenda. Il annonce alors, à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère, le 17 octobre 2017, le lancement prochain d'une Stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. Ainsi, la construction et le lancement de la SNPLP bénéficient d'une **impulsion et d'un portage politiques forts**, qui lui confèrent de la visibilité et de l'importance dans l'agenda gouvernemental. La SNPLP se présente en effet comme l'une des principales composantes du programme présidentiel. Dans un modèle spécifique français de politiques publiques (Muller, 1992) marqué tout à la fois par le cloisonnement et la verticalité, le portage politique incarné par l'entourage présidentiel – en particulier par son cabinet – se veut déterminant.

« Les membres du gouvernement se sont aperçus qu'ils avaient loupé un "petit truc" en début de mandat sur la question sociale, que ce n'était pas ce qu'Agnès Buzyn portait le plus et que les associations poussaient pour une vraie politique en la matière » (État central).

« En tout début de mandat, la SNPLP avait été identifiée comme une priorité parmi les grands chantiers à lancer » (État central).

L'activation de ce levier politique se confirme avec le rôle clé confié à Constance Bensussan, Conseillère solidarités, égalité femmes-hommes et lutte contre les discriminations auprès du Président de la République, et par la création d'une Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) le 24 octobre 2017. Le choix est fait de confier l'incarnation et la mise en œuvre de la SNPLP à un **Délégué** au profil à la fois **politique et expert** : le gouvernement souhaitait nommer quelqu'un ayant des expériences politiques, technocratiques et de terrain. Après plusieurs semaines de recherche, les associations et Constance Bensussan auraient porté le nom d'Olivier Noblecourt à la connaissance du Président de la République. Cet acteur au parcours jalonné de postes en cabinet (Mairie de Grenoble, Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche) et de mandats politiques (adjoint au Maire de Grenoble, Vice-Président (VP) de l'agglomération, député suppléant), qui connaît à la fois les rouages de l'État et des collectivités territoriales et dispose d'un réseau aux échelons national et local (proximité avec l'Agence nationale pour les solidarités actives (ANSA), avec le réseau des missions locales...), est finalement nommé le 15 novembre 2017.

« Il a fallu beaucoup de temps pour trouver le titulaire du poste de DIPLP. Un acteur était pressenti, mais il a refusé en raison du manque de moyens proposés : un énarque et demi, pas de service et pas de portage politique dans l’affichage » (chercheur).

« Le gouvernement cherchait quelqu’un avec des compétences politiques pour travailler avec les ministres ; techniques et technocratiques pour survivre au milieu des lignes et arbitrages budgétaires ; et une légitimité de terrain. Ce nom est sorti lors d’un déjeuner réunissant le Président, son entourage et les associations » (État central).

« Olivier avait un profil éminemment politique, mais aussi une connaissance de ces sujets par une approche "territoires", et son profil sortait un peu des sentiers battus car ce n’était pas celui d’un administrateur civil classique. Par ce profil, il permettait de donner une dynamique extrêmement forte à la DIPLP et la SNPLP » (État central).

Dès le départ, le Délégué interministériel se place dans une posture qui se veut tout autant **politique que stratégique**. Il bénéficie en effet, tout comme la Délégation qu’il dirige, d’un statut singulier qui lui permet de prétendre à un rôle dépassant la dimension administrative. Les motivations qui le poussent à accepter ce poste sont bel et bien celles, politiques, d’un entrepreneur de cause.

« J’ai été nommé par le Président de la République, donc il y avait au départ un côté très jupitérien où j’avais les mains libres pour agir » (État central).

« On avait dit à Olivier qu’il était rattaché à Agnès Buzyn, mais sans surcoût politique. La DIPLP était une création très atypique, politique et administrative. Toutefois, l’équipe préparait des avances politiques fortes et était positionnée à l’étage des ministres et gérée par la division des cabinets, c’est-à-dire pas sur un plan administratif (État central).

« J’arrive comme un croisé de la cause qui a pour la 1^{ère} fois la responsabilité de mettre en œuvre ses convictions et celles de son entourage politico-intellectuel » (État central).

La concertation initiale : étapes, acteurs et outils

Au moment de son lancement, la Stratégie sera présentée comme ayant été élaborée avec les personnes et acteurs concernés. Lors de son premier discours sur la future SNPLP, le 17 octobre 2017, le Président annonce en effet le **lancement d’une concertation** en la matière.

Dès lors, la phase de concertation est donc amorcée et supervisée par la DIPLP en interaction avec la DGCS. **Six groupes de travail nationaux** sont institués. Ils sont chacun co-présidés par deux « experts » et se composent au total de plus de 150 acteurs aux origines et statuts divers (personnalités politiques nationales et locales, représentants administratifs, associatifs, personnes concernées...). Une trentaine de réunions ainsi qu’une centaine d’auditions et de contributions écrites d’associations leur permettent de remettre, le 15 mars 2018, une centaine de propositions.

Ces GT devaient dérouler des feuilles de route sur les thématiques respectives suivantes : Éradiquer la pauvreté des enfants ; Prévenir la vulnérabilité des jeunes et favoriser leur insertion ; Développer l’accompagnement global et les leviers de prévention de la pauvreté ; Accès

aux droits et aux services, lutte contre le non-recours ; Renforcer l'accompagnement dans la lutte contre l'exclusion ; Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires (DIPLP, 2018, p. 14).

Un **Conseil scientifique**, présidé par la ministre des Solidarités et de la Santé et composé de dix membres⁷⁷, est également installé. Les participants peuvent s'exprimer librement sur l'élaboration de la Stratégie, apporter leur expertise et la critiquer.

Trois missions étaient confiées à ce Conseil : un rôle d'expertise et d'appui à la mise en œuvre de la SNPLP ; son suivi et son évaluation ; le pilotage d'un fonds d'investissement social finançant des appels à projets sur certaines thématiques (DIPLP, 2018, p. 50).

« Le Conseil a été efficace pour mettre la SNPLP à l'agenda et commencer à créer des indicateurs de résultats » (chercheur).

En parallèle, entre octobre 2017 et juillet 2018, un **travail interministériel** est amorcé par la DIPLP, notamment avec les ministres de l'Éducation nationale, du Travail et de la Cohésion des territoires. Olivier Noblecourt collabore aussi étroitement avec **Jean-Louis Borloo**, qui écrit le rapport « Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale », dans le cadre d'une mission confiée par le Président de la République en novembre 2017. Ces acteurs se coordonnent et se répartissent les actions.

« Selon les ministères, des points de sortie sont travaillés en temps masqué et font l'objet de travaux ou d'un premier niveau d'association interministérielle » (État central).

« Jean-Louis Borloo et moi-même travaillons ensemble très intensément, toutes les unes ou deux semaines. Si son rapport est en partie passé aux oubliettes, plusieurs éléments de la SNPLP en sont issus, comme le terme de "Cités éducatives". Certaines parties sont en effet communes aux deux rapports et travaillées par nos deux équipes » (État central).

Enfin, une **concertation territoriale** débute en janvier 2018. Jusqu'en octobre, Olivier Noblecourt effectue alors 30 rencontres et déplacements dans les territoires. 3 journées de travail sont aussi organisées sur des thématiques précises : la prévention et la lutte contre la pauvreté dans les territoires ultra-marins, la mise en œuvre de la Stratégie et la participation des personnes concernées. En parallèle, une consultation en ligne a lieu du 15 janvier au 27 février 2018.

9 journées de concertation territoriale sont l'occasion de rencontrer 2 000 acteurs associatifs, étatiques et privés et de visiter plus de 40 structures. Destinée au grand public, la consultation en ligne permet, quant à elle, de recueillir 7 200 contributions, dont la moitié de personnes concernées (DIPLP, 2018, p. 15).

Inscrite dans la continuité des démarches antérieures en matière de lutte contre la pauvreté, notamment du Plan de 2013, cette concertation correspond aussi à la dynamique générale de recours croissant aux **procédures de participation** par les pouvoirs publics depuis les années 1980-1990. Les sciences sociales avancent plusieurs explications macrosociales, parmi lesquelles

⁷⁷ Liste des membres : Nicolas Duvoux ; Isabelle Fréchon ; Marc Gurgand ; Élise Huillery ; Patricia Loncle-Moriceau ; Éric Maurin ; Marie-Rose Moro ; Bruno Palier ; Hélène Pérvier ; Philippe Warin. Coordination : Cyprien Avenel (DIPLP, 2018, pp. 50-52).

la nécessité de se coordonner et d'ouvrir des espaces communs dans un contexte de complexité et de divisions sociales, tout comme la réflexivité croissante, l'indocilité et la défiance des citoyens (Blondiaux, 2008). On retrouve la préoccupation de la concertation chez plusieurs acteurs nationaux interrogés qui soulignent l'intérêt de la phase de concertation propre à la SNPLP, dont ils saluent l'**inventivité**, les **innovations** et la **transversalité**.

« Les GT ont permis de casser les silos des politiques et des compétences » (État central). « L'État a évolué assez favorablement au niveau de la prise en compte de la parole associative. Il a su utiliser des outils de consultation et de pré-concertation opérationnelle, même s'il y a parfois confusion entre ces deux formes de participation, en particulier chez ce gouvernement » (association).

Une mise à l'agenda essentiellement nationale

En revanche, la mise à l'agenda de la SNPLP ne déroge pas aux manières de faire caractérisant le modèle français d'action publique : elle demeure relativement **nationale** et **sectorielle**. D'une part, les administrations centrales – notamment la DGCS par ses travaux sur la pauvreté des enfants – et d'autres acteurs nationaux comme la CNAF ont joué un rôle particulièrement important lors de cette étape. D'autre part, le caractère presque corporatiste de la régulation à l'œuvre a conforté les grands acteurs associatifs nationaux en tant qu'interlocuteurs légitimes de l'État en la matière. Olivier Noblecourt les a beaucoup rencontrés : Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), Secours catholique, Emmaüs Solidarité, Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), le Collectif Alerte pour n'en citer que quelques-uns... Ces acteurs sont représentés dans les GT nationaux, mais sont aussi associés plus généralement aux réflexions thématiques sur le RUA, le SPIE ou encore les sujets portés par les GT régionaux.

« Les ambitions et moyens de l'État étant limités, la CNAF a fait valoir ce qu'elle avait déjà prévu de réaliser. En cela, elle a eu un rôle important de facilitateur, comme à l'accoutumé dans ces démarches » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Les associations ont joué un rôle majeur dans la création de la DIPLP, le choix du Délégué et l'arbitrage positif final du Président de la République sur la SNPLP. Elles ont fourni de la chair et des idées à la Stratégie » (État central).

Cette mise à l'agenda nationale a suivi le cheminement **vertical** habituel de l'action publique : lors de cette phase, l'État local semble avoir été envisagé selon une logique relativement descendante d'application plutôt que selon une logique ascendante de concertation.

« Les DDCS ont été fortement encouragées à se mobiliser et, plus largement, à faire ensemblier au niveau local et à s'intéresser à nouveau à des politiques décentralisées comme le RSA », au-delà de la seule lutte contre la grande pauvreté (État central).

Plus généralement, les acteurs territoriaux, tels que les conseils départementaux et les associations présentes à l'échelle locale, ont le sentiment que **l'échelon national a été plus associé** à la construction de la Stratégie. Les Départements ont participé via les GT nationaux, les rencontres territoriales et grâce à l'implication de Frédéric Bierry (Président du CD du Bas Rhin,

devenu, en janvier 2021, le premier Président de la Collectivité européenne d'Alsace) ; quant aux acteurs associatifs, ils acceptent souvent le manque de sollicitation à leur égard compte tenu du niveau d'implication des têtes de réseaux nationales.

Auteur de deux rapports sur les politiques sociales départementales en 2016 et en 2018, Frédéric Bierry aurait beaucoup échangé et débattu avec Olivier Noblecourt pendant la phase préparatoire de la SNPLP. Le gouvernement aurait été intéressé par ces travaux préalables de l'ADF et par ces débats (État central).

« Le réseau local de la FAS n'a pas été concerté, mais la SNPLP est le signe que les pouvoirs publics sont à l'écoute de ceux qui connaissent le secteur : son contenu reprend en très grande partie un document de plaidoyer de la FAS » (association).

Enfin, plusieurs catégories d'acteurs, notamment les élus municipaux, partagent le **sentiment de ne pas avoir été intégrés à la concertation**. Les personnes concernées ne se seraient pas non plus senties associées, à l'instar des entreprises et des syndicats enquêtés, en dépit de la représentation par les acteurs associatifs et l'ouverture de la consultation en ligne.

La FAS a, par exemple, représenté des personnes concernées dans 2 GT nationaux, et un enquêté en situation de précarité explique avoir été mis en relation avec la Ministre de la Santé lors de réunions du Conseil national des personnes accueillies et accompagnées (CNPA) au moment de l'élaboration de la SNPLP, mais il ne considère pas que les personnes concernées aient réellement été associées (personne concernée).

« La Confédération française démocratique du travail (CFDT) nationale se sent [également] à côté de la SNPLP et pas investie dans ses concertations » (secteur socio-économique).

« Il est dommage que le réseau territorial des clubs Fondation agir contre l'exclusion (FACE) et les entreprises d'insertion n'aient pas été sollicités » (secteur socio-économique).

Quoi qu'il en soit, suite à cette phase de concertation, Emmanuel Macron devait annoncer le lancement de la Stratégie le 9 juillet 2018, devant le Congrès de Versailles. Cette déclaration a toutefois été **reportée au 13 septembre** de la même année. Bon nombre d'acteurs supposent que le Président de la République a souhaité décaler la date afin de ne pas annoncer la Stratégie au moment de l'Euro de football. Cependant, certains enquêtés évoquent plus généralement un lancement poussif de la SNPLP :

« Au départ, on ne voyait pas grand-chose et il n'y avait pas d'argent ni de moyens. Cela a pris un an et demi à deux ans à Noblecourt pour avoir les arbitrages. Le paradigme ne passait pas, car Bruno Le Maire bloquait à fond » (État central).

La laborieuse concertation sur le RUA

En décalage temporel avec cette première phase de concertation et alors que la Stratégie se déploie déjà, une **concertation institutionnelle et citoyenne** sur le RUA est lancée le 3 juin 2019.

La proposition de création d'un RUA prend place dans la suite de débats successifs, depuis plusieurs années, sur le RMI, le RSA et les revenus de base et, plus profondément, sur l'équilibre entre logiques d'allocations et d'activation. En 2016, le **rapport** de Christophe Sirugue « Repenser

les minima sociaux : vers une couverture socle commune » relance les échanges. Dans un contexte de tensions autour de réflexions sur la réforme de l'AAH, mais aussi sur l'ouverture du RSA aux jeunes et le financement de ce dernier par les Départements, ce rapport est très attendu par le monde associatif. Remis le 18 avril 2016, il peine à se traduire par des retombées concrètes, mais remet au cœur du débat social la **question de la fusion des minima sociaux**, rappelant les inégalités de situation entre allocataires et la nécessité de simplifier les prestations pour lutter contre le non-recours. Plusieurs éléments nourrissent ainsi les réflexions ultérieures à ce sujet et seront sources d'inspiration pour la SNPLP.

« Il y avait beaucoup de débats, notamment avec les associations de personnes en situation de handicap. C'était un sujet très, très compliqué. Mais ce rapport a préparé les esprits sur les idées de rapprochement ou de fusion des minima sociaux » ; « Il évoque certaines réformes paramétriques telles que la multiplication des attributions longues, y compris à vie, de l'AAH, pour éviter aux personnes de refaire les démarches, mais aussi la création de l'ancêtre de la contractualisation pauvreté, puisque le FAPI en est issu ». Cependant, « les applications concrètes étaient compliquées à trouver en 2016, et surtout le gouvernement ne voulait pas s'engager sur une ouverture du RSA aux jeunes » (État central).

Lors de la campagne présidentielle, tandis que des travaux poursuivent ces réflexions (Chérèque, Chauffaut, 2016 – Grard, Vignau, 2017) et que le candidat Benoît Hamon propose un revenu universel d'existence, Emmanuel Macron évoque l'**idée d'un « versement social unique »** dans la lignée du rapport Sirugue. Toutefois, il s'exprime peu sur le sujet et, au début de son mandat, ses décisions en matière d'allocations s'inscrivent plutôt dans la continuité de choix passés : il prévoit de revaloriser l'AAH et l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et de poursuivre la revalorisation du RSA. Il supprime, en novembre 2019, l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) en faveur d'une nouvelle Complémentaire santé solidaire (CSS) dans l'objectif de lutter contre le non-recours. Le Premier Ministre Édouard Philippe semble porter ce sujet plus fortement. Il confie ainsi à **Fabrice Lengart** un rapport qui vise à dresser un état des lieux du fonctionnement du système français de prestations sociales et à réfléchir à une « allocation sociale unique ».

« Lors de la campagne, l'allocation sociale unique du rapport Sirugue avait un peu agité le programme de Macron, mais ce dernier n'avait pas endossé le terme : il avait juste parlé de versement social unique, ce qui est très différent » (État central).

« Le sujet du RUA a commencé à être travaillé dès le lendemain de l'élection présidentielle, ou plus exactement de la nomination d'Édouard Philippe » (État central).

À la remise du rapport Lengart en février 2018, le gouvernement est d'abord réticent, craignant que la réforme ne fasse trop de « perdants » et ne soit trop coûteuse. Toutefois, ces travaux qui se déroulent d'abord en parallèle de la construction de la SNPLP sont finalement **associés à la Stratégie par l'Élysée**, et sont présentés comme tels lors de son discours de lancement le 13 septembre 2018. Le fait que ce projet soit confié au pilotage d'Olivier Noblecourt atteste de l'importance de la Délégation qui est la sienne, et témoigne de l'ambition transformatrice de la SNPLP, puisque le RUA se veut emblématique de la refonte modernisatrice de la solidarité nationale. Une **concertation** est annoncée pour soumettre ce sujet complexe à discussion, sous la

coanimation d'Olivier Noblecourt et de Fabrice Lengart, nommé rapporteur général à la réforme du RUA le 24 janvier 2019.

« Au moment de l'élargissement de la SNPLP, on nous demande de préparer l'intégration du RUA. Le Président donnera ensuite une intention politique en la matière, en annonçant le 13 septembre qu'il s'agit d'un grand chantier de la Stratégie » (État central).

« Le gouvernement est réticent, disant qu'il y aura trop de perdants et que les contraintes budgétaires sont fortes. Des simulations confirment le premier point, mais des travaux complémentaires montrent qu'en ajoutant 1 ou 2 milliards, on s'en sort très bien. Mais comme il s'agit d'un sujet sensible, la décision est prise de lancer une grande concertation » (État central).

En dépit de son ampleur et de sa richesse, en termes de contenu et d'association des parties prenantes, avec de nombreux ateliers citoyens en région, un jury citoyen ainsi qu'une consultation en ligne, cette concertation n'a **pas** permis de prendre une **décision définitive** sur le RUA.

« Les productions de la concertation sont d'un très, très bon niveau technique, avec une appropriation par les acteurs et de la transparence » mais « ça ne fonctionnait pas, parce que les réunions n'étaient pas décisionnelles et qu'il y avait sans cesse un nouveau paramètre introduit dans la machine (crise des gilets Jaunes, prime d'activité...) » (État central).

▪ **La recherche de cohérence par le cadrage des acteurs et l'intégration des initiatives**

Le **premier défi** de la SNPLP sera de lui donner de la consistance et de la cohérence. Cela requiert de préciser son socle doctrinal, de stabiliser les mesures phares qui feront sa colonne vertébrale et de faire converger les initiatives émergentes, qui bien qu'initialement pensées de manière sectorielle, contribueront à lui donner l'épaisseur initiale. Pour ce faire, la détermination doit être sans faille : il s'agit de repérer, d'intégrer et d'articuler, le tout à partir d'une **gouvernance nationalement affirmée et ouverte sur les territoires**, s'appuyant sur une structure légère et mobilisatrice.

À l'examen des séquences initiales, on est frappé par la détermination des acteurs centraux, par leur intense activité et par l'ouverture de **nombreux chantiers parallèles**. Les initiatives se superposent à tous les niveaux. La gestion de projet s'appuie sur l'ouverture simultanée de nombreux fronts thématiques et territoriaux. Dans une telle configuration, les agendas se chevauchent, les projets se télescopent ou se retrouvent en décalage. L'important à ce stade, ce n'est pas de tout calibrer ou ordonner : dans l'esprit de ses promoteurs, la SNPLP nécessite de bousculer le jeu administratif habituel et d'éviter la mise en place d'opérations de planification trop rigides. À défaut, les routines institutionnelles et administratives pourraient réorienter l'ambition initiale de mise en mouvement vers un fonctionnement administratif plus classique.

Le design d'un nouveau modèle social : ambitions, renoncements et jeux d'acteurs

La conception de la SNPLP a été marquée par une **certaine conflictualité** entre acteurs de l'État central. Le choix du Président de la République de l'avoir confiée à la DIPLP, menée par Olivier

Noblecourt, et non pas à la DGCS, comme cela avait été le cas dans le passé pour d'autres programmes de lutte contre la pauvreté, a suscité une certaine interrogation dans cette instance. Cela n'a toutefois pas empêché les échanges, les discussions voire les coopérations entre DIPLP, DGCS, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).

« Les relations DIPLP-DGCS sont de qualité mais cela a pris du temps, car elle était garante du précédent Plan et s'est sentie dépossédée » (État central).

« Il s'agissait de se challenger en interne avant d'aller porter les propositions en interministériel. La DGCS contribuait, expertisait, contre-expertisait, était parfois en désaccord sur des sujets de son ressort. Il en était de même avec la DGEFP et la DIHAL. Il n'y avait pas de relation de concurrence avec la DGEFP, mais des désaccords de fond sur la conduite des politiques publiques et les dispositifs à mettre en œuvre » (État central).

Par ailleurs, Olivier Noblecourt affiche d'emblée un **programme relativement ferme** concernant le contenu de la SNPLP, à la fois au niveau de son orientation en termes de politique sociale, et du rapport entre l'État et les territoires. Sur ce sujet, il considère par exemple que l'inscription des collectivités dans la Stratégie est essentielle. Sa feuille de route est aussi très claire au sujet des premières mesures qu'il souhaite mettre en place.

Selon plusieurs enquêtés, Olivier Noblecourt souhaite construire une Stratégie à l'attention des classes populaires, privilégie le développement du pouvoir d'agir et la participation à l'activation, et prône de lutter contre la pauvreté en favorisant la transversalité et le décloisonnement : « Olivier Noblecourt incarnait une sensibilité sociale de gauche au début du mandat d'Emmanuel Macron » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Olivier Noblecourt est un grand fan de la décentralisation et des questions de développement territorial. Il est girondin, il n'est pas un grand centralisateur » (État central).

« Quand Olivier Noblecourt arrive, il a une vision très claire de ce qui sera fait » (État central).

L'investissement personnel du Délégué dans la **défense de ce programme** est important. Le DIPLP négocie avec la CNAF au sujet de la réforme de la politique petite enfance, et s'investit en faveur de l'obligation de formation jusqu'à 18 ans, se heurtant à l'opposition de tous les ministres.

La rhétorique du combat est utilisée par les acteurs pour décrire l'obtention de certains arbitrages par Olivier Noblecourt : « pour son but de guerre sur la petite enfance, il rentre dans le lard de la CNAF. Il gagne beaucoup de batailles mais en perd aussi quelques-unes » ; « Il a dû convaincre un à un tous les ministres sur l'obligation de formation jusqu'à 18 ans. Ça a été très dur et très violent » (État central).

Sur tous ces sujets de débat public, l'**arbitrage du Président de la République** est déterminant. Emmanuel Macron vient parfois soutenir les mesures proposées par le Délégué, comme pour l'obligation de formation jusqu'à 18 ans. Il se positionne parfois contre certaines ambitions d'Olivier Noblecourt, notamment lorsqu'il privilégie, à l'été 2017, la maîtrise des finances publiques. Malgré tout, le DIPLP serait parvenu à faire annoncer, contre l'avis du Premier ministre, le lancement d'un fonds d'investissement social de 100 millions d'euros par Emmanuel Macron.

En revanche, les deux hommes ne se sont pas entendus sur la question du rapport aux Départements et de la recentralisation du RSA.

« Emmanuel Macron a arbitré en faveur de l'obligation de formation » (État central).

« L'été 2017 est sanglant pour le Ministère des Solidarités. La priorité est la maîtrise des finances publiques. On n'a pas pu créer le RUA, ni assez de places en crèche » (État central). Sur ce point, « Macron n'a pas suivi du fait de contraintes de gestion de la CNAF liées à la réforme des retraites » (État central).

« Olivier Noblecourt a eu un culot énorme : il a fait annoncer par Emmanuel Macron un fonds d'IS de 100 millions d'euros. Il a été massacré par le Premier ministre » (acteur national).

« Le Président a refusé de recentraliser le RSA, et souhaitait recentraliser l'ensemble de la compétence d'insertion. Nous étions en désaccord » (État central).

Quoi qu'il en soit, on peut considérer que durant les années 2018-2019, la dynamique enclenchée par la SNPLP est censée faire le lit du **nouveau design** qu'il conviendrait de donner à notre **modèle social**, d'autant que le profil d'Olivier Noblecourt et le soutien présidentiel dont il bénéficie permettent de rassembler autour de lui une task force compétente, motivée et capable d'enrôler les administrations centrales sectorielles dans ce projet ambitieux.

Interministérialité et intégration sont les maîtres mots du lancement

La SNPLP constitue historiquement, à la suite du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale lancé en 2013, le second programme **intersectoriel** français intégré autour de la lutte contre la pauvreté. Considérant cette dernière comme multidimensionnelle, la Stratégie cherche en effet à recouvrir différents aspects de la vie des personnes concernées, qui correspondent à autant de secteurs de politiques publiques et sont donc l'objet de l'intervention de multiples acteurs et structures qu'il est nécessaire de faire collaborer et de coordonner.

« On peut souligner l'ambition réformatrice sous-tendant l'intersectorialité et la largesse du champ d'action de la SNPLP : touchant à diverses politiques gérées sectoriellement, elle invite les structures de l'État à revoir leurs modalités de fonctionnement » (association).

Dès le **lancement de la Stratégie**, le caractère large et très dynamique de la concertation préalable et la visibilité donnée à cette occasion aux différents groupes de travail, mais aussi le poids apporté par l'annonce faite par le Président lui-même et la couverture médiatique qui s'en suit marquent le caractère intersectoriel, voire supra sectoriel, de la mobilisation enclenchée.

« La phase de conception et de concertation de la SNPLP a été marquée par la transversalité » (État central).

Par ailleurs, le binôme qu'Olivier Noblecourt forme avec Constance Bensussan porte la **vision interministérielle** soutenue par le Président de la République. Leur pilotage se veut intégrateur, cherchant à faire converger les logiques ministérielles spécifiques et à faire des différentes administrations sociales les opérateurs d'un dessein supra-ordonné, qui les dépasse donc individuellement. Avec la DIPLP, il s'agit ainsi de faire émerger une force structurante et

centripète, faisant de la SNPLP le centre de commandement d'une grande partie des politiques sociales.

« *Le gouvernement travaille de façon interministérielle dans divers domaines, ce que l'on ne voyait pas auparavant. J'applaudis des deux mains le fait que la SNPLP soit issue d'une Délégation interministérielle, car cela montre l'exemple et prouve que c'est possible et que les résultats sont là* » (Métropole).

« *Sous Olivier Noblecourt, on avait une vraie dynamique interministérielle. Même si elle l'était pour des raisons fonctionnelles, la DIPLP n'était pas trop identifiée comme rattachée à un Ministère : on avait, c'est comme ça que les journaux l'ont traduit, un Monsieur Pauvreté au sein du gouvernement* » (État central).

Dès les premiers mois d'existence de la SNPLP, l'alliance entre ces deux acteurs semble avoir joué un rôle majeur dans la capacité de la DIPLP à **s'affranchir** de toute une série d'**obstacles** liés aux agendas des différents ministres et aux intérêts spécifiques des diverses administrations centrales. Des négociations ont lieu avec les ministères (Éducation, Cohésion des territoires, Emploi...) et des compromis sont construits pour tenter de porter la nouvelle logique interministérielle dans la mise en œuvre de la Stratégie.

« *Après un début compliqué, les petits déjeuners à l'école sont pilotés par la DIPLP en lien avec le Ministère de l'Éducation. On valorise aussi, dans la SNPLP, des actions de ce Ministère, qui s'est ensuite approprié l'obligation de formation des 16-18 ans* » ; « *Un deal est mené auprès du Ministère de la Cohésion des territoires : on les a aidés à obtenir des arbitrages budgétaires favorables pour les CHRS [Centres d'hébergement et de réinsertion sociale] et mis l'accent sur le fait qu'il fallait créer des places de crèche dans les QPV, donc ils ont ensuite bien joué le jeu* » ; « *On a beaucoup travaillé avec le Ministère de l'Emploi sur la Garantie jeunes, l'IAE, les Territoires zéro chômeurs de longue durée. C'est le Ministère avec lequel c'était le plus approfondi* » (État central).

Par ailleurs, le remplacement du terme de « Plan » par celui de « Stratégie » annonce un engagement de type « girondin » car, en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté, l'État central doit surtout susciter et reconnaître les initiatives des acteurs territoriaux. Le souhait de **territorialisation** est associé à une forte volonté de **désectorialiser** les logiques d'action. La Région est alors considérée comme l'échelon privilégié pour s'assurer du maintien de la transversalité dans le déploiement territorial de la SNPLP. La nomination de Commissaires à la lutte contre la pauvreté, positionnés à cet échelon, serait aussi doublement porteuse de cette ambition : d'une part, ils seraient de par leur fonction les interlocuteurs privilégiés de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la SNPLP, afin d'intégrer leurs actions sectorielles ; d'autre part, ils illustreraient, par la diversité de leurs profils, l'intersectorialité de la Stratégie.

« *La question du maintien de l'approche transversale se pose à tous les niveaux, du national au local, pour ne pas retomber dans le thématique* » (association).

« *L'interministérialité de la SNPLP pouvait plus facilement se créer au niveau régional qu'au niveau départemental* » (État central).

« *On a voulu refléter la multisectorialité de la SNPLP dans les Commissaires, en nommant des personnes très différentes* » (association).

Intéressement des acteurs : un leadership fédérateur

L'impulsion de la dynamique interministérielle et la capacité de la DIPLP à avoir rallié à la cause de la lutte contre la pauvreté un grand nombre et une diversité d'acteurs doivent en partie au **leadership exercé par Olivier Noblecourt**. En effet, outre son ambition politique, son expertise technique sur les sujets éducatifs et sociaux, sa puissance de travail, son charisme et ses qualités de meneur sont largement reconnus et salués. Le Délégué aurait d'ailleurs consacré une bonne part de son engagement à susciter et entretenir la mobilisation des acteurs.

« J'ai été estomaqué par la capacité de travail, la ténacité et la maîtrise des dossiers de Noblecourt » (chercheur).

« Olivier Noblecourt a l'art et la manière de dire des choses qui rejoignent la sensibilité des uns et des autres. Son charisme a beaucoup servi la SNPLP » (association).

« Olivier était beaucoup dans l'animation des acteurs (associatifs, politiques, administratifs...). La plus-value de la DIPLP était ainsi de fédérer une communauté, ce que ne pouvait pas faire une direction d'administration centrale classique qui ne travaille pas sur ce mode de fonctionnement » (État central).

Ce leadership fédérateur du Délégué se ressent particulièrement dans la façon qu'il a de diriger la DIPLP, à la manière d'un cabinet et autour de convictions politiques. Chaque membre, sauf une, avait ainsi une expérience politique antérieure. Ceux interrogés évoquent la solidarité qui les liait autour de la personne d'Olivier Noblecourt, mais aussi autour d'une cause commune qu'il savait incarner et qui nourrissait leur engagement. Cette équipe relativement resserrée se qualifie elle-même ainsi régulièrement de « **Kibboutz** », en dépit de quelques désaccords ponctuels parmi les membres.

« La DIPLP est un groupe uni à la vie à la mort » (État central) ; « Elle fonctionne comme un cabinet ministériel » (État central).

« Le Kibboutz, l'équipe commando qui fait des merveilles, c'est un fonctionnement dans lequel Olivier est très bon et qui correspond aux envies des membres de la DIPLP. C'est son côté "catho social", un peu christique. Il y a une très grande charge de travail, de très gros horaires mais une très grande solidarité et une passion partagée » (État central).

« Aucun membre de la DIPLP ne s'accorde sur les feuilles de route » (association).

Après la phase de conception de la SNPLP, Olivier Noblecourt et son équipe travaillent aussi au maintien de relations avec les divers **ministères et administrations centrales** impliqués dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Si les relations avec la DGCS et les autres structures sont facilitées par le caractère politique de la DIPLP, elles s'appuient aussi sur les relations interpersonnelles et les qualités de leadership du Délégué.

« La DGCS s'est "mise dans la roue" de la DIPLP car le Président a nommé Olivier Noblecourt, et pas son directeur, au poste de Délégué, mais aussi car elle était enkystée dans des sujets administratifs tandis que la DIPLP était plus politique » (État central).

« Il y a une configuration tripartite un peu particulière entre Olivier Noblecourt, la nouvelle DGCS et Christelle Dubos, reposant plus sur une affaire de personnes et de personnalités que de structures » (État central).

« La DIPLP négociait avec Agnès Buzyn, Matignon, l'Élysée et Bercy mais Olivier Noblecourt utilisait son réseau pour négocier avec d'autres ministères » (chercheur).

Le leadership d'Olivier Noblecourt est également perçu et valorisé jusque dans les **territoires**, par les acteurs de l'État local, des collectivités territoriales et des associations. Tous se souviennent des déplacements du Délégué partout en France pour expliquer la Stratégie et accompagner son déploiement. Les acteurs des CD interrogés évoquent également les réunions territoriales avec Olivier Noblecourt, la qualité de leurs relations de travail et son portage fort des conventions de contractualisation : il est « venu les chercher ».

Un bémol est apporté à cette vision consensuelle : « M. Noblecourt n'a fait que passer, poser devant le photographe et s'occuper des politiques, alors qu'Agnès Buzyn a pris le temps de parler 10 minutes avec moi » (personne concernée).

Le premier déploiement territorial de la SNPLP

Suite au discours du 13 septembre 2018, le lancement de la SNPLP dans les territoires se caractérise par sa rapidité. Ce sentiment de vitesse est exprimé par les enquêtés rencontrés dans les premières collectivités ayant contractualisé avec l'État. Dix **territoires démonstrateurs**⁷⁸ se sont en effet engagés dès décembre 2018 dans une première vague de conventionnement relative à la Stratégie. Cette première séquence a été organisée par la DIPLP.

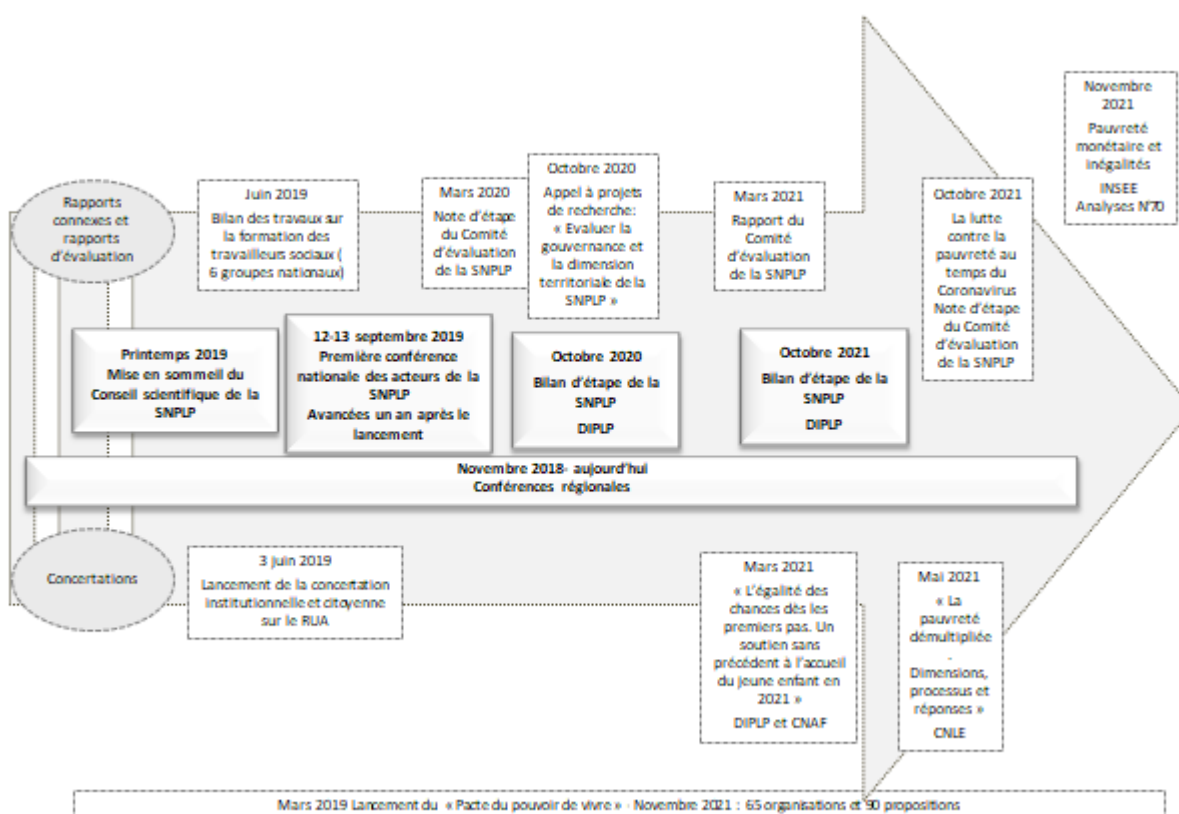
« La convention a été négociée avec la DIPLP, sur des délais courts. Cela a été très complexe et parfois tendu. On ne s'écoutait et ne s'entendait pas jusqu'à la signature : deux heures avant, on faisait encore des corrections » (Département).

L'**État local** a ressenti la même urgence. Il est prié d'initier le déploiement territorial de la Stratégie avant même la tenue de la Conférence nationale de février 2019. Celle-ci réunit l'ensemble des acteurs étatiques et paraétatiques devant mettre en œuvre la SNPLP sur le territoire, afin de leur présenter l'aspect réglementaire, la plateforme collaborative, l'animation attendue de leur part et des questions plus spécifiques, comme celle de la participation des usagers. Malgré ce lancement rapide, les préfetures de région parviennent à organiser les 18 conférences dont elles ont respectivement la charge entre novembre 2018 et avril 2019, avec l'appui des services déconcentrés. Les services régionaux et départementaux de l'État ont ensuite amorcé les autres étapes préalables à la mise en œuvre de la Stratégie, avant de se retrouver à Aubervilliers pour une première conférence nationale de bilan des avancées et perspectives, un an après son lancement, les 12 et 13 septembre 2019.

⁷⁸ Six conseils départementaux (Indre-et-Loire, Seine-Saint-Denis, Meurthe-et-Moselle, Bas-Rhin, Gard, La Réunion), trois Métropoles (Nantes, Toulouse, Lyon) et un bassin de vie (le bassin minier) ont été sélectionnés en tant que territoires démonstrateurs de la SNPLP (DIPLP, 2018, p. 45).

« À la mi-novembre 2018, les préfetures de région ont été sommées d'organiser une conférence pour présenter la SNPLP, dans des délais contraints et avec le plus grand nombre de participants possible » (État local).

Dans un territoire enquêté, l'État local en a même été informé en janvier 2019. Il a alors dû s'organiser promptement pour se rendre à la Conférence nationale de février. Notamment grâce à l'appui de l'ANSA, celle-ci fût toutefois bienvenue. La préfecture a finalement pu organiser sa première conférence régionale en février, mettre en place les GT et organiser les deux autres conférences demandées. Les services déconcentrés et leurs partenaires ont ensuite élaboré un plan d'action pour chaque thématique de la SNPLP (État local).



28. La mise en œuvre de la SNPLP (2019-2021) Concertations, mobilisations et expertises

Les jalons de la contractualisation : préparation et étapes

Dans cette première étape, l'État cherche aussi à **enrôler** sans tarder **les collectivités territoriales**, et plus particulièrement les Départements, autour du cadre contractuel prévu. La DIPLP présente ainsi l'élargissement de la contractualisation à l'ensemble des CD le 21 février 2019 comme ayant été préparé en lien étroit avec ces derniers (2019, p. 5). La construction des six mesures socles

initiales de la SNPLP⁷⁹ se serait ainsi nourrie de leur participation à des groupes de travail dédiés, mais aussi d'expérimentations préalables et de travaux d'associations qui les représentent, comme l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS) ou l'Association des départements de France (ADF). Plus particulièrement, le gouvernement se serait appuyé sur le rapport de préparation du volet « insertion » de la contractualisation, remis le 19 février 2019 par Frédéric Bierry. Dans le cadre de sa rédaction, Frédéric Bierry a consulté 46 départements (élus, administratifs, acteurs de terrain, personnes concernées...), avec l'appui d'une équipe de l'État central, mais aussi des opérateurs en charge de l'insertion et de l'emploi. Le rapport Bierry porte particulièrement sur les moyens d'améliorer l'orientation et l'accompagnement des BRSA (Garantie d'activité, délai d'orientation limité à un mois, SPIE...). En cela, il aurait débordé le caractère technique de la mission qui lui avait été confiée par le gouvernement, dans l'objectif de soutenir la mobilisation des collectivités au sein de la SNPLP. Cet effet d'entraînement se serait produit puisque par la suite, seuls deux CD n'ont pas contractualisé.

« On a invité Frédéric Bierry à faire passer la contractualisation et, au-delà de ça, l'idée que l'on pouvait rénover les relations entre l'État et les collectivités. Le gouvernement s'est dit que si lui, Président de CD et d'une Commission sociale de l'ADF investi sur ces sujets, était convaincu, cela entraînerait une dynamique. En effet, la quasi-totalité des CD ont signé. Le coup politique était bien vu » (acteur national).

Alors que s'organise cette première séquence de contractualisation par l'État local et les services déconcentrés, le gouvernement lance dès le 19 février 2019 le recrutement de **Hauts-Commissaires à la prévention et à la lutte contre la pauvreté**. Les candidats choisis sont nommés le 10 juillet 2019 par le Premier Ministre, et entrent en poste le 2 septembre de la même année. Ils prennent alors le relais des services déconcentrés pour actualiser les conventions de contractualisation déjà établies, et dont la mise en œuvre est précisée par une circulaire du 25 septembre 2019.

Par la suite, ces acteurs voient leur fonction rebaptisée « Commissaire à la lutte contre la pauvreté » par un décret du 24 janvier 2020. Ils sont également invités, aux côtés des Préfets de région, à élargir les conventions aux Métropoles et aux conseils régionaux par une instruction du 12 février 2020.

▪ **L'impact des chocs exogènes sur l'évolution de la Stratégie**

La trajectoire de la SNPLP est rapidement **mise à l'épreuve** par la crise des gilets jaunes, en particulier car les questions de pouvoir d'achat et de revalorisation des allocations ont peu trouvé place dans la SNPLP en tant que plateforme politique et stratégique fortement influencée par la peIS. Annoncée par Emmanuel Macron le 9 décembre 2018 et donnant lieu à un décret le 21

⁷⁹ Accompagnement des sorties de l'aide sociale à l'enfance ; maraudes mixtes pour les familles à la rue ; Premier accueil social inconditionnel de proximité (PASIP) ; référents de parcours ; appui au processus d'orientation ; garantie d'activité (DIPLP, 2019, pp. 5-7).

décembre 2018, la revalorisation de la prime d'activité marque, sinon un revirement vers une forme de protectionnisme social, du moins un arrangement avec les intentions initiales très peu favorables à la logique allocative. Par ailleurs, la crise sanitaire et ses conséquences sociales mettent en grande tension les services de l'État, en particulier ceux mobilisés dans le domaine social. Les collectivités et les acteurs associatifs – en particulier ceux du secteur caritatif – se retrouvent en première ligne. La SNPLP et le Plan de relance, au moins à partir de l'automne 2020, font ainsi une place aux problématiques de la « grande pauvreté », de l'aide alimentaire, du sans-abrisme puis de la santé mentale.

Crise des gilets jaunes : un impact ambivalent

Alors que la SNPLP vient d'être lancée, la crise dite des « **gilets jaunes** » éclate le 17 novembre 2018, en réponse à la hausse du prix des carburants du fait de l'augmentation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. Après avoir renoncé à faire figurer cette dernière dans le projet de loi de finances de 2019, le Président de la République proclame, dans une allocution du 10 décembre, de nouvelles mesures économiques et sociales telles que la défiscalisation des heures supplémentaires, l'exemption de la hausse de la Contribution sociale généralisée (CSG) pour les retraités bénéficiant de moins de 2000 € par mois et l'augmentation de revenu de 100 € par mois pour les salariés au SMIC. Cette dernière mesure est en partie financée par la **revalorisation de la prime d'activité**. Le gouvernement annonce également la tenue d'un « Grand débat national », entre décembre 2018 et mi-mars 2019, autour de quatre thèmes (transition écologique ; fiscalité et dépenses publiques ; démocratie et citoyenneté ; organisation de l'État et des services publics).

Les annonces du Président font l'objet d'une loi le 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales. En plus des trois mesures évoquées, y est mentionnée la possibilité pour les entreprises de verser à certains de leurs salariés une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat exonérée de toutes cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

Si le Président de la République semble, dans un premier temps, plus enclin à miser sur l'accompagnement émancipateur que sur les prestations monétaires pour lutter contre la pauvreté, la crise des gilets jaunes l'amène donc à **réinvestir cette deuxième question**. Toutefois, la revalorisation de la prime d'activité, seule annonce la concernant, figurait déjà parmi les mesures initiales de la Stratégie (DIPLP, 2018, p. 30). Pour répondre à la crise, Emmanuel Macron applique ainsi dès 2019 des hausses qu'il avait déjà prévues en la matière, dans son programme présidentiel, sur trois ans (2019-2021).

« Le Président était plus intéressé par les leviers de prévention de la pauvreté que par les prestations monétaires » (État central).

« Les gilets jaunes sont à l'origine d'une hausse de la prime d'activité, mais elle avait déjà été envisagée avant la SNPLP » (association).

La crise des gilets jaunes aurait aussi fragilisé le démarrage de la SNPLP, compliquant les échanges et l'animation afférents, mais on peut raisonnablement supposer que cela n'est pas propre à la

Stratégie, cette crise ayant bouleversé le travail administratif de manière plus générale. À l'inverse, en raison de la dimension économique et sociale des revendications qui ont nourri le mouvement, ce dernier est considéré par plusieurs acteurs comme ayant **dynamisé la SNPLP**, présentée par le gouvernement comme sa politique-phare en matière sociale.

« La crise des gilets jaunes a rendu difficiles les échanges autour de la SNPLP et l'animation régionale de la Stratégie a été battue en brèche » (association).

« Emmanuel Macron pose la SNPLP comme étant la dimension sociale de son gouvernement au moment de la crise des gilets jaunes, et le déploiement concret de la Stratégie devient une urgence » (association).

« La crise des gilets jaunes a permis de réorienter la machine : il a fallu faire plus d'efforts sur le social donc des appels à projets ont été lancés » (État central).

Crise sanitaire : faire face, ajuster et soutenir les acteurs de proximité

Par ailleurs, la **crise sanitaire** liée à l'épidémie de Covid-19 arrive en Europe dès le mois de janvier 2020. En France, trois périodes de confinement se succèdent : du 17 mars au 11 mai 2020 ; du 30 octobre au 15 décembre 2020 ; puis du 3 avril au 3 mai 2021. La crise sanitaire se double d'une **crise sociale**.

À la question des impacts de la crise de la Covid-19, nombre d'enquêtés évoquent l'aggravation de la situation des personnes concernées par la pauvreté mais aussi l'entrée dans cette dernière de nouveaux publics (jeunes, travailleurs précaires ou non déclarés, saisonniers, indépendants...) ainsi que l'augmentation du poids des dépenses de RSA.

Les témoignages convergent pour affirmer que, au cours de cette période, le déploiement de la SNPLP est ralenti et marque parfois un coup d'arrêt. Les enquêtés montrent la difficulté de mise en œuvre des **mesures** prévues dans la Stratégie du fait de la crise sanitaire, qu'il s'agisse de celles faisant l'objet de conventions avec les CD ou de celles relevant de politiques sectorielles portées par l'État central et local. Certains acteurs, pris par l'urgence de la situation et les contraintes du confinement, revoient leurs priorités et relèguent parfois la Stratégie au second plan. Les difficultés de communication compliquent également le déploiement des actions partenariales. Certaines structures profitent toutefois de la crise sanitaire et des problématiques révélées par cette dernière pour développer de nouvelles actions, pas toujours dans le cadre de la SNPLP mais congruentes avec les objectifs de cette dernière.

« L'obligation de formation des jeunes s'est fracassée avec la crise sanitaire » (État central). « Des mesures d'initiative du CD ont eu du mal à démarrer avec la crise de la Covid » (Département).

« Durant la pandémie, le Commissaire a dû ramer car les acteurs étaient loin des priorités en rapport avec la SNPLP » (Département).

« Le distanciel a ses limites pour travailler avec les élus ou les services de l'État. Les actions de la SNPLP ont donc été un peu mises en stand-by » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Pendant la crise, la CAF lance un plan d'équipement informatique contre la reproduction de la pauvreté » (organisme de protection sociale et d'emploi).

De manière plus générale, les enquêtés évoquent surtout le coup porté par cette dernière à l'établissement et au maintien de **relations entre les acteurs** : l'animation de la SNPLP est mise à mal ; les rencontres et les échanges entre acteurs institutionnels et associatifs s'essouffent ; les groupes de travail régionaux cessent de se réunir en présentiel et ralentissent leurs travaux ; la participation des personnes concernées est très limitée. La crise sanitaire aurait ainsi bouleversé le fonctionnement du régime français d'action sociale.

« La crise sanitaire a freiné l'animation territoriale de la SNPLP et les comités avec les Préfets n'ont pas eu lieu » (Département).

« L'arrêt des réunions des GT, et donc de la participation des personnes concernées à ces derniers est lié à la crise sanitaire » (personne concernée).

Les acteurs évoquent toutefois des initiatives mises en place pour **maintenir l'action**, notamment en ce qui concerne les réunions des groupes de travail, que certains se sont efforcés de poursuivre à distance. D'aucuns mentionnent également la création de nouvelles scènes de coordination mais aussi, pour les acteurs associatifs particulièrement, le renforcement des liens avec les Commissaires. Plus largement et au-delà de la SNPLP, un grand nombre d'enquêtés explique que la crise sanitaire a contribué à la dynamisation et à l'élargissement de certaines coopérations territoriales, entre les collectivités, les services de l'État, les associations, les acteurs du secteur socio-économique...

« Un GT dématérialisé a été créé lors de la crise. Dans ce dernier, les échanges entre les 10 participants ont été plus approfondis » (association).

« La crise a facilité la mise en relation avec le Commissaire » (association).

En réalité, après une première période de « sidération » à propos de laquelle beaucoup d'enquêtés notent un dysfonctionnement voire une absence des services publics, l'**État protecteur et réparateur** semble reprendre la main face à l'urgence de la situation. D'une part, des scènes de collaboration sont construites ; d'autre part, des aides financières sont mises en place, amortissant ainsi une partie des effets de la crise.

« La crise sanitaire a occasionné des retards dans le versement des aides et des ruptures de droit » (personne concernée).

« Pendant un an, il n'y avait plus personne de l'État sur certains sujets » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Beaucoup d'acteurs des CD et des associations racontent que le lien s'est renforcé avec l'État pendant la crise. Les seconds évoquent aussi les aides d'urgence et les primes transmises : « L'urgence et le choc ont conduit l'État à reprendre les choses en main » (association).

« Pour le moment, le système de protection sociale joue son rôle d'amortisseur de la pauvreté » (association).

La SNPLP semble toutefois relativement en marge de ces réponses apportées par l'État à la crise sanitaire. Les acteurs sont étonnamment **partagés** à ce sujet : pour certains, la crise illustre le manque de pertinence de cette Stratégie et son incapacité à répondre à l'urgence, tandis que pour d'autres, la préexistence de cette dernière aurait facilité la gestion de crise.

« La sortie de crise a révélé les écarts entre une SNPLP pensée en central et ses difficultés d'adaptation à la réalité d'un instant T » (Département).

« La crise sanitaire a vu arriver d'autres publics. Le fait que la SNPLP soit déjà actée a permis de les prendre en compte sur les plans d'action, grâce aux alertes et aux soutiens d'acteurs associatifs avec qui l'on travaille dans le cadre de la Stratégie » (État local).

« Les interventions publiques, fortes et coordonnées notamment grâce à la préexistence de la SNPLP ont permis aux personnes de ne pas sombrer » (secteur socio-économique).

Ce qui est sûr est que la crise sanitaire **bouscule les agendas**, en renforçant l'importance de quelques sujets dans l'espace public et politique. Parmi ceux-ci, certains sont déjà des éléments centraux de la SNPLP, comme l'insertion, la jeunesse ou le logement (Comité d'évaluation, 2021). Toutefois, de nouvelles problématiques ont également émergé ou ont été rendues visibles par la crise : l'aide alimentaire, l'isolement social, la pauvreté dans les territoires ruraux, la fracture numérique et la santé psychique. Enfin, les associations, les initiatives citoyennes et les réseaux de proximité, dont le rôle a été particulièrement important pour maintenir la dynamique de solidarité à l'égard des plus précaires, notamment aux débuts de la crise sanitaire, reviennent sur le devant de la scène.

« Le sujet jeunesse revient au premier plan avec la crise » (Département).

« La crise priorise l'hébergement d'urgence » (association).

« La crise fait apparaître des besoins alimentaires » (association).

« L'isolement social est devenu un point important » (association).

« La crise rend visible la fragilité des territoires ruraux » (secteur socio-économique).

« Durant la crise, la société civile a pris le relais » (association).

« La crise montre combien la notion de territoire et de proximité importe dans la lutte contre la pauvreté. Elle renforce le chef-de-filât du CD » (Département).

« Les communes et les associations se sont mobilisées » (Département).

La crise sanitaire impose donc de **nouvelles priorités**, conduisant à une **réorientation** de la version initiale de la Stratégie. Désormais, la lutte contre la grande précarité, à travers les sujets de l'aide alimentaire et de la mise à l'abri, entre dans son giron. À titre d'exemple, un Appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en place de projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité est lancé en septembre 2020. Des mesures de renforcement de l'aide alimentaire sont également mises en place, ainsi qu'une aide exceptionnelle de solidarité destinée aux personnes les plus en difficulté (jeunes, familles modestes et bénéficiaires des minima sociaux). De la même manière, le rôle des associations est reconnu et soutenu, comme en témoigne le lancement par Olivier Véran d'un plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté, le 24 novembre 2020 (Gouvernement, 2020). Dans le cadre du Plan de relance, le gouvernement consacre ainsi 100 millions d'euros au financement de projets pour accompagner les publics précaires face à la crise. Certains acteurs évoquent aussi un retour vers davantage de proximité.

« La crise a beaucoup abîmé la SNPLP initiale » (Département).

« La crise sanitaire a recentré la SNPLP sur les besoins fondamentaux : la mise à l'abri, l'aide alimentaire, la santé » (Commissaire, audition au CNE).

« Avec la pandémie, les objectifs de la SNPLP ont été renforcés sur des publics connaissant des situations difficiles » (Département).

« Avec la crise, la SNPLP est allée vers davantage de proximité, autour du rôle des villes. La Commissaire a bénéficié d'enveloppes sur ce sujet » (État local).

▪ Les vicissitudes de la gestion quotidienne

À la suite ou en parallèle de ces deux chocs exogènes, le **changement de DIPLP** et le renouvellement complet de son équipe s'accompagnent de la nécessité de stabiliser la prise en compte des réalités et des contraintes gestionnaires dans un contexte marqué par le risque de délitement de la Stratégie. Réaffirmation de la lutte contre la pauvreté en tant que champ à part entière, confirmation du travail en réseau mené par les Commissaires, pérennisation des méthodes de travail administratif et budgétaire, ajustement et relativisation des exigences en termes de suivi des résultats, soutien aux initiatives locales et promotion de l'innovation font alors partie des enjeux qui caractérisent la deuxième étape du pilotage national de la SNPLP.

Une Stratégie qui se délite et risquerait de disparaître

Si le lancement de la SNPLP se caractérise par la volonté de la Délégation d'impulser et de porter une dynamique véritablement interministérielle, certains enquêtés considèrent que cette ambition est vaine dès les premiers mois du déploiement de la Stratégie. La dimension multidimensionnelle de la pauvreté se heurterait à l'**organisation sectorielle**, bien ancrée, des politiques publiques.

Parmi les dispositifs qui mériteraient d'être davantage articulés voire intégrés à la SNPLP, l'IGAS identifie :

- *« Les contrats départementaux de prévention et de protection de l'enfance, dans le cadre du déploiement de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance lancée le 14 octobre 2019 : 30 départements volontaires en 2020 et 40 départements supplémentaires en 2021,*
- *Les contrats de ville, déclinaisons territoriales de la politique de la ville, et les protocoles d'engagements renforcés et réciproques conclus au titre de la feuille de route adoptée le 18 juillet 2019 en faveur de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers,*
- *Les deux appels à manifestation d'intérêt, dans le cadre du Plan pour le Logement d'Abord et la lutte contre le sans-abrisme lancés en septembre 2017 : 46 territoires sélectionnés,*
- *Les espaces labellisés dans le cadre de France Services : 1 300 au 15 avril 2021, avec l'objectif d'un espace France Services par canton d'ici 2022 ;*
- *L'appel à projet (expérimentation) et les deux appels à manifestation d'intérêt (déploiement) dans le cadre du SPIE : 14 territoires sélectionnés en 2020 ; 30 territoires en mars 2021 et 35 supplémentaires prévus d'ici 2022,*
- *Les Contrats annuels d'objectifs et de moyens (CAOM) conclus entre l'État et les départements pour soutenir l'emploi aidé » (IGAS, 2021, p. 37).*

Certains interlocuteurs remettent alors en cause **la capacité** d'une Délégation interministérielle de porter une logique de transversalité et de cohérence entre les différents secteurs existants : l'intention est présente, mais la mise en œuvre et le déploiement territorial de la dynamique se heurtent au modèle institué.

« *L'interministérialité est tiraillée entre l'approche pauvreté, nécessairement transversale, et l'approche sectorielle des politiques concourant à la lutte contre la pauvreté. Elle est encore en maturation et oscille entre deux pôles : articulation des politiques sectorielles autour de la lutte contre la pauvreté ou intégration de celle-ci dans les politiques sectorielles* » (Commissaire).

« *Malgré son portage politique, comme Olivier était Délégué interministériel et pas secrétaire d'État, des politiques sont arrivées et ont arraché des petits bouts* » (Etat central).

« *La SNPLP voulait permettre d'arrêter de travailler en cloisonnement. C'est toutefois sa plus grande difficulté car l'organisation de plus en plus cloisonnée des administrations centrales impacte les administrations territoriales* » (État local).

Ce maintien d'une dynamique sectorielle est visible dans les relations de la SNPLP à différents dispositifs parallèles lancés par l'exécutif ou par la législation : selon les secteurs, voire selon la temporalité de son déploiement, la SNPLP oscille entre **recouvrement, intégration et autonomisation** vis-à-vis de ces programmes et politiques connexes.

« *Un certain nombre d'acteurs pointent par exemple le grand potentiel de complémentarité et de synergie entre SNPLP et politique de la ville, notamment au niveau de leurs objectifs, mais plusieurs déplorent aussi le manque d'articulation concrète entre ces deux politiques.* »

L'intégration du **Plan « Logement d'Abord »** comme un volet de la Stratégie est également peu ressentie par les acteurs. Enfin, plusieurs enquêtés regrettent le portage et / ou le déploiement distinct entre la SNPLP et, respectivement, la **Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (2019-2022)** et le **SPIE**. Ce dernier, initialement conçu aux côtés du RUA comme l'un des chantiers phares de la Stratégie, semble en effet s'être autonomisé de cette dernière, puisqu'il serait aujourd'hui piloté par le ministère du Travail, de l'emploi et de l'insertion, plus que par la DIPLP.

« *Le Plan Logement d'Abord a ses propres gouvernance, crédits et remontées d'information* » (Commissaire).

« *Les collectivités ne comprennent pas l'arrivée et le conventionnement séparés de la SNPLP et, respectivement, la Stratégie protection de l'enfance et le SPIE* » (État central).

« *Le centre de pilotage du SPIE est auprès de la ministre déléguée à l'Insertion, pas à la DIPLP. Je n'identifie pas de relais politiques et opérationnels entre eux en la matière* » (Département).

Nombreux sont les Commissaires qui rapportent la **fatigue des acteurs impliqués dans les territoires**, au premier rang desquels les collectivités territoriales, face à la profusion de contrats mais aussi d'appels à projets en provenance du niveau central, parfois sources d'injonctions contradictoires. Les services déconcentrés de l'État témoignent aussi de la complexification qu'entraîne, pour eux, la multiplication de ces programmes qui se recoupent tout en se rivalisant.

« *Les collectivités font part de leur fatigue devant la profusion de sollicitations parfois insuffisamment coordonnées* » (Commissaire).

« Avec la SNPLP, on nous demande de mettre en place des choses déjà réalisées par d'autres (politique de la ville, Plan "Logement d'Abord"), alors qu'il y a une réduction de postes dans les services de l'État local » (État local) ; « Il s'agit aussi de la responsabilité des DREETS-DDETS et des délégués du Préfet au niveau territorial de renforcer la coopération entre la politique de la ville et la SNPLP, mais ils ne peuvent pas tout traiter » (État local).

Pour certains enquêtés, l'ambition initiale d'interministérialité a été rattrapée par les logiques sectorielles sous l'effet de plusieurs chocs, plus ou moins exogènes, dont celui de la **crise sanitaire**. Compte tenu de l'urgence de la situation et de la nécessité d'assurer la continuité des services à la population dans des conditions plus que singulières, les acteurs, institutionnels mais aussi associatifs, se sont recentrés sur leurs compétences propres, reléguant les objectifs d'interministérialité et de transversalité au second plan.

« La crise sanitaire a entraîné un retour du ministériel, chaque ministère promouvant, sur les thématiques de la SNPLP, son propre agenda » (État local).

« Les services de l'État se recroquevillent sur eux-mêmes depuis la crise Covid » (Département).

« L'interministérialité n'a pas résisté à la crise sanitaire. Les logiques de silo se sont remises en place » (association).

« La crise sanitaire a contribué au repli, les acteurs des GT arguant que le décroisement n'était pas la priorité du moment » (secteur socio-économique).

De la même manière, l'approche des **élections présidentielles** de 2022 renforce la logique de re-sectorialisation à l'œuvre, chaque ministère entrant dans une période de bilan et de mise en avant des résultats des politiques menées.

« Les réflexes ministériels reviennent en fin de mandat : on en vient à remplir des cases et ceci casse les dynamiques constructives enclenchées auparavant » (Département).

« Avec la période pré-électorale, on injecte de l'argent pour débloquer les problèmes, avec des objectifs changeants, et chaque secrétaire d'État pond sa stratégie » (État local).

Enfin, le **renouvellement de la DIPLP** et les changements de portage afférents contribueraient aussi, selon certains, à un affaiblissement de la dynamique interministérielle enclenchée et incarnée initialement par Olivier Noblecourt.

« Il y a une forme de détricotage : à partir du moment où il n'y a pas des forces qui rassemblent, les choses repartent naturellement » (État central).

« L'affaiblissement du portage politique de la SNPLP a entraîné une multiplication des appels à projets et appels à manifestation d'intérêt lancés par les administrations et rarement présentés sous la bannière de la SNPLP » (Commissaire).

Les enjeux du renouvellement de la Délégation

La dynamique politique bien engagée dès l'annonce de la Stratégie, la création de la DIPLP et la nomination d'Olivier Noblecourt s'avèrent assez vite problématiques. Un mois après le lancement de la SNPLP, le 16 octobre 2018, **Christelle Dubos** est en effet nommée secrétaire d'État auprès d'Agnès Buzyn et « particulièrement en charge du développement de la stratégie de lutte contre

la pauvreté » (sorce : AFP, 16 octobre 2018). Cependant, l'attelage avec le Délégué interministériel s'avère délicat. En effet, l'arrivée d'une nouvelle protagoniste met à mal le contrat initial (plus ou moins explicite...) suivant lequel, bien que positionné au sein du ministère des Solidarités et de la Santé, le DIPLP serait en ligne directe avec Matignon et encore davantage avec la Présidence de la République.

« Je pense qu'Olivier Noblecourt a refusé un poste de secrétaire d'État qui lui a été proposé lors du remaniement ministériel, mais a obtenu la confirmation que personne ne serait nommé à ce poste au-dessus de lui. Il a été très surpris par la nomination de Christelle Dubos. Agnès Buzyn lui aurait alors assuré que la nouvelle secrétaire ne toucherait pas à la SNPLP » (État central).

Après s'être personnellement investi, ayant piloté les principaux projets comme celui du RUA et fortement communiqué sur la SNPLP, mais aussi mis en place et présidé les conférences nationales et régionales, Olivier Noblecourt se retrouve ainsi « **chapeauté** » par une actrice novice en politique qui, avec le soutien « des communicants de l'Élysée », entend bien incarner, sinon tout, au moins une partie du portage de cette politique. Pour certains, Christelle Dubos aurait même été nommée pour « court-circuiter » le Délégué, dont la place politique serait devenue trop importante.

« Il y a une ambiguïté car, sans nous le dire, les communicants et les autorités politiques ont dit à Christelle Dubos qu'elle devait incarner et s'occuper de la SNPLP, sans doute car ils pensaient qu'elle n'était pas assez perçue par l'opinion publique et qu'Agnès Buzyn avait besoin de quelqu'un pour l'appuyer. Cela crée une forte incompréhension à la DIPLP, des tensions et perturbe l'avancée de la Stratégie » (État central).

« Christelle Dubos a été nommée car Olivier Noblecourt devait être cadré. Il parlait à la place des ministres, sa popularité menaçait l'ordre politique global » (association).

Les conflits de légitimité (légitimité partisane vs légitimité technique ?) et de compétences entre Christelle Dubos et Olivier Noblecourt jouent peut-être un rôle dans le **départ** de ce dernier, le 6 janvier 2020. D'autres raisons sont avancées : voulant se lancer dans la campagne municipale à Grenoble, le travail interministériel s'étant compliqué, certains arbitrages tardant, par exemple concernant le RUA ou encore le financement du Fonds d'investissement social, Olivier Noblecourt ne se sentirait plus très utile à la cause qu'il souhaite défendre. De plus, ayant lancé la dynamique, il peut se permettre de quitter son poste en étant sûr de la poursuite de la SNPLP.

Plusieurs acteurs relatent des relations tendues avec des membres du gouvernement, dès sa nomination à laquelle un ministre se serait d'ailleurs opposé : « Olivier Noblecourt en avait assez d'être en guérilla permanente avec les ministres » (État central).

« Je me rendais compte que le RUA ne serait pas mis en place et que le SPI se traduirait par une ambition minorée alors que ces chantiers m'intéressaient beaucoup. Je sentais qu'il n'y aurait plus d'arbitrages et que ma valeur ajoutée pour la cause devenait faible » ; « J'avais un combat local à mener à Grenoble » ; « Je pensais avoir mis en place l'essentiel des briques » (État central).

Quoi qu'il en soit, les avis convergent pour considérer que le départ d'Olivier Noblecourt sonne l'effritement, sinon la fin, d'un **portage véritablement politique** de la Stratégie. Pour beaucoup, cette dernière devient moins visible et moins claire ; pour d'autres sa dynamique se serait

essoufflée. La nomination comme DIPLP par intérim de Vincent Reymond – ex. secrétaire général auprès d'Olivier Noblecourt – contribue à assurer la continuité avec la période initiale. Vincent Reymond s'attache en effet à maintenir la dynamique, le rythme et le type d'animation engagés.

Toutefois, le départ du premier Délégué amorce le **démantèlement du « Kibboutz »**⁸⁰ : en quelques semaines, fin 2019-début 2020, l'équipe pionnière de la DIPLP quitte le navire. Vincent Reymond, qui, après quelques tergiversations, aurait voulu rester en poste, est remplacé, le 4 mars 2020, par Marine Jeantet, récente Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Île-de-France. Ce changement à la tête de la DIPLP s'accompagne aussi de plusieurs mouvements dans les affectations des Commissaires. Enfin, le remaniement électoral de juin 2020 est l'occasion du départ de la secrétaire d'État Christelle Dubos.

« Olivier partant, je ne me sentais pas de rester » (État central).

« Je continue sur le rythme d'Olivier, dans le format qu'il faisait, je fais les conférences régionales... mais plus de personnalité politique à la tête de la DIPLP puis, avec le départ de Christelle Dubos, plus de secrétaire d'État : ça crée un effet dépressif important » (État central).

En parallèle à ces départs, le **Conseil scientifique**, conçu comme un pilier du troisième levier de transformation constitutif de la Stratégie, consacré à son évaluation et au déploiement d'un fonds d'investissement social, cesse de se réunir. Sans que nous ne puissions juger des causes relatives à son extinction, certains témoignages font le lien entre cette dernière et la non-concrétisation du fonds susmentionné, de 100 millions d'euros. En effet, la participation de certains chercheurs à ce Conseil était en partie motivée par les chantiers scientifiques et évaluatifs que la création du fonds d'IS aurait dû nourrir. Longtemps attendu, en particulier au sein de la DIPLP, la confirmation de l'arbitrage budgétaire annoncé par le Secrétariat général à l'investissement en la matière, dans le cadre du Grand plan éponyme et des programmes d'investissement d'avenir, n'a jamais eu lieu.

« Certains membres du Conseil scientifique déploraient que d'autres n'y participent que pour obtenir de l'argent afin de lancer des expérimentations, des recherches et des évaluations sur des aspects déjà documentés par la littérature, mais dans lesquels ils auraient pu placer leurs équipes » (chercheur).

« Olivier Noblecourt pensait obtenir les 100 millions d'euros par le PIA [Programme d'investissements d'avenir] » (État central).

Ainsi, l'ambition intégratrice et transformatrice de la SNPLP aurait été amoindrie par différents chocs : sous l'effet conjugué du départ d'Olivier Noblecourt et de la première génération de la DIPLP, de la crise sanitaire et de l'approche des élections présidentielles de 2022, la Stratégie ferait face à un **risque de délitement général**. La réorientation susmentionnée de ses objectifs sous l'effet de la crise sanitaire, le recours fréquent aux appels à projets et la re-sectorialisation, ou du moins le maintien des logiques sectorielles traduisent, pour certains, son éparpillement, voire sa

⁸⁰ Pour rappel, c'est par ce terme que les membres de l'équipe rassemblée par Olivier Noblecourt qualifient eux-mêmes la DIPLP, soulignant ainsi la mobilisation et la solidarité qui y règnent, l'ambiance et le rythme de travail qui sont les leurs, et l'œuvre à laquelle ils considèrent participer.

dilution dans d'autres politiques connexes. Si plusieurs dispositifs gravitant autour de la lutte contre la pauvreté continuent d'être déployés (Plan « 1 jeune, 1 solution », mesures de lutte contre la pauvreté de France Relance...), il est en effet difficile de savoir s'ils sont le fait de la Stratégie et s'ils entrent véritablement dans son giron.

« La SNPLP devient un peu le "fourre-tout" » (Département).

« J'attendais un axe "SNPLP" plus identifié dans le Plan de relance. Les annonces sur le SPIE ou l'IAE n'ont pas été clairement connectées à la SNPLP » (Commissaire).

« Avec la crise sanitaire, le Plan de relance et le Plan Jeunes ont fait passer la SNPLP après, ou au travers d'interstices comme l'obligation de formation » (association).

« On s'est même demandé à un moment donné si la SNPLP ne serait pas abandonnée » (État local).

Le changement de style de la DIPLP : d'une administration de mission à une administration de gestion

De l'avis de certains, la nouvelle Déléguée, Marine Jeantet, aurait été choisie pour incarner et assurer un portage **moins politique**, plus opérationnel et gestionnaire, rapprochant la DIPLP, en ce sens, à une direction d'administration centrale. Selon plusieurs acteurs, le gouvernement aurait délibérément fait ce choix.

« Marine Jeantet n'a pas la même visibilité » (association).

« La nouvelle Délégation a un portage très État, très centralisé et descendant » (État central).

« Olivier Noblecourt a été remplacé par quelqu'un, délibérément choisi par l'Élysée et Matignon, qui a une vision stratégique mais pas politique. Marine Jeantet ne peut donc pas incarner cette fonction comme le faisait Olivier Noblecourt, car elle n'a pas le même cadre offert par sa hiérarchie pour le faire. De plus, nommer un ancien Commissaire ne donne pas la même reconnaissance » (association).

À l'échelon national, de nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné que le « souffle » initial avait laissé la place à une « gestion très administrative » (IGAS, 2021, p. 31).

Selon plusieurs enquêtés, ce portage moins politique mettrait à mal la dynamique interministérielle enclenchée au préalable, et renforcerait la logique de **(re-)sectorialisation**. Les avis sont cependant **loin d'être unanimes** à ce sujet.

« La multiplication de dispositifs sectoriels tend à relativiser la dimension structurante et transversale des CALPAE [Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi]. Dans le champ social, les conventions entre l'État et les collectivités territoriales ont eu tendance à se multiplier au cours de la période récente. Une tendance à la "reministérialisation" de certains sujets est ainsi observée » (IGAS, 2021, p. 37).

« Désormais, il y a moins d'affichage d'interministérialité car la DIPLP est moins visible dans les médias et politiquement » (État central).

« Les outils permettant l'interministérialité sont toujours là et jouent leur rôle » (État central).

« Nous avons du mal à travailler avec certains ministères. Cependant, nous travaillons bien entre directions techniques et administratives, comme avec la DGESCO [Direction générale de l'enseignement secondaire]. Nous avons proposé un comité de suivi commun entre SNPLP et protection de l'enfance » (État central).

De plus, comme on l'a vu précédemment, le retour d'agendas sectoriels et ministériels est renforcé par des chocs exogènes, qui se produisent en parallèle de l'arrivée de la nouvelle équipe. Elle doit donc composer avec ces éléments, en plus d'entrer en scène au sein d'un **contexte difficile** et un **environnement contraint** marqués par la crise sanitaire, le ralentissement économique qu'elle entraîne et l'approche des élections de 2022 qui peuvent expliquer, en partie, son portage plus administratif. Enfin, la nouvelle Délégation doit se repositionner suite au départ d'une équipe dont le portage et le leadership étaient particulièrement marqués.

« On est en pleine gestion de crise, donc on se centre sur l'opérationnalité d'autant que les services déconcentrés sont en burnout » ; « La SNPLP a été conçue dans une période de croissance alors qu'actuellement nous subissons une grosse pression » (État central).

« À une phase très riche de conception de la SNPLP a succédé une phase d'atterrissage administratif. Cette tournure a été nourrie par la crise sanitaire » (État central).

« La crise de la Covid et la reconstitution de la DIPLP, après le départ d'une équipe très ciblée politiquement et très impliquée dans l'impulsion nationale de la Stratégie, n'ont sans doute pas aidé à la réalisation des actions sur le terrain, mais il faut donner la chance à cette équipe de reprendre son rôle interministériel » (État central).

Or, à la faveur des nouveaux recrutements et de la nouvelle priorisation des chantiers, Marine Jeantet, son équipe et le réseau des Commissaires vont progressivement labourer le terrain, pour assurer la **continuité** de la SNPLP et garantir la **crédibilité** de la DIPLP. Dans un style moins flamboyant que celui de son prédécesseur, mais avec une expertise reconnue, Marine Jeantet s'engage avec force et persévérance dans les combats interministériels, dans la représentation de la SNPLP au Parlement, devant le comité national d'évaluation et dans les relations avec le CNLE. La DIPLP assure également la continuité opérationnelle des mesures engagées, notamment dans le contexte de crise sanitaire. Plusieurs d'entre elles font l'objet d'un soutien financier supplémentaire. Finalement, l'existence et l'intérêt de la Délégation et de l'instrument d'action publique que représente la SNPLP sont donc en partie confortés par cette situation.

« Il n'y a pas de différence de fond entre la SNPLP du temps d'Olivier Noblecourt et de Marine Jeantet, car les choix politiques n'ont pas changé. Noblecourt incarnait plus fortement la stratégie, mais il n'écoutait pas. C'était compliqué avec lui. Il disait : "Pas besoin de me dire, je sais". Il savait tout. Marine Jeantet est plus à l'écoute et aspire à ce que quelque chose change » (association).

Les aides de l'État consacrées au financement des petits déjeuners à l'école et de la cantine à 1€ sont revalorisées en septembre 2020 pour la première et en 2021 pour la seconde (DIPLP, 2021, pp. 35-37). Les crédits dédiés à la Garantie jeunes sont aussi augmentés en 2020, face à la crise Covid, dans le cadre du Plan « 1 jeune, 1 solution » (Ibid, p. 43). Toujours pour renforcer l'accompagnement des publics les plus touchés par les effets de la crise, décision a été prise de labelliser 100 nouvelles structures « Points conseil budget » fin 2021 (Ibid, p. 63).

La mobilisation continue des **Commissaires** à la lutte contre la pauvreté est également un facteur contribuant à la survie et au maintien de la cohérence de la Stratégie d'autant qu'ils incarnent et font vivre localement sa fonction intégratrice. En effet, ils s'investissent particulièrement pour décliner et conserver une forme d'interministérialité dans les territoires. Aussi, ils assurent sous

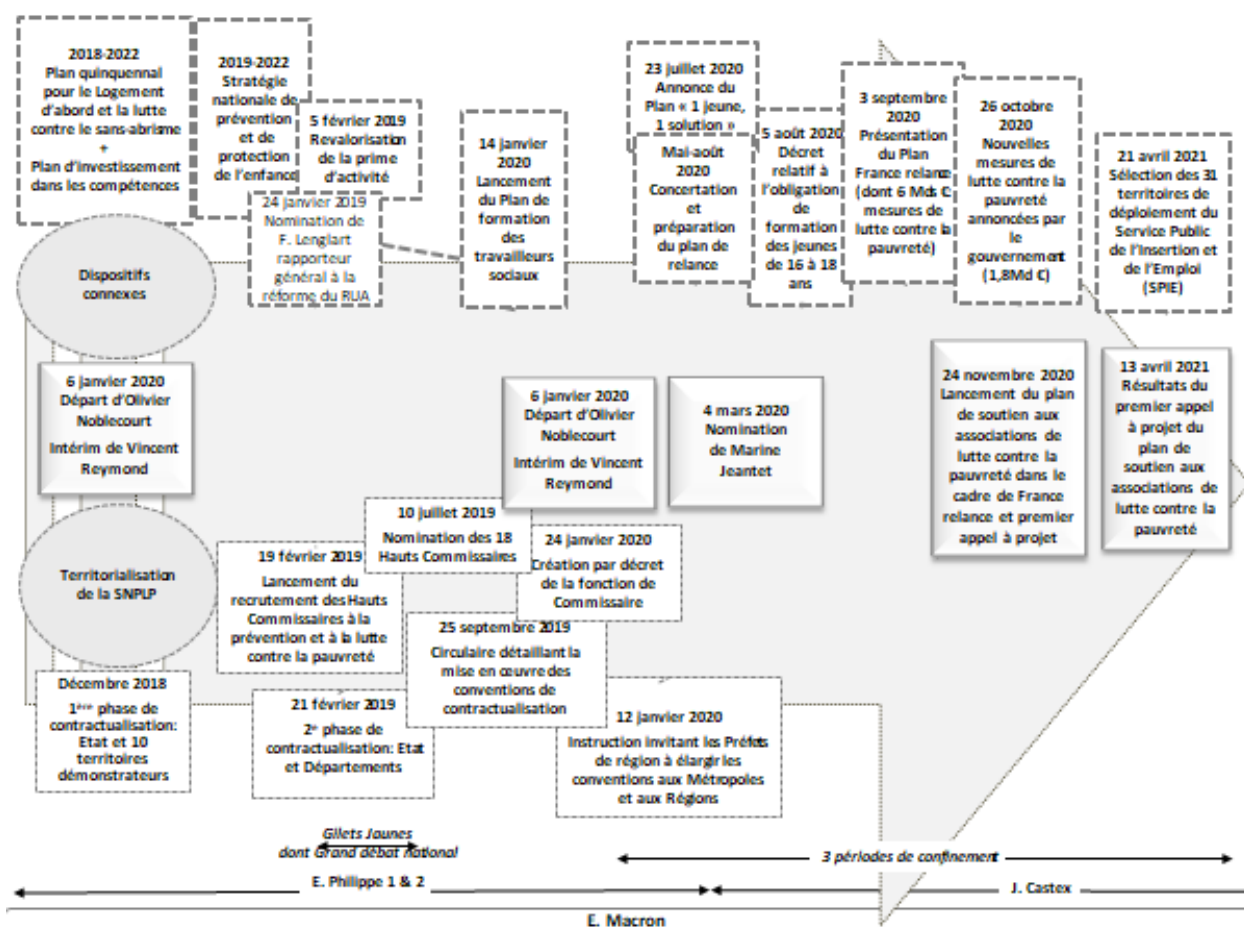
le pilotage de la Délégation la poursuite de la dynamique de contractualisation, en renouvelant les conventions déjà passées avec les Départements et avec certaines Métropoles et Régions, et en intégrant un nombre croissant de ces dernières au processus. Les Commissaires ont aussi continué d'organiser des conférences régionales semestrielles.

« Je cherche à donner aux collectivités une vision cohérente des appels à projets et des appels à manifestation d'intérêt lancés par les administrations et rarement présentés sous la bannière de la SNPLP » (Commissaire) ;

« On a du mal à la toucher du doigt, mais on essaye d'atteindre l'interministérialité » (Commissaire).

Dès 2020, « 5 conseils régionaux ont contractualisé avec l'État auxquels devraient s'ajouter de nouvelles régions d'ici fin 2021 » (DIPLP, 2021, p. 9).

« En 2020, les conférences se sont tenues à distance, permettant d'associer de nombreux acteurs locaux [...]. Les rencontres de 2021 témoignent d'une nouvelle étape et ciblent des thématiques propres aux priorités locales ou nationales » (Ibid, p. 7-8).



29. La mise en œuvre de la SNPLP (2018-2021)

Dispositifs

Cette continuité de la Stratégie n'était pourtant pas garantie. En effet, plusieurs éléments de notre enquête viennent nuancer le caractère presque idyllique attribué à la première séquence de portage de la SNPLP. Derrière l'image d'un pilotage cohérent et intégratif de la Stratégie sous Olivier Noblecourt, des indices témoignent du caractère plus aléatoire, incertain, voire bancal, de cette dernière. Suite au départ d'un Délégué très investi autour de fortes ambitions transformatrices, la nomination d'un **profil plus gestionnaire et pragmatique**, à l'engagement davantage refroidi, peut constituer un **élément explicatif de la survie de la SNPLP**, dont les accents réformateurs initiaux commençaient à se heurter au modèle français d'action publique.

« Dès mon arrivée, on m'a dit : "il faut faire un tableau pour le prochain comité de pilotage à l'Élysée, il faut du reporting, du visuel, qui montre que ça monte, que ça descend » (État central).
« Pour ma part j'étais persuadé que nous n'obtiendrions pas les ressources pour créer le fonds d'investissement social mais la stratégie d'Olivier était de faire semblant » (État central).
« Olivier est peut-être parti car il savait que ça allait péter à un moment, qu'on ne pouvait pas tenir ainsi éternellement » ; « Ça a du sens de passer d'une logique de portage politique avec Olivier à une logique plus technique avec Marine Jeantet, pour l'inscription durable de ce qui est fait. Mais un observateur lointain ne le voit pas : il se dit que ce n'est plus porté » (État central).

L'actualité de la SNPLP : la stabilisation sous contrainte d'un espace d'action publique

Après une période marquée par le risque de délitement, voire de disparition, de la SNPLP, Marine Jeantet et son équipe s'investissent pour réintégrer dans une stratégie d'ensemble la myriade de mesures dont les acteurs se demandent parfois si elles relèvent ou non de la Stratégie. En cela, ils redonnent de la **cohérence**, de la **consistance** et de la **visibilité** à la SNPLP. Cette démarche de recomposition est visible dans l'exercice de « reporting » auquel se livre chaque année la DIPLP en publiant des bilans d'étape. Le maintien de cet exercice après le départ de la première équipe montre que ses successeurs poursuivent le travail. Dès octobre 2020, le bilan d'étape national s'accompagne d'un nombre important de bilans régionaux, réalisés par les Commissaires, qui témoignent de la stabilisation nationale d'une forme de normalisation de la communication autour de la Stratégie. Le tout récent bilan d'étape national, paru en octobre 2021, est particulièrement conséquent, et les bilans régionaux qui l'accompagnent sont encore plus harmonisés, puisqu'ils sont réunis au sein d'un document unique réunissant tous les territoires impliqués.

Dès septembre 2019, l'équipe d'Olivier Noblecourt produit un premier bilan national et les Commissaires de 5 régions rédigent des bilans territoriaux. En octobre 2020, le bilan national de Marine Jeantet s'accompagne cette fois-ci de 13 bilans régionaux (dont 2 concernent des DOM-TOM)⁸¹. Déjà, l'enrôlement d'un plus grand nombre de territoires dans cette démarche de compte-

⁸¹ Départements d'Outre-Mer et territoires d'Outre-Mer (DOM-TOM). Aujourd'hui, on en parle aussi comme des Département et régions d'Outre-Mer et collectivités d'Outre-Mer (DROM-COM).

rendu illustre le travail d'homogénéisation de la communication en cours, même si les Commissaires demeurent des ajusteurs, certains utilisant d'ailleurs une charte graphique et un mode de présentation propres. Enfin, le bilan paru en octobre 2021 est particulièrement dense : deux fois plus long que les documents préalables, il revient sur les trois années de déploiement de la Stratégie, et s'accompagne d'un bilan régional centralisé, qui décrit la mise en œuvre de la SNPLP dans chaque région française, en métropole et en Outre-mer.

Par ailleurs, l'examen du fond du bilan national publié en octobre 2021 révèle le travail narratif effectué par la DIPLP pour témoigner, voire redonner de la consistance à la Stratégie. Tout d'abord, de nombreux éléments de **continuité** par rapport à ses orientations initiales sont mis en avant. Ainsi, ce document expose en premier lieu un certain nombre de mesures existant depuis le début de la Stratégie mais non mentionnées en tant que telles dans la liste des 35 items initiaux. Ces mesures renvoient principalement à des questions de gouvernance : animation territoriale par les Commissaires ; création de 15 GT thématiques dans chaque région ; « choc de participation » des personnes concernées ; évaluation de la SNPLP. Par ailleurs, le SPIE et le RUA sont toujours présentés comme des « chantiers de la stratégie pauvreté » (DIPLP, 2021b, p. 11). Enfin, le bilan revient sur le niveau d'avancement de la mise en œuvre d'une grande majorité des 35 mesures initiales⁸². Nous repérons également la mention de réalisations venant ajuster certaines de ces mesures.

Par exemple, l'appel à manifestation d'intérêt « Accueil pour tous », présenté comme devant favoriser l'accès des familles les plus fragiles aux modes d'accueil, a conduit au soutien de projets dans des territoires marqués par des critères de fragilité sociale (DIPLP, 2021b, p. 30). Il vient donc élargir la mesure initiale « Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles », qui, stricto sensu, ne recouvrait que le « bonus territoires ». De la même manière, une enveloppe de 3M d'euros par an entre 2019 et 2021 a été consacrée au soutien de projets de prévention spécialisée portés par des collectivités territoriales (DIPLP, 2021b, p. 42), alors que la mesure initiale correspondante ne prévoyait de soutenir que les associations de ce champ.

Cependant, le bilan national intègre également dans le giron de la Stratégie des mesures supplémentaires. Nous en avons recensé 14, qui figurent en bleu dans le tableau ci-dessous. Un certain nombre d'entre elles apparaissent destinées à répondre aux effets de la crise sanitaire. Différentes **thématiques** de la SNPLP, dans sa version élargie mise en avant par la nouvelle Délégation, semblent ainsi **réinvesties** sous l'effet de cette dernière.

⁸² Selon notre repérage, 4 des 35 mesures initiales de la SNPLP ne sont pas mentionnées explicitement dans le bilan : Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèche ; Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un ATSEM et un enseignant) ; Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans ; Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants. Par ailleurs, des mesures n'ont été que partiellement mentionnées : nous n'avons pas noté de référence au « coffre-fort numérique », à l'introduction d'un plafonnement des frais bancaires, ni au « bonus territoires ».

Tout d'abord, au niveau de la présentation et de la structure du document, deux nouveaux « piliers » sont mis en avant : aux côtés des engagements traditionnels de la SNPLP⁸³ apparaissent désormais ceux de « Favoriser l'accès à l'hébergement et au logement pour les plus démunis » et « Apporter un soutien monétaire aux plus démunis » (DIPLP, 2021b, p. 3). De plus, le nombre de mesures consacrées respectivement à l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours, à l'hébergement et au logement, ainsi qu'aux maraudes et à l'aide alimentaire ont doublé. Les cinq mesures initialement consacrées à la santé ont également été complétées par trois nouveaux items. Si les thématiques de l'enfance / jeunesse (12) et de l'insertion / formation / emploi / mobilité (12) demeurent les plus conséquentes au niveau du nombre de points qui leur sont consacrés, peu de nouvelles mesures viennent renforcer ces domaines, désormais suivis de près par ceux de l'accès aux droits (10) et de la santé (8).

Avertissement méthodologique

Pour construire le tableau qui suit, nous nous sommes basés sur des référentiels bien distincts.

Tout d'abord, nous avons repris les 35 mesures initiales de la SNPLP, telles que présentées par le Comité national d'évaluation et France Stratégie dans la note d'évaluation de mars 2020 (p. 51 et suivantes). 32 d'entre elles étaient déjà énoncées en conclusion de chacun des cinq engagements de la Stratégie dans son document de présentation, publié par la DIPLP en octobre 2018. Les 3 mesures supplémentaires ont été repérées, par la suite, par le Comité national d'évaluation en échange avec la DIPLP.

Ensuite, nous avons entrepris un travail de recensement des mesures intégrées à la SNPLP par la DIPLP dans un second temps, et qui figurent dans le bilan national d'octobre 2021. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur les sous-titres mis en avant dans ce document (p. 26 et suivantes). 14 mesures supplémentaires apparaissent donc en bleu dans le tableau ci-dessous. Nous sommes toutefois bien conscients que cette extension n'engage pas le Comité national d'évaluation, qui a sans doute une vision plus restrictive de la surface de la SNPLP.

⁸³ Assurer l'égalité des chances dès les premiers pas et conforter les droits fondamentaux des enfants ; Garantir un parcours de formation pour tous les jeunes ; Renforcer l'accès aux droits ; Lutter contre les inégalités de santé ; Mieux accompagner vers l'activité pour sortir de la pauvreté (DIPLP, 2020, p. 3).

Thématique	Énoncé de la mesure
Accès aux droits et lutte contre le non-recours (5 + 5) (10)	Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations
	Revaloriser la prime d'activité
	Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatiques les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le dataframing pour le repérage des bénéficiaires potentiels
	Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique)
	Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 Points conseil budget sur l'ensemble du territoire et introduire un plafonnement des frais bancaires
	Des prestations sociales régulièrement revalorisées
	Des aides exceptionnelles pour parer à l'urgence pendant la crise sanitaire
	Des aides financières ciblées sur les jeunes
	Favoriser l'accès au numérique au quotidien
La domiciliation, préambule de tout accès aux droits	
Enfance et jeunesse (10 + 2) (12)	Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles avec la création d'un « bonus territoires » permettant de diminuer le reste à charge des communes
	Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant « bonus mixité »
	Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places en crèches
	Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle
	Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un ATSEM et un enseignant)
	Des tarifs de cantines plus accessibles
	Des petits déjeuners dans les territoires fragiles
	Des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme Malin)
	Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans
	Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires
La maîtrise des savoirs fondamentaux pour tous : dédoublement des classes maternelles et primaires dans les ZEP et déploiement des cités éducatives dans les QPV	
Favoriser le départ en vacances pour les enfants de familles défavorisées	
Logement et hébergement (2 + 2) (4)	Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants
	Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'Abord »
	Un premier accès aux droits pour les personnes sans domicile ou vivant en bidonville
	Une transformation structurelle de la politique d'hébergement, des dispositifs spécifiques en direction des publics les plus vulnérables
Maraudes et aide alimentaire (1 + 1) (2)	Des maraudes mixtes État / département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants
	L'aide alimentaire : mesures d'urgence et plan de transformation en cours
Insertion, formation, emploi et mobilité (11 + 1) (12)	300 crèches AVIP créées d'ici 2020
	Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales)
	Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022)
	Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financements complémentaires pérennes des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées

	Des expérimentations dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes
	Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance
	Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an
	100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles
	Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire
	Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) », Convergence, Travail alternatif payé à la journée (TAPAJ) et SEVE (médiation active vers l'emploi)
	Mobiliser les entreprises contre la pauvreté
	Lever les freins à la reprise d'activité en matière de mobilité et de garde d'enfants
Santé (5 + 3) (8)	Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé
	Renouveler automatiquement la CMU-C pour les allocataires du RSA
	Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV
	Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire
	Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les Lits d'accueil médicalisé (LAM) et Lits halte soins santé (LHSS) ; 1200 places supplémentaires pour les Appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique
	À la rencontre des populations les plus difficiles à atteindre : les démarches d'aller vers des équipes mobiles pluridisciplinaires
	Une attention particulière à la santé mentale
	Une gouvernance territoriale renforcée pour la réduction des inégalités de santé
Formation et valorisation du travail social (1)	Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours

30. Reclassement de l'ensemble des 49 mesures (initiales et actualisées) par grandes thématiques (8)

La caractérisation des ces 14 nouvelles mesures met en évidence l'apparition d'une série d'initiatives qui relèvent assez directement du **protectionnisme social** (7). En outre, 5 mesures apparaissent pouvoir concilier protectionnisme social et IS ciblé, que nous les ayons classées dans l'une ou l'autre des catégories⁸⁴.

⁸⁴ Nous avons classé l'une de ces mesures (des aides financières ciblées sur les jeunes pendant la crise sanitaire) dans IS ciblé, et quatre d'entre elles (la domiciliation, préambule de tout accès aux droits ; un premier accès aux droits pour les personnes sans domicile ou vivant en bidonville ; une transformation structurelle de la politique d'hébergement, des dispositifs spécifiques en direction des plus vulnérables ; la rencontre des populations les plus difficiles à atteindre à partir des démarches « d'aller vers » des équipes pluridisciplinaires) dans le protectionnisme social.

	Investissement social inclusif	Investissement social stratifié	Investissement social ciblé	Total peIS	Protectionnisme social	Total Général
Création de capital humain	3	0	2	5	7 (dont 4 compatibles avec IS ciblé)	14
Mobilisation de capital humain	0	0	1	1		
Préservation de capital humain	0	0	1	1		
Total	3	0	4 (dont 1 compatible avec protectionnisme social)	7		

31. Caractérisation des 14 mesures apparues durant la mise en œuvre de la SNPLP (DIPLP, 2021)

(Équipe ARENES, 2021 d'après Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître, 2022)

Ce **recours moins revendiqué à la peIS** pour légitimer et orienter les décisions est explicable par la conjugaison d'une appréhension renouvelée de la question sociale par les autorités publiques à la suite des chocs exogènes, d'une prise en compte des critiques issues du monde associatif et d'une forme de pragmatisme ayant rattrapé l'action gouvernementale. On peut aussi avancer l'hypothèse que le départ d'Olivier Noblecourt et le renouvellement complet de la DIPLP aient pu faire le jeu de ce refroidissement doctrinal...

En prenant appui sur le témoignage de membres du Comité d'évaluation, il apparaît que ces nouvelles mesures ne relèveraient généralement pas d'un pilotage intégré par la DIPLP, qui aurait procédé, par ce travail narratif, à une forme de **recomposition de la Stratégie par recyclage** de mesures ministérielles. La Délégation a cependant œuvré ou soutenu leur déploiement. En ce sens, il faut noter le travail collégial effectué au sein de celle-ci et avec le concours des Commissaires pour alimenter en propositions sociales le futur Plan de relance.

Si ce travail n'a pas trouvé un écho direct dans les premières annonces, il a visiblement alimenté la panoplie des mesures arrêtées entre octobre et novembre 2020. De la même manière, alors que de nouvelles synergies semblent se tisser entre DIPLP et DGCS, des initiatives apparaissent, peu ou prou, liées et facilitées par la SNPLP. Il s'agit de la coordination nationale de l'aide alimentaire ou encore du travail de repérage et d'analyse des innovations sociales, effectué dans la logique des « What Works Centers » britanniques (WWC), ces structures qui visent à éclairer la décision publique en mettant l'accent sur « ce qui fonctionne ».

Le dispositif « Vacances apprenantes » serait davantage le fruit de travaux du ministère de l'Éducation nationale que de la DIPLP. Aussi, la mesure pour faciliter l'accès au numérique au quotidien est portée par des crédits de France Relance, qui renforcent la stratégie pour l'inclusion numérique lancée en 2018 (DIPLPb, 2021, p. 38).

« La préparation du monde d'après a été balayée par le remaniement ministériel et le retour de Bercy avant l'été 2020. Au printemps, on a assisté à une erreur d'appréciation sur les questions sociales » (État central).

Le projet WWC, lancé en 2020, vise à repérer à travers une cartographie et un catalogue des projets financés dans le cadre de la SNPLP et en à évaluer certains (DIPLP, 2021b, pp. 21-25).

Le plan « France Relance »

Présentation

Face à la crise sanitaire et à ses conséquences socio-économiques, le gouvernement a mis en place le plan « France relance », doté de 100 milliards d'euros sur deux ans. Il se structure autour de trois volets : l'écologie et la transition énergétique (30 Mds d'€) ; la compétitivité des entreprises (34 Mds d'€) et la cohésion des territoires (36 Mds d'€). Ce troisième volet nous intéresse particulièrement dans le cadre de cette étude, puisqu'il « doit permettre d'éviter la hausse des inégalités, de sauvegarder l'emploi, d'accompagner les personnes précaires et d'encourager la solidarité » (site du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, consulté le 7 décembre 2021).

Les dépenses de France relance sont financées par divers canaux : la troisième loi de finances rectificative pour 2020 ; le PLF pour 2021 et le programme d'investissement d'avenir ; le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 ; et le plan de relance européen.

En ce qui concerne notre sujet, en 2020, le plan s'est donc déployé suivant deux séquences : la mise en œuvre d'une première série de mesures adoptées par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a été enclenchée dès le 31 juillet, avant le lancement d'une seconde salve de mesures dès l'adoption, le 20 octobre, de la première partie du PLF 2021, dont le texte intégral a été promulgué le 29 décembre 2020.

Avertissement méthodologique

En l'absence de document recensant précisément l'ensemble des mesures du Plan de relance, nous nous sommes basés sur l'analyse de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et du PLF 2021. Toutefois, si le premier texte ne semble renvoyer qu'à des mesures liées à ce plan, la loi de finances pour 2021 n'est pas consacrée qu'à ce dernier. Elle lui destine 36,4 Mds d'€, dont 12 Mds sont consacrés au volet « Cohésion », mais d'autres dépenses de relance sont réparties sur le reste du budget de l'État, de la Sécurité sociale et des opérateurs publics. Aussi, le PLF prétend s'inscrire, en matière de dépenses, dans la continuité des priorités du quinquennat et poursuit l'augmentation des crédits au service du renforcement des missions régaliennes, mais aussi du soutien aux plus fragiles (Compte-rendu du Conseil des ministres du 28 septembre 2020). En somme, il n'est pas aisé de distinguer dans les mesures du PLF 2021 celles relevant ou non de France Relance. Comme nous nous intéressons de manière générale aux nouvelles mesures prises par le gouvernement depuis la crise sanitaire et à leurs liens avec la SNPLP, nous avons décidé de prendre en compte l'ensemble des éléments évoqués, qu'ils entrent dans le cadre du Plan de relance ou de l'action de l'État de manière plus générale depuis l'adoption de cette loi.

Observations

Dès la première séquence de déploiement de France Relance, autour de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, apparaissent des mesures sociales.

Tout d'abord, dans le cadre du soutien aux entreprises et à leurs salariés, 31Mds d'€ sont consacrés au financement du chômage partiel. Des mesures financières de soutien à l'apprentissage et l'emploi des jeunes sont également mises en place.

Par ailleurs, plusieurs mesures sont adoptées afin de soutenir les plus fragiles : des aides financières pour les étudiants et les jeunes précaires ; l'ouverture de crédits dédiés au financement de repas à 1 € pour les étudiants boursiers ; le renforcement des moyens dédiés à l'hébergement d'urgence ; et le soutien financier à la mise en place du dispositif « Vacances apprenantes ». Une autre mesure évoquée, prévoyant la mise en place d'une aide financière à destination des conseils départementaux pour prendre en charge les jeunes suivis par l'ASE jusqu'en fin 2020, renvoie à l'une des mesures initiales de la SNPLP.

Par la suite, le PLF 2021 reprend certaines de ces mesures et en ajoute de nouvelles. En ce qui concerne l'insertion et l'emploi, il poursuit notamment le soutien à l'activité partielle, ainsi qu'à l'apprentissage et l'embauche des jeunes. Il investit également le champ de la formation (abondement du Fonds national pour l'emploi-formation ; poursuite de la montée en charge du PIC...), entre autres à destination des jeunes publics également. Enfin, il soutient les logiques d'accompagnement vers l'emploi, en renforçant les moyens des opérateurs clés en la matière. Ici aussi, l'accompagnement des jeunes fait l'objet d'une attention particulière, avec l'objectif de renforcer le volume des dispositifs existants (IAE, Garantie jeunes, Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), contrats aidés, PEC...).

Plusieurs mesures concernent aussi le champ de l'hébergement et du logement : crédits pour renforcer les mesures d'hébergement d'urgence prises pendant la crise ; ouverture de nouvelles places ; accélération de la mise en œuvre du Plan « Logement d'Abord »... et octroi à la SNPLP d'une enveloppe supplémentaire de 5M d'€ sur ce sujet. Des aides financières préalables ont également été renforcées ou remaniées : majoration de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) ; revalorisation de l'AAH ; simplification des modalités de versement des Aides personnalisées au logement (APL)... En outre, on observe des mesures sociales territorialisées : montée en gamme du réseau France Services ; progression des moyens de la politique de la ville ; extension à d'autres territoires de l'expérimentation des TZCLD...

Le PLF 2021 fait aussi mention de mesures en faveur de l'inclusion numérique, afin de favoriser la diffusion la plus large possible de ces usages parmi la population. Enfin, il est prévu de déployer un plan exceptionnel de soutien aux associations engagées dans la lutte contre la pauvreté.

La lecture de ces documents révèle que tout ou partie de 7 des 14 mesures intégrées à la SNPLP par la DIPLP dans son bilan d'octobre 2021 recouvrent des mesures mentionnées dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et / ou le PLF 2021. Pour trois d'entre elles, des mesures étaient déjà présentes dans la première séquence de déploiement du Plan de relance, à la suite de l'adoption de la loi de finances rectificative susmentionnée. La DIPLP aurait donc joué un rôle dans la création de ces 7 mesures au moment de la conception du Plan de relance, avant de les réintégrer, dans son bilan d'octobre 2021, dans le giron de la Stratégie.

32. Le Plan « France Relance »

De plus, la DIPLP et les Commissaires sont impliqués autour de l'**appel à projets de soutien aux associations** engagées dans la lutte contre la pauvreté. Ce dernier se déploie dans le cadre d'un plan de soutien de 100 millions d'euros issu de France Relance, qui devait initialement être mis en œuvre sur deux ans, grâce à deux vagues d'appels à projets. Toutefois, les répondants ayant été très nombreux - plus de 2600 - dès le premier appel lancé le 24 novembre 2020, les décideurs ont dès lors débloqué l'ensemble de l'enveloppe. Face à ce nombre très élevé de candidats, le travail d'instruction des réponses, mené par la DIPLP et les Commissaires, s'est révélé conséquent et intense, d'autant qu'il s'est déroulé dans des délais très courts. Compte tenu de l'extrême sensibilité du sujet, la DIPLP et les Commissaires ont tenu ces derniers, tout en cherchant à défendre des options équilibrées. Si de nombreuses associations ont exprimé leur déception lors de l'annonce des résultats de l'appel, le travail mené a malgré tout contribué à la visibilité et à la crédibilité des acteurs qui s'en sont chargés.

« Les Commissaires ont joué un rôle au moment du plan de relance. Ils ont été au / en contact avec les associations » (association).

Pour sélectionner les projets, le plan de soutien cible quatre priorités et l'AAP afférent se concentre sur trois axes. Comme pour les mesures actualisées de la Stratégie, on repère dans ces derniers un **rééquilibrage** entre les deux **thématiques** phares de la SNPLP (enfance / jeunesse et insertion / emploi) et des sujets plus investis depuis la crise sanitaire (précarité alimentaire, accès aux biens essentiels, accès aux droits, accompagnement social). Les 33 projets d'ampleur nationale sélectionnés (couvrant au minimum deux régions) relèvent ainsi de quatre thématiques : accès aux biens essentiels ; accès aux droits ; insertion et éducation ; enfance et parentalité. Pour leur part, les 707 projets d'envergure régionale ou infrarégionale retenus (DIPLP, 2021b, p. 13) devaient s'insérer dans les priorités définies au niveau régional en cohérence avec les axes nationaux, mais en fonction des problématiques rencontrées sur chaque territoire.

Quatre priorités du plan de soutien : la lutte contre la précarité alimentaire et l'accès aux biens essentiels ; l'accès aux droits ; le soutien aux familles, notamment pour l'accueil des enfants de parents demandeurs d'emploi et en insertion sociale et professionnelle ; l'insertion sociale et professionnelle (DIPLP, 2021b, p. 12).

Trois axes de l'AAP : développer des actions innovantes pour améliorer les services rendus aux personnes en situation de précarité ; moderniser les dispositifs d'accès aux biens essentiels des personnes en situation de précarité, pour éviter les ruptures d'accès aux biens ; adapter les systèmes d'information et infrastructures des associations pour les rendre plus efficaces sur le plan environnemental et économique (Ibid, p. 13).

Cet appel se caractérise par l'attention qu'il porte aux **projets locaux** et au fait de soutenir une certaine **diversité de structures**. En effet, en consacrant deux tiers du budget, soit 65,8 millions d'euros, à des projets d'envergure régionale ou infrarégionale, la volonté de soutenir des initiatives de proximité, adaptées au territoire, est mise en avant. Les projets d'envergure nationale sont, quant à eux, financés à hauteur de 33,5 millions d'euros. Par ailleurs, d'après un examen réalisé par nos soins autour des régions de notre panel, on peut considérer que, s'agissant du niveau national comme du niveau régional ou infrarégional, un tiers des projets sont portés par des associations fortement institutionnalisées (à la taille, l'historicité et la renommée conséquentes) (Secours Catholique, Secours Populaire, Croix Rouge, Banques alimentaires, Emmaüs, Restos du Cœur...), tandis que les deux tiers restants sont le fait de structures plus faiblement institutionnalisées (taille, historicité et / ou renommée plus limitées) (Luoga ; Les Petites Cantines ; Mob'in France ; Wetechcare...).

Alors que l'élection présidentielle se profile, l'ensemble de ces initiatives témoignent que la SNPLP et, avec elle, la lutte contre la pauvreté avancent, en quelque sorte, vers un « **âge de raison** ». Aujourd'hui, la Stratégie, conçue initialement comme l'instrument transformatif d'un État modernisateur, susceptible d'instaurer une réforme du modèle social français sous l'effet de la peIS, est donc entrée dans le cadre de gestion d'un État ajusteur. Alors que la SNPLP aurait pu disparaître sous l'effet de plusieurs chocs, plus ou moins exogènes, qui ont contribué à son

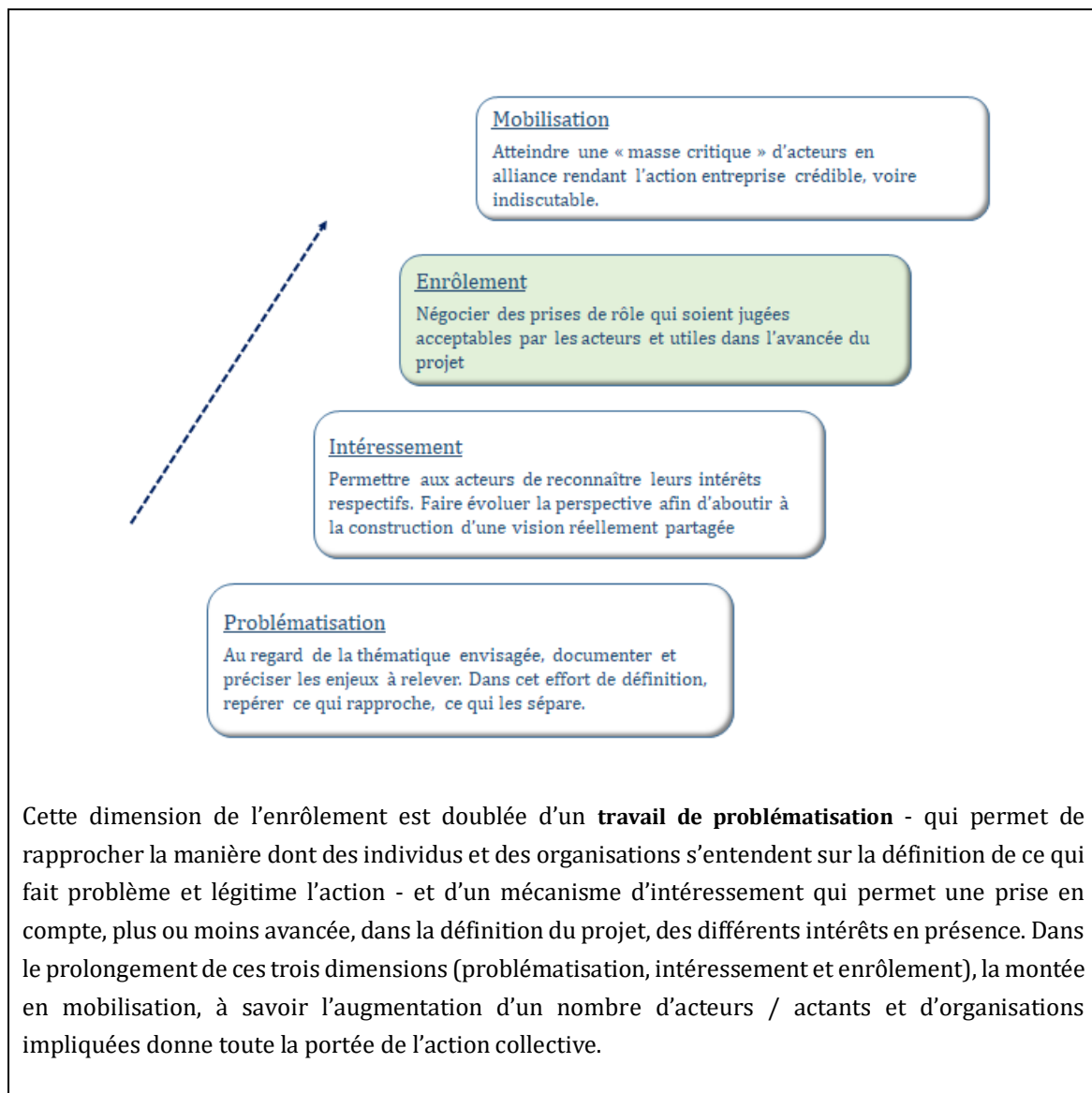
délitement, la nouvelle DIPLP a su, non sans contraintes ni difficultés, se remettre en ordre de marche et continue d'exister dans le paysage politico-administratif national.

Conçue comme une administration de mission dans sa première mouture, elle apparaît aujourd'hui davantage comme une **administration de gestion**. Son portage est donc bien différent de celui de la Délégation précédente, mais son travail d'ajustement, voire de refroidissement, de la substance modernisatrice et transformatrice initiale de la Stratégie face aux réalités sociales et politiques du moment a sans doute été salutaire pour la continuité, voire la survie de cette dernière. À l'évidence, la SNPLP fait moins l'objet d'un affichage médiatique et grand public que dans sa séquence originelle, et sa capacité de se saisir de sujets thématiques pour les piloter dans un centre de calcul intégré apparaît nettement moins affirmée. D'ailleurs, elle est désormais constituée d'autant de mesures ayant un pilotage ministériel autonome, que de mesures propres. Néanmoins, la DIPLP continue d'être mobilisée dans un certain nombre de dossiers et semble garder une **capacité d'influence non négligeable**, comme par exemple dans le cadre des nouvelles mesures pour les jeunes et de la création, en la matière, du « Contrat d'Engagement ». De la même manière, l'espace d'action publique que constitue la Stratégie n'a pas disparu, même s'il s'agit moins d'un centre de calcul véritablement politique et stratégique que d'un espace hybride, recomposé, dont la durabilité est actuellement fortement questionnée à l'approche des élections présidentielles de 2022.

Chapitre 2.

« L'enrôlement » des parties prenantes comme clef de voute de la SNPLP

Au sens de la sociologie de la traduction et de l'action collective (Callon, Latour, 1996 – Audoux, Gillet 2011), le terme « enrôlement » renvoie à une des dimensions parcourant la fabrique de l'action collective et participant à la constitution d'un **système d'« acteur-réseau »**. Il désigne le fait que les différents protagonistes (individus, collectifs, organisations, objets techniques, innovations...) s'engagent par leur action dans un projet, un dispositif et / ou d'un pan de politiques publiques à travers des prises de rôle.



33. Quatre dimensions constitutives de l'action collective et d'un « réseau d'action publique »

(Équipe ARENES, 2021 d'après Callon, Latour, 1996 et Audoux, Gillet, 2011)

▪ L'État sous tension

La SNPLP se déploie dans le cadre d'une **restructuration** de long terme des relations entre les différentes composantes de l'État local. À l'échelle territoriale, la stratégie révèle un État local en quête d'interministérialité. Par ailleurs, elle permet d'aller chercher des ressources au-delà de l'État traditionnel et de mobiliser de nouveaux acteurs clés de l'innovation sociale et de la lutte contre la pauvreté dans les territoires.

Un État local en recomposition...permanente

Depuis une quinzaine d'années, l'administration territoriale de l'État est en réforme permanente (Bezès, Le Lidec, 2010). Historiquement l'administration territoriale de l'État est construite autour de deux logiques (Diamant, 1954) : une logique d'**incarnation territoriale généraliste** portée par le préfet et une logique de **spécialisation sectorielle** reposant sur l'organisation ministérielle et fondée sur la valorisation d'une expertise dédiée. Ces deux rationalités administratives ont connu différentes combinaisons et équilibres selon les périodes et les ministères.

Néanmoins, en 2007-2008, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) constitue un point de rupture important avec une valorisation du rôle du préfet de région dans la coordination des politiques interministérielles, une rationalisation drastique du nombre de directions régionales et départementales, un découplage des organisations régionales et départementales.

Dix ans plus tard, l'administration territoriale de l'État est toujours **en chantier**. Au gré des agendas gouvernementaux les fusions de services se poursuivent. Les crises sociales et sanitaires récentes incitent l'État central à renforcer son rôle en proximité (départementalisation) tout en maintenant son agenda de rationalisation organisationnelle.

À cet égard, une réforme de l'Organisation territoriale de l'État (OTE) est engagée en juin 2019⁸⁵ avec la mise en place, le 1er janvier 2021, dans chaque région des Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), rattachées aux recteurs d'académie et dans chaque département d'un Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES). Enfin, le 1er avril 2021 sont créées les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) marquant la fusion

⁸⁵ Cette réforme poursuit quatre objectifs :

- Désenchevêtrer les compétences de l'État et celles des collectivités territoriales, des opérateurs et des acteurs hors de la sphère publique ;
- Gagner en efficacité en rationalisant les moyens et en favorisant les coopérations entre services ;
- Conférer aux responsables déconcentrés des pouvoirs de gestion accrus et garantir la cohérence de l'action de l'État au profit des territoires ;
- Réorganiser le réseau déconcentré de l'État pour mieux répondre aux priorités du Gouvernement.

intersectorielle entre les services déconcentrés de l'État dédiés à l'économie et ceux à la cohésion sociale.

En l'espace deux ou trois années, le contexte et les **modalités d'intervention de l'État local** changent. Les acteurs territoriaux de la SNPLP le perçoivent nettement, mais les points de vue sur les conséquences prévisibles de ces évolutions divergent en fonction de leur position institutionnelle. Beaucoup d'acteurs s'inquiètent de la contraction des moyens financiers.

« La réforme OTE bouleverse les DDCS et les DIRECCTE et rebat les cartes, y compris pour la SNPLP. Je crains que cela ne ralentisse et ne complexifie l'action sur le terrain » (association).

« La réforme OTE a permis de valoriser la transversalité à la DREETS, en parallèle et en lien avec les objectifs de la SNPLP, même si les collaborations étaient déjà quasi quotidiennes entre la DRJSCS et le service Développement de l'emploi et des compétences de la DIRECCTE, qui avait récupéré lors de la fusion des régions des compétences du SGAR [Secrétariat général pour les affaires régionales], dont l'ESS, pour travailler sur un champ de l'emploi en mode décloisonné. Le rapprochement des réseaux par la réforme OTE est une optimisation qui permet d'avoir une logique intégrée de parcours pour les publics les plus vulnérables, depuis l'accès aux droits jusqu'à l'autonomie et l'accès au travail » (État local).

« Maintenant que je suis sous-préfète à la relance, je vois les choses du côté des services de l'État. Les moyens humains s'y réduisent comme peau de chagrin (fusion emploi / insertion et social / politique de la ville). Cela fait de ces services des gestionnaires » (État local).

Un État local à la recherche de l'interministérialité

Comme indiqué précédemment, la volonté initiale de la DIPLP était de régionaliser l'espace d'action publique concerné en s'appuyant sur la nomination des Commissaires à la pauvreté auprès du Préfet de région. Celle-ci tardant jusqu'à l'été 2019, ce sont les Préfets de département et les DDCS qui ont, dans un premier temps, pris la main sur la négociation contractuelle. En effet, depuis la réforme de 2008, le rôle des **Préfets de département** a été orienté plutôt vers des fonctions de gestion et d'ordre public (Bezès, Le Lidec, 2010). L'interministérialité est plutôt réservée au **niveau régional** même si, formellement, la réforme de l'OTE la réintroduit au niveau départemental.

« Au sein de l'État, l'interministérialité est peut-être plus simple au niveau régional. Le mariage forcé des DIRECCTE avec les DRJSCS correspond à la force des évidences, même si ces directions n'ont historiquement ni les mêmes finalités, ni les mêmes cultures, ni les mêmes compétences » (État central).

L'arrivée en région des Commissaires a permis de « mettre de l'huile » dans les rouages, facilitant la coopération entre les différentes instances de l'État local. Si l'atterrissage dans l'administration préfectorale a parfois provoqué des frictions, les Commissaires parviennent en majorité à enclencher un **mécanisme de coopération**.

« Même si l'on ne peut considérer que la lutte contre la pauvreté soit un sujet majeur pour le corps préfectoral, les Préfets répondent facilement à mes sollicitations et se rendent disponibles pour les déplacements et l'animation des comités départementaux. Je veille à les associer

« systématiquement à mes déplacements, ainsi que les sous-préfets d'arrondissement. Mon expérience en tant que SGAR me permet de gérer les prévenances nécessaires et utiles avec le corps préfectoral et les élus locaux » (Commissaire).

« Les relations sont bonnes avec les services de l'État même si j'ai d'abord été vu comme un concurrent par le Directeur de la DRJSCS, qui avait géré le Plan pauvreté » (Commissaire).

« Je me suis un peu "frité" avec le Préfet de région. Je n'avais pas la même manière, régaliennne, d'aborder / appréhender la pauvreté que lui » (Commissaire).

Pour les Commissaires, le travail de fabrique de l'interministérialité à l'échelle locale rencontre deux **difficultés** : une difficulté liée au double rattachement de la SNPLP et donc à la propre double affiliation, et une autre liée à la superposition des dispositifs sectoriels provoquant parfois des emboîtements manquants comme c'est le cas avec la politique de la ville.

La SNPLP souffrirait donc d'un **double rattachement** : d'une part, le portage de la Stratégie elle-même est confié à la DIPLP (ligne stratégique) et à la DGCS (ligne administrative et de gestion) et, d'autre part, les Commissaires placés sous la double autorité des Préfets de région (ligne hiérarchique) et de la DIPLP (ligne fonctionnelle). Cette double ligne peut générer des confusions dans les instructions, les Commissaires n'étant pas toujours destinataires des instructions données aux Préfets par la DGCS sur la mise en œuvre de certaines mesures de la Stratégie. La fragilité du positionnement de la DIPLP au niveau central se répercute sur les Commissaires, dont certains ont été mis en difficulté par une relation hiérarchique directe entre l'administration centrale (DGCS) et le Préfet.

Aussi, la **dispersion** des compétences et l'**empilement** des dispositifs sectoriels posent un défi complexe de coordination de la Stratégie pauvreté.

« Pour illustrer l'empilement de dispositifs en matière d'emploi, prenons l'exemple du dispositif "1 jeune 1 solution" du Plan de relance qui, certes, vient avec des moyens importants mais, vu de l'intérieur, s'apparente à une usine à gaz à laquelle il faut donner sens auprès des partenaires extérieurs. Cela se fait dans un contexte où, du fait des actes de décentralisation et de déconcentration successifs, certaines compétences ne sont plus à la main de l'État (ex. : accompagnement / formation des demandeurs d'emploi où l'on retrouve l'État et les collectivités) donc l'exercice est complexe. Il faut trouver les synergies d'un point de vue technique : cela prend de plus en plus de temps pour ne pas être sur une addition de stratégies et de dispositifs mais bien sur une complémentarité » (État local).

Cependant, encore une fois, l'animation de la Stratégie par les Commissaires se déploie dans des **configurations locales très variées** : ici, Préfet et Agence régionale de santé (ARS) travaillent en bonne harmonie tandis que là, ils s'ignorent alors que le Rectorat se montre particulièrement actif sur la Stratégie.

« S'agissant des relations entre les différentes composantes de l'État local, on a un bilan contrasté d'un territoire à l'autre selon les budgets, les acteurs, les secteurs, l'organisation des territoires d'accueil, la mobilisation des Préfets et l'écoute des services déconcentrés et les thèmes, plus ou moins cloisonnés » (association).

Par ailleurs, l'articulation entre **politique de la ville** et Stratégie pauvreté ne semble pas avoir été pensée ni organisée. Ainsi, dans les territoires dits prioritaires, l'emboîtement entre la politique de la ville, en particulier le rôle des Préfets délégués à l'égalité des chances (PDEC) et l'action des Commissaires dans le cadre de la SNPLP reste largement à construire.

Si la Stratégie reflète et répercute les tensions d'un État local en restructuration, elle ouvre de **nouvelles coopérations** au-delà des services déconcentrés traditionnels. Cette ouverture doit beaucoup à l'activisme des Commissaires qui, d'après leurs témoignages et ceux recueillis auprès de leurs interlocuteurs, travaillent à « ajuster » la SNPLP aux contextes régionaux et locaux. À eux de jauger les rapports de force, les volontés d'agir et de faire advenir le possible. Leur **activité d'ajustement** se déploie dans deux directions : faire travailler ensemble les élus locaux et les services déconcentrés de l'État d'une part et, de l'autre, mobiliser de nouveaux acteurs autour de l'État local.

« Les services ont rapidement vu l'intérêt d'une collaboration avec moi, car j'ai mis du lien avec les élus, facilitant ainsi leurs actions » (Commissaire).

« J'ai été étonné du peu de liens entretenus par les services déconcentrés avec les élus. Les relations avec le rectorat sont bonnes et plus difficiles avec l'ARS. J'ai beaucoup insisté dans les premiers temps pour associer les interlocuteurs de cette dernière, mais ils sont actuellement trop mobilisés par la Covid » (Commissaire).

Ainsi, les Commissaires s'emploient à créer des espaces d'échanges et d'interdépendances entre les services déconcentrés et les élites locales investies sur le social. Ils travaillent aussi en coopération avec des structures qui **échappent à l'interministérialité préfectorale** mais qui sont des acteurs clés de la territorialisation de la SNPLP, tels que le Rectorat, l'ARS, la CAF ou Pôle Emploi.

« La CAF a rapidement été impliquée dans la SNPLP, dès 2018. La Préfecture a organisé une réunion pour expliquer cette Stratégie à la CAF, les services de l'État ont impulsé des réunions de travail avec elle et la sous-préfète a arrêté les axes prioritaires de cette dernière en la matière » (organisme de protection sociale et de l'emploi).

« Pôle Emploi a porté la SNPLP et eu des échanges réguliers avec divers acteurs. Il a informé et mobilisé les acteurs de la lutte contre la pauvreté » (organisme de protection sociale et emploi).

« La CAF travaille de concert avec Pôle Emploi et la CPAM sur la partie insertion des bénéficiaires du RSA » (État local).

Le retour de l'État dans les compétences décentralisées

La décentralisation a contribué à morceler davantage la politique sociale, **morcellement** à l'encontre duquel le chef de filât départemental peine à lutter (Lafore, 2013). Elle a aussi considérablement affaibli la capacité de l'État, l'action se faisant désormais à partir de la détermination des moyens. Ce « gouvernement à distance » (Epstein, 2005) est vécu par certains acteurs comme le retour d'un **néo-jacobinisme instrumental**.

« La SNPLP a un inconvénient : un très fort parisianisme. Les services déconcentrés sont vus comme des services parisiens sur site. Tous les jours, un chargé de mission envoie une nouvelle priorité. Il n'y a pas de marge d'adaptation (montants très précis dans les conventions, AAP nationaux ne tenant pas compte de l'épaisseur de la réalité du territoire...) » (Commissaire).

La SNPLP marque finalement un retour de l'État dans les **politiques sociales décentralisées**, dont les CD sont les principaux bénéficiaires. Les mesures sociales proposées traduisent une critique des « résultats » des politiques sociales décentralisées. Certains Départements sont soupçonnés de reconduire, année après année, des politiques publiques routinisées faiblement innovantes, notamment en matière d'accompagnement des plus fragiles.

« J'ai perçu le message "vous devez faire mieux" et je réponds "nous devons faire mieux ensemble". Les CD n'ont jamais eu, seuls, la main sur l'insertion sociale et professionnelle : l'État a toujours été omniscient, omniprésent. Il ne déconcentre pas et ne donne pas véritablement les moyens aux collectivités d'être de véritables chefs de file. Réforme après réforme, il se désengage mais vient contrôler, évaluer et dire qu'elles ne sont pas suffisamment efficaces. J'en conviens, mais il faut interroger chaque niveau de responsabilité : on ne peut incriminer les seuls CD, ce ne serait pas objectif et sérieux » (Département).

« Les Départements volontaires pour expérimenter des actions en rapport avec la protection de l'enfance sont les "bons Départements". De la même manière, quand j'étais élu, seules les collectivités qui acceptaient de reloger les Roms venaient aux réunions avec la DIHAL portant sur leurs campements illicites. L'État n'était jamais en contact avec les autres. Or, si vous ne voyez que les bons élèves, vous ne faites pas une politique publique mais une politique darwinienne et vous aggravez les écarts territoriaux » (État central).

Par la contractualisation, l'État cherche à réactiver les collectivités notamment sur les questions de **performance** de l'action publique et d'évaluation des politiques menées. Il peut ainsi réinvestir un champ dont il s'était désintéressé, y compris, là encore, sous l'angle de l'**évaluation** des politiques publiques. Cette réactivation ne signifie toutefois pas un retrait. De fait, pour la majorité des enquêtés, les politiques sociales ne peuvent pas être gérées seulement à l'échelle locale, sans implication de l'État.

« Les logiques descendantes (ministérielles, verticales, en silo) sont légitimes mais elles doivent s'articuler à des logiques territoriales et horizontales, notamment régionales. Ces dernières dépendent de ce qui préexiste et des coopérations entre acteurs. Or, les appels à projets créent de la concurrence et les priorités ne sont pas forcément les mêmes selon les territoires et leurs besoins (vision différente d'une vision parisienne) » (Commissaire).

Ce dernier serait donc légitime à fixer un cadre national et à mobiliser les territoires même si des **points de tension** demeurent autour des modalités : la faiblesse budgétaire de la Stratégie, la rigidité de sa contractualisation – perçue par les CD comme l'un des « irritants » majeurs – ou encore la faible association des collectivités territoriales à son suivi sont autant d'éléments mis en avant par nos interlocuteurs.

Par exemple, certains départements de Bretagne avaient déjà mis en place le premier accueil social inconditionnel de proximité et ont été gênés dans leur action par le nouveau référentiel national.

Nombre de CD soulignent qu'une plus grande souplesse et une **fongibilité** des crédits devraient être mises en place afin de pouvoir reporter les moyens vers les actions les plus prioritaires.

▪ **La figure atypique des Commissaires**

L'une des évolutions significatives que la Stratégie nationale de prévention et lutte contre la pauvreté de 2018 marque par rapport au précédent Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 concerne « **l'architecture humaine** » sur laquelle la gouvernance doit se mettre en place.

Une figure atypique créée en plusieurs étapes et par tâtonnements

En février 2019, Édouard Philippe s'engage publiquement à ce que « des **Hauts-Commissaires** entièrement dédiés à l'accompagnement de la mise en œuvre de la stratégie pauvreté » soient présents dans chaque région. Ces acteurs « (...) seront des interlocuteurs privilégiés, qui connaissent la réalité des territoires ». Par la création officielle de cette fonction spécifique, le Premier ministre entend ainsi rassurer les français « que l'État est pleinement investi, sur le terrain, pour que cette Stratégie pauvreté aide à changer la vie de nos concitoyens les plus précaires » (DIPLP, Dossier de presse, 2019a, p. 4).

La plus-value de cette nouvelle figure semble reposer sur deux spécificités. D'une part, la mise en œuvre de la SNPLP représente **l'intégralité de la mission** de ces Hauts-Commissaires, qui y seront « entièrement » voués. D'autre part, les Hauts-Commissaires ont vocation à avoir une **proximité inédite et affirmée avec les territoires**, de par leur connaissance des problématiques locales ainsi que par leur positionnement en tant qu'interlocuteurs directs et privilégiés des différents acteurs des politiques sociales (société civile, collectivités territoriales, élus, services déconcentrés de l'État).

S'ils doivent ainsi incarner la volonté du Président et du Premier ministre que la Stratégie se déploie de façon efficace au plus près des territoires, les Hauts-Commissaires ont pour mission constitutive avant tout de la **mettre en œuvre** et de la **piloter**.

Le texte qui annonce en juillet 2019 la nomination par le Premier ministre des dix-huit premiers Hauts-Commissaires les présente comme des acteurs en charge « d'assurer le déploiement de la stratégie pauvreté dans les territoires » (DIPLP, Dossier de presse, 2019a, p. 3), insistant sur les « **compétences de terrain** » (Ibid., p. 7) de ces personnalités retenues à l'issue d'un processus de sélection « rigoureux » et recherchant la plus grande variété de profils, à l'image de la dimension multisectorielle de la Stratégie. De fait, la rédaction des biographies dans le communiqué de

presse de Matignon met en exergue l'**hétérogénéité** (en termes d'expérience, d'âge, de formation, de statut) des profils qui composent cette première promotion chargée, par son existence même, de faire exister la SNPLP, à tous les sens du terme : l'incarner, lui donner une réalité, la promouvoir, la déployer. L'idée initiale de la DIPLP aurait été de mettre en place des « Préfets de la pauvreté » mais elle se serait heurtée à une certaine opposition du corps préfectoral. Ainsi, les Hauts-Commissaires, qui arrivent seulement à la fin de l'été 2018, ne seront pas associés aux premières contractualisations.

Si, formellement, « la nomination aux emplois de Commissaire à la lutte contre la pauvreté est prononcée par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre de l'intérieur, après consultation du ministre chargé des affaires sociales et avis du Préfet de région » (Décret n° 2019-1594, Art. 44-1), la procédure de pré-sélection (le choix final revenant aux Préfets de région) de la première promotion a impliqué également un représentant de la société civile, affirmant ainsi la volonté de l'État de choisir des **personnalités capables de coordonner** et relier les acteurs sur le terrain :

« Olivier Noblecourt a participé au jury final [...] mais il n'a pas fait toutes les auditions, d'abord car il en connaissait quelques-uns et, même quand il était présent, [...] il était plutôt en observation et confirmation (ou pas) de ces pré-choix. [...]. Le jury était intéressant car il a réussi à converger alors que les membres portaient de mondes totalement différents : le Ministère de l'intérieur appréciait la potentielle collaboration avec le Préfet, les affaires sociales vérifiaient que le candidat connaissait un peu le champ [de la lutte contre la pauvreté], et [le représentant du monde associatif] souhaitait savoir si le candidat, en étant représentant de l'État, allait laisser de la place au secteur associatif. Il y avait un accord sur le fait qu'il fallait : 1) de fortes personnalités, 2) avec une connaissance des rouages de l'État, 3) des personnes pas totalement inconnues du champ social ou associatif sur ces problématiques, et 4) ayant bien intégré la SNPLP, car les Commissaires sont arrivés après l'annonce du Président de la République » (association).

À la différence de ce qui était prévu initialement en juillet 2019, le décret de janvier 2020 établit une différence entre la France métropolitaine et les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution – c'est-à-dire les Départements et régions d'Outre-Mer (DROM). Dans ce dernier, l'État ne nomme pas un Commissaire à part entière mais délègue « un haut fonctionnaire dans ces fonctions ». Cette **différence de traitement** entre France métropolitaine et territoires ultramarins est justifiée par les spécificités de l'organisation administrative des DROM, amenant ainsi la fonction de lutte contre la pauvreté à être confiée aux sous-Préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse, avec l'appui éventuel d'un chargé de mission.

Au moment de l'officialisation de la nomination par décret en janvier 2020, le **titre de Haut-Commissaire disparaît** pour être remplacé par celui de Commissaires à la lutte contre la pauvreté (Décret n° 2020-42 du 24 janvier 2020). Régi par le décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État, l'emploi de Commissaire à la lutte contre la pauvreté figure parmi les emplois de direction de l'**administration territoriale de l'État**, dans le groupe III, à côté des ceux de directeur régional, de directeur départemental, de directeur régional adjoint,

d'adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales et de directeur départemental adjoint (Décret n° 2019-1594, Art. 35. I.).

Les objectifs du gouvernement ne semblent pas compromis par un tel **changement de qualification**, de Haut-Commissaire à Commissaire tout court, dont l'impact porte essentiellement sur le **positionnement** de cette nouvelle figure au sein du dispositif administratif. Certes, du fait de la nouveauté de la fonction, de sa dimension interministérielle et du contexte de réorganisation territoriale dans lequel la création des CLP est intervenue, ce positionnement a été long à trouver pour certains. Le décret place explicitement les CLP auprès du Préfet de région :

« Dans chaque région, un Commissaire à la lutte contre la pauvreté assure, sous l'autorité du Préfet de région, la coordination régionale et le pilotage interministériel de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté, en mobilisant l'ensemble des administrations concernées par les politiques publiques qui y concourent. Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, un haut fonctionnaire est délégué dans ces fonctions » (Décret n° 2020-42, Art. 1).

La réalité est cependant inégale d'une région à l'autre, et ce en fonction de la sensibilité du Préfet aux enjeux liés à la pauvreté, de la personnalité ou du parcours antérieur du Commissaire et notamment de sa familiarité avec l'organisation administrative de l'État et le fonctionnement d'une préfecture, de l'intensité des dynamiques présentes dans les territoires et des postures politiques des acteurs en présence, voire tout simplement de la situation géographique des locaux dans lesquels le Commissaire travaille. Pour une partie des Commissaires, cet **apparent déclassement**, ajouté à leur nomination tardive, intervenue plusieurs mois après leur prise de fonction en tant que « préfigurateurs », a pu retarder l'intégration dans les services de l'État ou la rendre plus difficile.

« L'accueil qui leur a été fait va de la courtoisie au rejet : ils sont assez seuls et doivent faire leur place "avec les dents" » (État central).
« Notre arrivée rompt avec le fonctionnement habituel des services et des acteurs habitués à la figure unique du Préfet. Toujours sensibles aux signaux de reconnaissance, nombreux ont interprété, non sans ironie, la transformation des Hauts-Commissaires en "Bas-Commissaires" » (Commissaire).

La presse de l'époque relève bien que « au passage, les 18 Hauts-Commissaires nommés par Édouard Philippe en juillet dernier **perdent leur "haut"** pour devenir Commissaires » (Localtis, Média Banque des territoires, 27 janvier 2020) et laisse entendre que le changement d'appellation aurait été reçu avec « satisfaction » par le corps préfectoral, dont certains membres auraient pu craindre, dans un contexte de pénurie de moyens, la concurrence ou l'ingérence des nouveaux Hauts-Commissaires chargés d'une mission par définition transversale à toutes les politiques.

Diversité des positionnements et des modes d'action

En dépit des difficultés initiales et de ce sentiment d'avoir été « rétrogradés » avec des conséquences en termes d'image, deux ans après la création de la fonction, les dix-huit CLP ont

pris leurs marques et pleinement déployé leur rôle dans toutes ses dimensions. Tous assurent aujourd'hui la mission de **coordination régionale et de pilotage interministériel** de la SNPLP. Tous, dans une grande variété de configurations, ont mis en place divers dispositifs pour mobiliser, avec peu de moyens, dans un esprit interministériel et transversal, l'ensemble des administrations en charge des politiques publiques qui concourent ou peuvent concourir à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, bien au-delà des politiques spécifiques à la pauvreté des jeunes et de enfants.

Ils reflètent ainsi le champ élargi que la SNPLP couvre depuis 2018, lors de l'abandon de la mention « pauvreté des enfants et des jeunes » de 2017. À l'intérieur de ce périmètre étendu, chaque Commissaire accomplit sa mission **d'une façon qui lui est propre**, selon la taille et la situation socio-économique de la région, et selon nombre d'autres variables : implication du Préfet de région et des Préfets de département dans l'action sociale, moyens administratifs disponibles, structuration du tissu d'acteurs associatif, pour n'en citer que quelques-unes. La présence d'un PDEC compte également parmi les facteurs pouvant agir sur le positionnement du Commissaire.

« L'arrivée de PDEC depuis l'été 2020 a changé ma relation aux conseils départementaux, ces derniers s'adressant plutôt aux nouveaux interlocuteurs. Depuis, je suis invitée aux réunions que les PDEC organisent avec les CD et je fais le lien avec la DIPLP. Du fait de cette médiation, je suis plutôt dans un rôle de ressource, de coordination et de validation. Tout en ne participant pas directement aux discussions techniques avec les CD concernant la contractualisation, je revois néanmoins les conventions avant leur signature et organise des revues de contractualisation avec les DDCS, pour les réorienter si besoin » (Commissaire).

Aussi, au cours des réunions du comité de pilotage pour le suivi de la mise en œuvre de la SNPLP, la Commissaire laisse l'animation à la PDEC, qui semble être la seule autorité capable de mobiliser les services, les collectivités, les élus et les partenaires. Elle se limite à des interventions ponctuelles techniques et au mot de conclusion (Copil SNPLP - Observation).

Les Commissaires font finalement preuve de **souplesse** selon les territoires : être présents ou non en fonction des situations, piloter ou non.

« Aujourd'hui, la place du CLP dépend de celle qu'il a acquise auprès du Préfet : il y a 1) les Préfets qui font une totale confiance au CLP et qui lui délèguent une responsabilité, 2) d'autres qui pensent que c'est un gadget qui a été voulu par l'État, donc ils l'appliquent mais pas plus que ça, et 3) ceux qui pensent que c'est la DRJSCS qui est la vraie cheville ouvrière et que le CLP est là pour faire du relationnel, pour tourner entre les opérateurs (CD, villes, associations). [...] La personnalité des CLP joue également mais ce qui joue continuellement c'est si le CLP a la reconnaissance de son rôle auprès du Préfet et des administrations, et si ce rôle-là est incarné, les relations avec les conseils départementaux sont facilitées » (association).

Dans une grande variété de configurations, tous les CLP prennent des **initiatives** pour mettre en place la coordination régionale, pour travailler avec les collectivités, pour rencontrer et mobiliser les élus, pour obtenir des informations et articuler leur travail avec le Rectorat, l'ARS, Pôle Emploi et la CAF.

« Il s'agit de constituer des tours de table relativement innovants, associés à la diffusion de méthodes de travail fluides et agiles, de permettre de la coordination interinstitutionnelle et des décloisonnements intersectoriels, notamment de rapprocher et faire travailler ensemble des acteurs aux logiques, socialisations et parcours différents, mais aussi des métiers : éducation, travail social, animation socio-culturelle et sportive. Il s'agit aussi de favoriser la convergence des initiatives nationales et locales » (Commissaire).

Par des réunions régulières, des études, des groupes thématiques, des comités départementaux de suivi, des méthodes innovantes, des newsletters, des revues de contractualisation, des expérimentations, l'**animation interactive et participative** des groupes de travail, des rencontres bilatérales avec les acteurs de la société civile et avec les entrepreneurs, les Commissaires essaient de « *construire une communauté d'ensemble, polycentrique, apprenante et novatrice* » (Commissaire).

À titre d'exemple, un Commissaire a lancé un groupe de travail « connaissance », accompagné par un comité scientifique, sur la réalité de la pauvreté dans sa région mais aussi sur ce qu'est cette politique publique, avec un recul et un regard critique. L'objectif recherché était de ne pas faire fausse route, mais aussi de créer une culture partagée et objective sur la réalité de la pauvreté, au-delà des représentations et préjugés individuels liés aux parcours de chacun, grâce notamment à des formations multi-acteurs. Ce GT contribue à identifier ce qu'il existe comme savoir sur la pauvreté dans la région en termes de cartographie, d'observations, de statistiques et de monographies, pour repérer les indicateurs pertinents à produire et partager afin de pouvoir mesurer les résultats (Commissaire).

Le rôle d'ensemblier est essentiel pour une partie des Commissaires. Certains se comparent à des **chefs d'orchestre**, d'autres à des **traducteurs**, car ils constatent que beaucoup d'acteurs ont besoin de sens et d'une vision de la lutte contre la pauvreté qui soit transversale. Leur ambition est de construire un **climat fédératif** pour « identifier les trous dans la raquette » et essayer de structurer, lier les mailles, créer ainsi des fertilisations croisées. Ils sont « au milieu du gué », pour motiver, coordonner, mettre en relation et guider le « maquis d'acteurs » entre le niveau national, régional et local (association). Ils considèrent que la mutualisation, la coopération et la coordination à l'échelle régionale relèvent complètement de leur mission.

Lors du premier confinement, un Commissaire est par exemple entré en lien avec l'association régionale des entreprises agroalimentaires, via les Banques alimentaires. Ceci a donné lieu à la signature d'un protocole de collaboration régionale sur le don alimentaire d'une durée de deux ans, rassemblant la Préfecture, le Conseil Régional, quatre associations caritatives ainsi que l'association régionale des entreprises agroalimentaires, pour formaliser les contributions financières des acteurs publics, valoriser les dons en nature des industries agroalimentaires et mieux coordonner les signataires. Le Commissaire a aidé au renforcement de ces coopérations et assuré le suivi de la collaboration en maintenant des réunions de travail avec ces acteurs et en mettant en avant des sujets sur lesquels il était possible de travailler collectivement. Il a aussi permis à l'association régionale des entreprises agroalimentaires de se faire connaître par les associations caritatives qui fonctionnent souvent de façon très localisée mais sans visibilité à

| *l'échelle régionale. Or, l'approche régionale peut leur permettre de relayer des informations et, potentiellement, des dons (secteur socio-économique).*

Dans la **grande variété** des façons d'accomplir ces missions de coordination et de pilotage et en dépit de la forte hétérogénéité des contextes et de situations territoriales, les CLP disposent néanmoins d'espaces de partage et d'échange au travers de la DIPLP, placée sous l'autorité du ministre en charge des Solidarités de la Santé. Confiée depuis mars 2020 à Marine Jeantet, médecin de santé publique et elle-même ancienne Commissaire à la lutte contre la pauvreté pour la région Île-de-France, la délégation permet entre autres aux CLP de se constituer en **communauté de pratique** et d'interagir entre eux, sans pour autant constituer un réseau formalisé, visible de l'extérieur.

Entre affirmation régionale, animation pluri-institutionnelle et discrétion tactique

Avec Olivier Noblecourt, c'était le délégué interministériel lui-même qui incarnait la Stratégie et la portait politiquement et publiquement. Avec la création de Commissaires dédiés, cette incarnation s'est **transportée** au niveau territorial. Placés sous l'autorité du Préfet de région et membres du Comité régional de l'administration (CRA), les CLP sont avant tout des hommes et des femmes de terrain. Ils sillonnent leur territoire, de l'échelle régionale à celle micro-locale, et semblent apprécier le fait de porter la SNPLP au plus près de l'action et de la pauvreté elle-même. Par leur simple présence de proximité, ils se font « *conscience muette, pour montrer que la lutte contre la pauvreté est là* » (Commissaire).

Ils disposent pourtant de **peu de moyens** : un bureau auprès du Préfet ou dans les locaux du SGAR, voire parfois dans une direction départementale. Souvent seuls, ils bénéficient dans certains cas d'un appui administratif dédié ou plus fréquemment mutualisé avec d'autres services, ce qui peut leur permettre une meilleure intégration et acceptation :

| « *Les CLP ont eu l'intelligence de ne pas créer d'administration supplémentaire, avec des chargés de mission : leurs équipes sont les directions régionales. [...]. Il vaut mieux avoir fait un stage au Quai d'Orsay avant d'être CLP* » (État local).

Sans avoir de services propres, certains peuvent s'appuyer sur un chargé de mission ou un, maximum deux stagiaires. De même, **sans identité visuelle spécifique** attribuée à la fonction de Commissaire ils utilisent, dans leurs supports de communication (PowerPoint, signature courriel...), le logo du Préfet de région et puisent aussi dans le matériel de communication de la DIPLP (charte graphique, par exemple), sans forcément que l'on ressente une grande harmonisation entre les documents qu'ils produisent.

| *On note cependant une progression dans la convergence visuelle et aussi dans la structuration des bilans qu'ils viennent de produire à l'automne 2021* (État local).

Certains, les comparant aux Directeurs généraux (DG) d'ARS, relèvent que, contrairement à ces derniers, les Commissaires « *n'ont pas de services propres, ils ont beaucoup de difficultés à s'intégrer au corps préfectoral et ne sont pas les chefs de l'organisation administrative issue de la réforme*

OTE » (chercheur). Presque tous, en revanche disposent d'une voiture car les déplacements sur le terrain sont la partie centrale de leur travail. Comme le dit l'un d'entre eux, ils adoptent le « **management en hélicoptère** » : survoler pour voir le global et aller sur le terrain quand nécessaire, pour serrer des mains, reconnaître et valoriser les actions, voir les acteurs institutionnels, les opérateurs et les personnes concernées (en allant « *jouer de la guitare avec des manouches* » et « *discuter avec des bénéficiaires du RSA avec un vocabulaire très simple* »).

Les acteurs dans les quartiers ont besoin par moment de **soutien** et « *de savoir que le Commissaire connaît ce qu'ils font* ». Si le CLP reste dans son bureau pour coordonner et piloter, « *il va rater des choses* ». Ainsi les CLP ont l'impression de « *remettre du sens là où il n'y en a plus, notamment autour de la question du vivre ensemble, souvent perdue par l'acteur local qui gère des stocks insuffisants et des frustrations* ». Ne pouvant approcher tous ces territoires que ponctuellement, « *le fil de la proximité est encore à tisser, même s'il peut exister à certains endroits* » (Commissaire). Les CLP rencontrent les acteurs, en vue de les connaître, de les convaincre, de les mobiliser, d'obtenir des informations, de collecter des données, de promouvoir des appels à projets, de mettre en réseau, de coordonner les échelons... car, pour eux, **les leviers** de la prévention et de la lutte contre la pauvreté sont partout.

Ainsi, les CLP finissent par être de véritables **acteurs tout-terrain**, qui ont acquis une connaissance fine et précise des acteurs et des besoins. Alors que le décret les concernant les présente avant tout comme des coordinateurs, des garants de l'interministérialité et d'une articulation efficace entre l'État et les collectivités, les CLP se révèlent être, par leur investissement personnel et leur engagement, bien plus que cela.

« *Il est largement admis que les Commissaires ont bien investi et incarné cette fonction et sont devenus des interlocuteurs pertinents, capables à la fois de tenir compte des préoccupations des acteurs de terrain et d'assurer la cohérence des orientations locales avec les priorités nationales. Leur rôle de proximité est particulièrement apprécié par les associations de lutte contre la pauvreté qui n'avaient pas toujours, au sein de l'État, de point de contact bien identifié ou suffisamment disponible* » (IGAS, 2021, p. 35).

Le gouvernement les avait imaginés comme des envoyés spéciaux de l'État qui, tels les « **Missi dominici** » au IX^e siècle, contrôlèrent en quelque sorte la cohérence et l'effectivité des politiques sociales déployées au niveau local.

« *La nomination des Commissaires en région s'inscrit dans une logique de régionalisation des crédits en rapport avec les conventions de contractualisation : on crée des Commissaires régionaux qui [...] vont gérer toute cette matrice [nationale], vont pouvoir déployer les moyens en fonction des priorités du territoire, pendant que l'État central observera et suivra les résultats obtenus* » (État central).

Ils sont cela, bien sûr. Lors d'une réunion avec les animateurs et co-animateurs des groupes de travail de la région, à titre d'exemple, le CLP présente le bilan périodique de la stratégie en tant que « *dynamique collective locale* », qu'il est pourtant nécessaire d'inscrire dans une logique commune.

Le Commissaire s'exprime clairement en tant que relais du national auprès du local et se pose en garant du fait que le local ne s'écarte pas de la vision nationale. Tout au long des échanges, il rappelle constamment l'esprit de la stratégie nationale, ses objectifs généraux, la vision d'ensemble (Réunion des animateurs des GT, observation, 2021).

Cette posture qui semble être celle d'un simple relai entre l'État et les autres acteurs s'explique en partie par un souci de **discrétion**, une forme de **modestie**, sans doute homothétique à celui qui s'exprime vis-à-vis du corps préfectoral. Car les CLP sont des généralistes, tout-terrain et polyvalentes, qui peuvent **se sentir moins légitimes** que les acteurs associatifs pour avoir des avis personnels sur la pauvreté, tout comme ils peuvent se sentir moins légitimes que les Préfets pour exprimer ouvertement un souhait de leadership en matière de réforme de la gouvernance de l'organisation administrative du pays.

Et pourtant, grâce à la connaissance acquise sur le terrain, les CLP mesurent toutes les limites de la mise en œuvre de la Stratégie. Chargés de créer les conditions d'une triangulation efficace entre l'État, les collectivités et le monde associatif, ils identifient les raisons profondes des difficultés auxquelles sont confrontés des acteurs, tels que les conseils départementaux ou les petites associations locales. Partageant tous une forme de **pragmatisme**, ils touchent du doigt les insuffisances des outils mis en place par l'administration centrale (les indicateurs, les tableaux de bord, la plateforme collaborative, les appels à projets, la contractualisation, l'absence de données...), dont ils jugent par ailleurs l'action souvent trop descendante.

Une capacité de transformation « en puissance » au titre de la gouvernance multiniveaux

Originellement missionnés pour « assurer le pilotage et la mise en œuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans les territoires », les CLP, positionnés comme « les interlocuteurs privilégiés des acteurs engagés sur le terrain » (DIPLP, Dossier de presse, 2019a, p. 5), se trouvent en réalité à accomplir au niveau local la **modernisation** de l'action de l'État. Leur intervention mobilisatrice auprès des conseils départementaux, des autres collectivités et de divers acteurs sur les territoires ne vise pas seulement une plus grande efficacité de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Les CLP portent en réalité un souhait de transformation des modes d'action et de la gouvernance des affaires publiques.

Ils se positionnent volontairement sur un pilotage **différent des modes habituels** et assument d'être en train de participer à une redéfinition du rôle de l'État. Ils avancent toutefois au milieu d'incertitudes.

Pour certains, par exemple, au sujet de la relation aux collectivités, le principe d'action demeure ambigu : l'État doit-il aller vers les collectivités qui n'ont pas atteint les objectifs ? Ou bien demande-t-il aux Commissaires d'accompagner aussi les collectivités qui sont très avancées ?

Dans un cadre conceptuel qui, d'après eux, n'a pas été suffisamment pensé ni exprimé, les CLP ont conscience d'un « enjeu politique national très fort autour de la relation État-collectivité, qui va bien au-delà de la question de la pauvreté » (acteur national).

Venus d'horizons aussi divers que l'éducation nationale, la gendarmerie, l'UNIOPSS, la santé et les solidarités, la culture, l'insertion professionnelle, le handicap, le décrochage scolaire, l'enseignement supérieur, les dix-huit CLP semblent tous animés par **deux aspirations communes**. Ils souhaitent d'abord améliorer la gouvernance multiniveaux des politiques sociales pour une plus grande efficacité des ressources allouées et des efforts de tous les acteurs engagés. Ils veulent aussi réellement contribuer à ce que les politiques soient mieux adaptées aux besoins et spécificités des réalités locales de ceux qui agissent pour lutter contre la pauvreté. Les deux dimensions du rôle transparaissent dans les motivations qui ont présidé à l'engagement des Commissaires et informent leur mode d'exercice de la fonction sur le territoire, sensiblement différent d'un Commissaire à l'autre. Elles correspondent à deux aspirations, complémentaires et cohérentes, présentes dans la façon dont chaque CLP incarne la SNPLP et en parle.

Le curseur se place plutôt sur l'une ou sur l'autre aspiration selon les Commissaires, leur **parcours antérieur** pouvant être l'une des clefs d'explication, sans doute pas la seule. L'analyse des éléments biographiques des premiers CLP, notamment les 13 qui œuvrent en France métropolitaine (puisque le pilotage de la SNPLP Outre-Mer a été confié aux sous-Préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse), ouvre quelques pistes de réflexion.

Si la quasi-totalité a une expérience de terrain, seulement un est issu du milieu associatif, même si plus de la moitié ont porté des engagements bénévoles en parallèle de leur activité professionnelle.

Soulignant dans son communiqué de presse la richesse des parcours antérieurs des 18 profils retenus en 2019, le gouvernement cherche surtout à valoriser l'exigence de la connaissance du terrain, qu'elle soit acquise dans une collectivité, dans le secteur associatif ou dans tout métier en contact avec les personnes concernées (institutrice en éducation prioritaire, cadre dans une caisse de sécurité sociale, psychomotricien et psychologue clinicien, médecin de santé publique...). Ces compétences de terrain « éprouvées » constituent le gage de politiques publiques « moins verticales et plus décroisées » et répondent « au besoin de proximité et d'enracinement » exprimé par les français.

Toutefois, si l'on tente d'établir une typologie à partir des expériences professionnelles et des origines des individus qui exercent les fonctions de Commissaires, il n'est **pas** aisé d'identifier des **ensembles homogènes** car tous ces parcours sont riches et variés : 6 sur 18 ont eu un parcours en collectivité territoriale, et plusieurs ont exercé des responsabilités de premier plan dans le champ des politiques de solidarités. À l'exception de quelques-uns qui ont une expérience prolongée, dans le milieu associatif, dans la fonction publique territoriale ou encore dans l'administration centrale, la plupart des Commissaires ont connu une grande diversité de contextes professionnels. Des profils atypiques, somme toute, qui ne se prêtent donc pas aisément aux typologies.

Leur formation initiale ne permet pas non plus de les différencier dans la mesure où aucune école ou discipline se détache nettement : les Commissaires ayant généralement un solide bagage en sciences sociales acquis à l'université (droit, économie, gestion, science politique) ou à Sciences Po, voire pour certains en sciences du vivant (médecine, vétérinaire). La moitié d'entre eux est passée par l'École nationale de l'administration (ENA), mais parmi eux les admis via le concours externe sont minoritaires, ce qui reflète la pluralité des trajectoires professionnelles recherchées.

Les motivations et aspirations des Commissaires convergent en réalité par-delà des modes d'action et des styles différents, sans doute du fait que les 13 ont tous, à un moment de leur parcours, été **investi de questions sociales**. Toutes les biographies révèlent des expériences plus ou moins caractérisantes et plus ou moins longues dans l'une ou plusieurs des thématiques que recouvre la SNPLP. Ces individus ne sont pas devenus CLP par hasard.

Les CLP apparaissent pressés d'ajouter aux missions telles que décrites dans le décret, celle de contribuer à l'évolution de la SNPLP, pour qu'elle entraîne le changement de paradigme annoncé dans la gouvernance de l'action sociale. Les CLP se sentent avant tout investis d'une mission de changement sur le **plan des méthodes**. Ils se considèrent comme porteurs de nouvelles méthodes de travail dans un univers qu'ils perçoivent comme résistant au changement. Sous le mot « méthode » est visée la question des compétences et des échelons administratifs. À ce sujet, ils peuvent parfois avoir l'impression de déployer « une énergie disproportionnée pour faire face à des enjeux d'une ampleur évidente ».

Lorsque l'on croise les aspirations, les visions et les façons mener leur mission sur le terrain, il apparaît que les profils qui ont une expérience principale en collectivité territoriale et ceux issus du corps préfectoral sont les plus animés par l'ambition de contribuer à une **réforme de la gouvernance** des politiques publiques, dans le sens d'une plus grande articulation entre échelons de l'action publique et d'une réelle interministérialité. Les profils plus complexes, combinant des expériences dans le secteur privé et dans le secteur public ou avec des responsabilités dans plusieurs administrations (défense, affaires étrangères, culture, éducation nationale...) et organismes de protection sociale, semblent davantage considérer la recherche de **nouveaux modes d'animation** de l'action sociale comme instrumentale à l'engagement de l'État dans la réduction de la pauvreté.

Prenant au sérieux la logique de territorialisation « intégrative », les CLP sont amenés à conduire la lutte contre la pauvreté au **niveau le proche du terrain**, tout en portant une grande attention aux relations qu'ils entretiennent avec les services déconcentrés, en particulier au niveau départemental.

Incarner territorialement la lutte contre la pauvreté

Sans véritablement se revendiquer de la peIS et donc **sans posture doctrinale trop affirmée**, les CLP semblent mus par un pragmatisme qui vise une plus grande effectivité de l'action publique en général tout autant qu'une meilleure réponse à la pauvreté pour la cause spécifique dont ils ont la charge.

Les **questions de gouvernance**, à savoir l'articulation entre les différents acteurs publics et privés qui concourent au déploiement des politiques publiques, est centrale dans leurs analyses et guide leurs prises de parole, que ce soit dans le cadre de séminaires, réunions, auditions ou entretiens individuels. Soucieux de trouver une plus grande **cohérence** entre les moyens déployés aux

différents échelons d'action publique, les CLP sont aussi concernés par la lutte contre la pauvreté en particulier.

Certes, ils ne semblent pas partager une vision commune de la pauvreté, ou s'ils l'ont, ils ne l'expriment pas. Ils cherchent en revanche à ce que les acteurs de la société civile, dans leur grande diversité et fragmentation, puissent intervenir en complément de l'État de façon coordonnée et puissent bénéficier des leviers disponibles avec des coûts de transaction et d'accès à l'information réduits. Par leur positionnement proche du Préfet et la dimension nationale de leur réseau, ils sont en capacité de faire avancer la cause de la lutte contre la pauvreté sur des angles morts de l'administration.

Dans ses prises de parole, la DIPLP exprime régulièrement des positions traduisant un engagement pour que les politiques adoptées pour lutter contre la précarité et la pauvreté soient suivies d'effets.

« La DIPLP et les CLP peuvent générer des innovations mais leur rôle est d'abord de mettre en application les nombreux dispositifs créés et amener plus de visibilité face aux problèmes à résoudre. La priorité est de retrouver une activité qui permette à chacun de gagner sa vie dignement » (acteur national).

Les CLP ne perdent pas de vue non plus que l'objectif de départ de la Stratégie est de lutter contre la pauvreté, même s'ils rappellent souvent qu'ils n'en sont qu'aux **prémisses**. Les deux chocs exogènes des gilets jaunes et de la pandémie ont percuté mais aussi conforté leur action, car ils ont le sentiment que les fondements de la SNPLP en sortent renforcés.

« On a obtenu plus de 160 M€⁸⁶ pour lutter contre la pauvreté en matière de santé mentale et d'accès à la santé. Ces enjeux ont pu être portés de façon transversale au plus haut niveau de l'État grâce à la SNPLP. Les inégalités de santé existaient avant la Covid-19 mais la crise a permis, enfin, de débloquer des moyens » (acteur national).

Quant à la l'implication des personnes concernées, les CLP partagent avec le milieu associatif le constat de la défaillance des outils disponibles à réaliser les ambitions affichées par la SNPLP, prônant plutôt un rôle plus important pour les associations dont les expertises et savoirs en la matière sont plus avancées que dans les services de l'État. Ils n'hésitent pas à dire qu'ils ne possèdent pas de position de principe, mais qu'ils ont juste le souci de faciliter l'émergence de **solutions à partir des acteurs de terrain**.

« C'est un point sur lequel nous ne sommes pas à l'objectif. Les causes sont diverses et elles ne sont pas seulement circonstancielles. Il faut qu'on continue à en discuter ensemble. Il faut qu'on réactive les réflexions dans chaque institution sur les bonnes modalités de prise en compte de l'avis des personnes concernées. Je n'ai pas encore un avis sur la question, mais je sais bien qu'il faut qu'on trouve une manière d'aller plus loin ! » (Commissaire, observation, 2021).

⁸⁶ « [...] plus de 160 M€ ont été consacrés à la réduction des inégalités de santé dans le cadre du Ségur de la santé et des assises de la santé mentale dont 100 millions d'euros engagés dès 2021. Ils financent des modes de prise en charge innovants, basés sur l'aller vers pour lutter contre le non-recours aux soins, et l'accompagnement à la fois sanitaire, social et psychologique des personnes en situation de précarité » (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2021a, p. 1).

Une position partagée avec la DIPLP qui, sur le même sujet, considère que l'enjeu est de faire émerger de nouvelles formes de **participation** par le travail de mise en réseaux et de dialogue entre acteurs experts.

« La participation des personnes concernées est un vrai challenge. Même des acteurs associatifs disent qu'ils ont du mal à avoir des personnes concernées dans leur conseil d'administration. Mais il ne faut pas lâcher. Car on est en train d'inventer de nouveaux modes de participation » (acteur national, entretien collectif, 2021).

Les CLP ont intériorisé le changement de gouvernance multiniveaux revendiqué par la SNPLP tout en faisant l'expérience quotidienne de la **rigidité du système** et des inerties et résistances qui empêchent toute transformation profonde. Cependant, par leur investissement personnel et leur intervention de proximité en tant qu'**ensemblers**, ils essayent d'incarner une action sociale intersectorielle, interministérielle, concertée, au plus près des besoins des acteurs locaux, coordonnée, agile, ouverte et fédératrice. Facilitateurs, ils se placent à l'interface des projets, organisant le recueil des paroles pour construire de nouveaux modes d'action sur le moyen terme.

Perçus par les acteurs de terrain comme des personnes investies, à l'écoute, force de propositions et « pas trop technocrates », ils subissent parfois la lourdeur administrative et étatique en étant eux-mêmes au cœur de la complexité politico-administrative (secteur socio-économique).

Puisqu'ils « regardent les politiques publiques dans leur ensemble » (acteur national, entretien collectif, 2021), ils sont en capacité d'identifier quand il y a un problème de compétences entre échelons, que le législateur devrait modifier et réattribuer. En effet, dans un domaine comme celui de la lutte contre la pauvreté où les **compétences** sont particulièrement « **diffractés** », les CLP pensent qu'un effort de rationalisation des acteurs et des compétences est nécessaire pour éviter la dilution des responsabilités (Commissaire).

Ils considèrent les politiques sur l'investissement social comme **trop verticales** et constatent qu'ils n'y sont pas suffisamment associés pour pouvoir intervenir à court terme.

« Ce sont des mouvements longs. Les politiques sont encore très "drivées" par les dispositifs nationaux à décliner localement. Nous sommes encore dans l'investissement social de façade » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

De même, sur la question de l'innovation sociale, les CLP entendent la demande du monde associatif que l'État accepte une plus grande prise de risque. Si, dans le cadre de la SNPLP, ils peuvent ainsi mobiliser des moyens supérieurs à ceux des politiques de droit commun, ils mesurent toutefois la fragilité d'un dispositif qui n'explicite pas encore suffisamment les modalités de pérennisation après la prise de risque initiale des expérimentations.

L'équilibre est pourtant fragile dans la mesure où leur pratique professionnelle et leur expérience ne semblent pas introduire de **modifications structurelles** s'inscrivant dans la durée et dépassant leur propre mandat. La crise sanitaire a mis à jour la fragilité des dynamiques lancées par les CLP puisque la coordination des acteurs mise en place avant le confinement a suivi des destins très différents. En l'absence d'institutionnalisation garantissant sa pérennité, la coordination s'est

renforcée dans certaines régions et s'est au contraire délitée dans d'autres, en fonction des contextes et structurations d'acteurs préexistants.

Si les réunions organisées périodiquement par la DIPLP et réunissant tous les CLP sont appréciées par la possibilité, qu'elles créent, d'un échange et d'un partage horizontal de pratiques et d'expériences entre Commissaires, elles sont néanmoins jugées par une partie des Commissaires comme insatisfaisantes dans la capacité à être un lieu de discussion (au sens de remise en cause) et de suggestion de réformes au sommet de l'État.

Aussi, le faible poids politique de la DIPLP et le découplage par rapport aux moyens humains et financiers qui sont restés à la DGCS du ministère de la Santé sont identifiés comme des facteurs qui limitent la capacité des CLP à être force de proposition auprès du gouvernement et du législateur. Ainsi, la dimension ascendante, le *bottom-up*, semble en effet être un **impensé de la mission** des Commissaires. Pourtant par l'animation sans faille du réseau des coordonnateurs des groupes de travail et les échanges avec tous les services déconcentrés de l'État ainsi qu'avec les collectivités, les CLP jouissent d'un **point d'observation unique** qui leur donne une capacité d'analyse critique et de diagnostic sans équivalent.

Ils affirment s'interroger constamment sur le fonctionnement du système et sur ce qu'il produit comme effets, à savoir des coopérations ou des dysfonctionnements. En même temps qu'ils agissent ils cherchent à développer un **regard critique et distancié** sur le système. Ils témoignent d'une grande capacité à « *s'étonner, à interroger les choses, à ne pas les admettre comme des évidences* » (Commissaire). S'ils n'adoptent pas de position contestataire ou de divergence par rapport à la SNPLP à laquelle ils adhèrent tous dans les principes, ils expriment toutefois des frustrations et des déceptions : la contractualisation, les délais, la dispersion des appels à projets, le manque de moyens pour s'engager en profondeur dans un dialogue avec les acteurs associatifs, l'échec de la participation des personnes concernées, l'absence de leviers pour impliquer les Régions et les communes dans la SNPLP, la difficile articulation entre l'échelle régionale et départementale, les contradictions fréquentes entre politiques sectorielles, l'inadéquation paradoxale entre une SNPLP pensée par et pour la métropole et les spécificité des territoires ultramarins comptant parmi les pauvres de France.

Des acteurs intermédiaires qui récusent l'appartenance à un corps d'élite mais qui portent une vision et ont une capacité d'entraînement

À la question sur leur rôle en tant que nouvelle **élite du Welfare** qui serait fortement porteuse d'une perspective d'investissement social, la plupart des CLP commencent par dire qu'ils ne se considèrent pas comme faisant partie d'une quelconque élite.

Catégorie historiquement ambivalente et régulièrement objet de débats en sciences sociales (Heinich, 2004), le mot « élite » évoque pour beaucoup des notions telles que la supériorité hiérarchique ou le privilège **dans lesquelles les CLP ne se reconnaissent pas**. Ils ne revendiquent ni un pouvoir décisionnel qui serait associé à une forme de domination, ni une origine d'excellence

qui serait liée à leur formation antérieure ou à l'appartenance à un grand corps. D'ailleurs, la diversité de leurs profils et parcours ainsi que leur mode de recrutement ne leur permettrait pas de se réclamer d'une telle conception de l'élite.

Attentifs à respecter l'autorité du Préfet de région comme à ne pas attirer l'hostilité du corps préfectoral, les CLP préfèrent s'en tenir à un rôle d'animation et de coordination. C'est précisément le rapport avec le corps préfectoral qui les oblige, en quelque sorte, à s'afficher dans une **posture de facilitateurs et d'animateurs**. Leur position est délicate car, dans certaines régions, les SGAR pourraient être tentés de vouloir placer les Commissaires sous leur autorité, comme des chargés de mission, ce qui limiterait fortement leur capacité d'aller parler avec, par exemple, un président de Conseil départemental (État central).

Une Conférence régionale de prévention et de lutte contre la pauvreté illustre le positionnement discret des Commissaires. À cette occasion, le Préfet de la région salue la Stratégie sans jamais mentionner le travail, ni même la figure du Commissaire. Après un rappel de la situation socio-économique de la région et des données en matière de précarité et de chômage, son texte salue les avancées rendues possibles par la SNPLP, mais d'une façon impersonnelle : elle « se déploie » et elle « rassemble ». Dans son cadre, « de nombreuses actions associatives ont été soutenues » et « diverses actions ont été lancées ou soutenues », sans que l'on sache par qui et comment. Si le Préfet cherche à « valoriser et promouvoir les bonnes pratiques de l'ensemble des acteurs » et « rendre hommage au dynamisme des acteurs publics, privés et associatifs de la région qui se sont mobilisés pour contribuer à sa pleine réussite », le travail du Commissaire n'est mis en exergue à aucun moment de la journée. Seule Marine Jeantet est invitée à s'exprimer lors d'un débat avec les grands élus sur les nouveaux enjeux et les nouvelles réponses à l'heure de la crise sanitaire.

Aussi, dans la relation avec les collectivités et les élus, les CLP **s'adaptent** à la vision du Préfet sans imposer leur façon de faire ni leur pratique relationnelle. Certains, par exemple, ne s'autorisent pas à avoir des contacts directs avec les élus des conseils départementaux, d'autres oui. Ainsi, au moment de leur installation, certains Commissaires, ont évité d'entrer en **relation directe avec les présidents** des conseils départementaux, préférant laisser cette place aux Préfets de département – dont l'un des CLP dit qu'ils sont les vrais « patrons » - afin de ne pas se mettre à dos le corps préfectoral et pour mieux se faire accepter.

Cette hésitation à revendiquer l'appartenance à une élite, cette **représentation déterminée** mais relativement **discrète** que les CLP souhaitent donner d'eux-mêmes à leur environnement professionnel en tant que facilitateurs et ajusteurs, c'est-à-dire « implémentateurs » de politiques et de visions conçues et décidées par d'autres, leur semblent finalement sans doute plus en phase avec l'objet même de leur action, qui participe de la réduction des inégalités sociales.

Les CLP sont là pour donner une visibilité à l'action de l'État au niveau régional, encore plus au niveau local, mais beaucoup ne considèrent pas que l'innovation sociale soit leur contribution majeure : « avant tout le Commissaire incarne » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

S'ils disent ne pas être des élites au sens où « ils ne participent pas à la définition de nouvelles politiques sociales », les CLP ont une toutefois une **conscience aigüe de leur rôle**.

« À [cette notion] d'élites, je préfère utiliser la métaphore des horlogers. Nous avons face à nous des mécanismes. Il faut que les montres donnent l'heure. Nous ne voulons pas être des concepteurs. Nous n'inventons rien. Nous réinventons, nous présentons. On nous demande que la politique de lutte contre la pauvreté soit efficace. Notre action renouvelle sur le plan des moyens, mais pas sur celui des contenus » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

D'autres CLP, toutefois, assument une fonction encore plus transformatrice, dépassant l'idée d'être des simples marqueurs de la SNPLP. Dans la **réalité des activités** menées et des relations de terrain tissées, beaucoup de CLP se découvrent « être devenus des acteurs à part entière ». En regardant leur façon de travailler, ils se rendent compte qu'ils sont passés « du rôle d'animateur à celui qui fait bouger les lignes, qui fait discuter les acteurs (le rectorat, l'ARS, etc.) entre eux ». En pilotant les acteurs et en instruisant les dispositifs, ils deviennent de facto l'une des « parties prenantes, pouvant ainsi repositionner les façons de faire » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

L'une des raisons que les CLP invoquent pour justifier leur **prudence sémantique** par rapport à un positionnement en tant qu'élites est la relative jeunesse de la SNPLP dont on mesure difficilement les effets à long terme, d'autant plus que la différenciation est forte entre les territoires, selon la posture des collectivités. Le **court horizon temporel** ne permet pas aux CLP d'avoir le recul nécessaire à un bilan de leur impact, à la fois sur le déploiement d'une perspective d'investissement social et sur une nouvelle organisation des relations entre l'État et les collectivités.

« On est encore en train de travailler à la réalisation de la Stratégie. C'est trop tôt pour juger notre apport par rapport à l'évolution des relations entre État et collectivités. Allons-nous contribuer au passage à une méthode nouvelle ? » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

Quelle que soit la modestie tactique dont ils font preuve, à notre sens, les CLP se rapprochent finalement assez bien de l'**élite au sens wébérien** du terme, à savoir un groupe actif et transformateur, qui déploie une conception du monde (Weber, 2003).

« Nous sommes des élites du Welfare pas au sens d'appartenance à une hiérarchie supérieure, mais plutôt au sens que nous partageons une vision de la réforme et avons une influence sur les chemins de cette réforme » (acteur national, entretien collectif, 2021).

Il ne s'agit donc pas d'une élite statutaire qui reposerait sur la primauté d'un statut acquis, mais d'un groupe dont le rôle est fondé sur l'adhésion et le dévouement individuel à une **double cause que chacun a volontairement choisie** (participer à la transformation de l'action publique, œuvrer à une plus grande efficacité des politiques et des dispositifs de lutte contre la pauvreté).

Ils souhaitent créer une coordination qui « leur survive quand ils ne seront plus là, des écosystèmes durables que l'on ne pourra pas ignorer », notamment en termes de coopération des acteurs et de participation des personnes concernées. Ainsi, plusieurs CLP se perçoivent comme des agents du **changement de long terme**, « dans une vision émancipatrice, humaniste et d'éducation populaire » (Commissaire).

La force de cette nouvelle « **élite intermédiaire discrète** » réside précisément dans ce qui peut apparaître comme une fragilité, à savoir le fait de ne pas s'afficher comme une élite, la singularité de son positionnement au sein de l'administration (« *nous sommes atypiques* »), la relative solitude, l'apparente marginalité (Commissaire, audition, 2021). Leur positionnement auprès du Préfet de région donne aux Commissaires le pouvoir d'intervenir directement, sans prérequis, « *en s'affranchissant de la gangue administrative* », pour faire intervenir à leur tour les acteurs et les mobiliser (Commissaire, entretien collectif, 2021).

« *Les CLP ont une spécificité qui est leur positionnement, basé sur les visites de terrain. Ce rôle de terrain est leur ADN. Grâce à cette spécificité, ils ont une vision plus transversale. Ils n'ont pas un ministre "sur le dos" - ils ont juste la DIPLP. Le Préfet n'est pas là tous les matins pour leur dire quoi faire. Les CLP ont, de fait, plus de liberté que les autres administrations* » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

Paradoxalement, dans un système où les Préfets ne sont pas évalués sur des indicateurs liés à la lutte contre la pauvreté et sont constamment sous tension du fait de la rareté des moyens, **la cause de la pauvreté reste à la main des CLP** qui agissent dans une relative liberté.

« *Dans une préfecture, le volet des politiques sociales a peu de visibilité. On ne dit pas ce qui est attendu des Préfets et des sous-préfets dans ce domaine. Pour le CLP, le rôle semble être surtout dans la création du lien entre les différents acteurs pour qu'ils se parlent entre eux. Un rôle mouvant donc, se positionnant nécessairement par rapport à un écosystème* » (État local).

« *Certains espèrent toutefois faire bouger les choses, et en gagnant la confiance du Préfet, ils arrivent réellement à conduire le changement et à porter une vision* » (État central).

Tout en s'engageant fortement dans la gestion de la question sociale, en s'intéressant aux politiques sociales, en s'impliquant dans la déclinaison et l'ajustement des dispositifs d'action sociale, on pressent qu'une des motivations des Commissaires consiste à inscrire cette mission inédite et l'expérience qui font de ce positionnement original comme une étape dans une **trajectoire de carrière**, dans un contexte de pénurie de postes intéressants de catégorie A+.

▪ **La multitude de groupes de travail régionaux**

Une des originalités de la SNPLP comme instrument d'action publique consiste à avoir investi le chantier de la **territorialisation** à partir de deux logiques distinctes. En effet, parallèlement à la contractualisation avec trois niveaux de collectivités, l'animation territoriale est initiée puis se développe sous la forme d'une ruche ou chaque alvéole serait constitué par un des 15 GT mis en place sur chaque région.

Les objectifs initiaux : construire une stratégie partagée et régionalisée

Dans le cadre de la SNPLP, 15 GT régionaux correspondant à 15 mesures phares de la Stratégie ont été mis en place. Un nombre important d'acteurs y aurait participé.

Il s'agit des GT 1 « Offre d'accueil du jeune enfant », GT 2 « Formation petite enfance », GT 3 « Parentalité et centres sociaux », GT 4 « Hébergement et logement », GT 5 « Alimentation », GT 6 « Santé », GT 7 « Réussite scolaire », GT 8 « Insertion des jeunes », GT 9 « Sortants de l'ASE », GT 10 « Parcours d'insertion », GT 11 « Offre d'accompagnement », GT 12 « Accès aux droits », GT 13 « Formation travail social », GT 14 « La participation » et GT 15 « Engagement des entreprises ».
« 11 000 acteurs se sont engagés dans les GT, peut-être même 15 000 » (État central).

La création des GT régionaux repose sur plusieurs objectifs initiaux : elle vise à favoriser les logiques partenariales et à définir un langage commun entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, afin de déployer des actions territorialisées en la matière. L'État a mis en place ces GT pour travailler sur la Stratégie pauvreté dans une logique de **décloisonnement** intersectoriel, de transversalité et de pluridisciplinarité. Divers acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté couvrant l'ensemble des politiques publiques afférentes et n'ayant pas toujours l'occasion de se rencontrer par ailleurs s'y sont réunis :

« Ces lieux ont été pensés comme des espaces de coopération, de soutien et de levier pour lutter contre la pauvreté » (association).
« Il s'est agi de créer une vraie communauté d'acteurs venant d'horizons professionnels variés et œuvrant dans le champ de la prévention et de la lutte contre la pauvreté » (État central).

Ces espaces visent aussi à stabiliser des politiques publiques territorialisées et à favoriser **l'institutionnalisation d'accords territoriaux**. Les GT permettent tout d'abord l'élaboration de diagnostics sociaux territoriaux, c'est-à-dire de produire des états des lieux sur les offres de services disponibles ou manquantes au sein des régions en termes de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ensuite, ils visent à définir des priorités territoriales grâce à l'identification d'initiatives locales ayant bien fonctionné dans certains territoires d'une part, et à l'aide de la rédaction de **feuilles de route** s'inscrivant dans une logique verticale et ascendante d'autre part. En effet, dans ces GT, l'État laisse aux territoires le soin de définir des axes et des orientations sur lesquels intervenir selon leurs besoins. Dès lors, ces espaces représentent des lieux d'adaptation des mesures aux réalités territoriales dans une démarche qui se veut transversale, participative et consensuelle et en lien avec des priorités nationales.

« Les GT sont pensés comme des espaces de partage qui visent à mettre l'accent sur des priorités territoriales » (association).
Afin de s'adapter aux réalités sociales régionales, en Occitanie, un GT « ruralité » a été instauré - bien qu'il n'apparaisse pas en tant que tel au sein de l'espace collaboratif de la Stratégie pauvreté pour l'instant - et, en Martinique, un GT « Pauvreté des plus de 60 ans » a été créé.
« La constitution des GT était une façon de remettre l'État dans une posture humble, de garant du cadre et pas de celui qui fait, parce que la mythologie que l'État peut tout faire, je n'y crois plus depuis longtemps » (État central).

Enfin, la définition de feuilles de route au sein des GT est adossée à des **indicateurs** et des objectifs d'atteinte chiffrés, de manière à observer des évolutions en termes de déploiement des politiques publiques d'une part, et pour faire des remontées aux Commissaires d'autre part.

« Les feuilles de route avaient pour but d'identifier des objectifs raisonnables, de mesurer l'atteinte de ces objectifs et de créer un cadre d'engagements communs entre les acteurs ; les acteurs étaient amenés à construire territorialement les indicateurs quantitatifs et qualitatifs sur lesquels ils pensaient que c'était le bon seuil de déploiement de cette politique publique » (État central).

La création de ces GT s'avère **novatrice** à double titre : d'une part, elle n'existait pas dans le précédent Plan pauvreté de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et d'autre part, l'animation de ces espaces de travail est régionalisée. Cependant, cette innovation organisationnelle se réalise au prix d'un **coût élevé de mobilisation** des participants. La convocation d'une telle diversité d'acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté se révèle très lourde. Aussi, au début, les efforts se sont concentrés sur cette mobilisation plus que sur le fond du travail des GT.

*« C'est dur et lourd de créer 15 GT » (État local).
« Le seul fait de convoquer les personnes à une réunion en présentiel à l'aide de l'envoi de courriels a été complexe : bien qu'aides par l'ANSA, les organisateurs des GT ne disposaient pas toujours de l'ensemble des adresses mails des participants » (association).*

Chaque GT régional est (co)-animé par une ou plusieurs personnes. En premier lieu, parmi les **184 (co)-animateurs** de GT identifiés au sein de notre panel de territoires grâce à l'espace collaboratif de la Stratégie pauvreté en date du 12 octobre 2021, nous distinguons **trois types de territoires** : le premier type, comme l'Occitanie et la Martinique, mobilisent un nombre important de personnes pour (co)-animer les GT régionaux ; le second type de régions, comme l'Île-de-France, la Bretagne et la Bourgogne-France-Comté, se situent à un niveau intermédiaire en terme d'effectifs de (co)-animateurs des GT, et dans le troisième type, tel que dans les Hauts-de-France, un nombre moins important de (co)-animateurs sont mobilisés.

En effet, nous comptons 42 (co)-animateurs en Occitanie et 38 en Martinique, à savoir dans des territoires de notre panel où les taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu médian étaient respectivement de 17,2 % et de 29,8 % en 2018 (INSEE, 2021, pp. 144-145). À l'inverse, cette même année, bien que le taux de pauvreté soit de 18 % dans les Hauts-de-France, nous observons moins de (co)-animateurs inscrits dans cette région, à savoir 21. Les (co)-animateurs des GT d'Île-de-France, de Bretagne et de Bourgogne-Franche-Comté sont respectivement au nombre de 29, 28 et 26.

En second lieu, nous notons **un fort pilotage des GT par l'État**, puis par des acteurs associatifs, des membres des collectivités territoriales et des EPCI et des organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi, c'est-à-dire par des administratifs et des représentants territoriaux. S'agissant des acteurs associatifs, les représentants nationaux ou régionaux ont incité leurs membres à (co)-animer des GT et / ou à s'inscrire en leur sein.

« La CNAF a envoyé des impulsions aux membres des CAF pour qu'ils s'inscrivent et animent des GT régionaux » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Des acteurs associatifs se sont inscrits au sein des GT sous l'impulsion du Président régional de la FAS » (association).

	Services déconcentrés	Organismes paritaires protection sociale et emploi	Collectivités et EPCI	Associations para publiques	Autres associations	Secteur socio-économique	Personnes concernées	Formation recherche Expertise	Total
Bretagne	7	3	3	5	5	3	1	1	28
				10					
Bourgogne France Comté	6	6	3	1	4	0	0	6	26
				5					
Hauts de France	1	8	3	0	5	1	1	2	21
				5					
Occitanie	13	6	11	3	2	4	0	3	42
				5					
Ile de France	8	3	5	1	9	1	0	2	29
			dont 2 élus	10					
Martinique ⁸⁷	13	10	11	3	0	0	1	0	38
				3					
Total	48	36	36	13	25	9	3	14	184
				38					

34. Répartition des animateurs des GT par type d'organisme et par région (6)

En revanche, les acteurs du monde de la formation, de la recherche et de l'expertise, et plus encore ceux du secteur socio-économique et les personnes concernées sont beaucoup **moins représentés** parmi les (co)-animateurs des GT de notre panel de territoires.

En effet, au sein des 184 (co)-animateurs des GT de notre panel : 48, soit plus d'un quart, sont issus des services déconcentrés de l'État ; 38, à savoir un cinquième, s'inscrivent dans des organismes associatifs, dont 25 au sein d'associations caritatives comme le Secours catholique, le Secours populaire français (SPF), la Fédération des acteurs de la solidarité ou d'autres types d'associations, et 13 dans des associations parapubliques du type missions locales ou centres sociaux. 36 des (co)-animateurs des GT régionaux de notre panel sont issus soit d'organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi, soit de collectivités territoriales et d'EPCI ; 14 peuvent être classés parmi les organismes de la formation, de la recherche et de l'expertise ; 9 s'inscrivent dans des structures du secteur socio-économique, et seulement 3, soit un peu plus de 1,5 %, sont des personnes concernées par la pauvreté.

⁸⁷ En Martinique, on trouve à plusieurs reprises une même personne animant plusieurs groupes de travail.

Par rapport aux membres des services déconcentrés de l'État, différents facteurs sont susceptibles d'expliquer la **moindre présence** des acteurs des collectivités territoriales, notamment des **Départements**, en tant que (co)-animateurs des GT. Tout d'abord, l'échelon territorial d'animation de ces espaces de travail, régional et non départemental, n'a pas favorisé leur inscription, ni celle des EPCI.

« Les membres du CD n'ont pas été invités à co-piloter de GT alors qu'ils en auraient été ravis. Néanmoins quand le Commissaire les a sollicités, ils ont répondu présents » (Département).
« La SNPLP repose sur une forte animation régionale ciblant davantage les opérationnels, les techniciens et les têtes de réseaux associatifs que les élus territoriaux » (Métropole).

Ensuite, le contexte du **Pacte de Cahors**, à la source de tensions entre l'État et les Départements, a freiné l'association des membres de ces derniers aux GT. Pourtant, leur moindre présence a pu bloquer le travail de fond de ces groupes, qui ne pouvait se poursuivre qu'avec l'accord des élus départementaux.

« Avec le Pacte de Cahors, certains Départements ont refusé de participer aux GT ou sont arrivés sur la pointe des pieds, seulement pour voir ce qui s'y passe » (Département), « [d'autres] y ont contribué mais de manière passive » (Département) ; « [et d'autres encore] y étaient soit représentés par des non-élus, soit peinaient à sortir de leur singularité. Or, sans l'implication des membres des CD, la production d'une feuille de route sur l'insertion ne pouvait pas être mise en œuvre sur les territoires » (Commissaire).

Enfin, l'arrivée **des conventions** de contractualisation État / Département, en décalage en termes d'agenda face au déploiement des GT régionaux, a conduit les administratifs et les élus départementaux à retravailler sur leur échelon territorial.

« Progressivement, les élus se sont retirés des GT en attendant les contractualisations » (association).

En outre, parmi les (co)-animateurs des GT régionaux, par rapport aux autres territoires de notre panel, nous observons une forte mobilisation de membres des services déconcentrés de l'État et des acteurs des collectivités territoriales et des EPCI en **Occitanie** et en **Martinique** et une moindre présence des acteurs associatifs dans ces régions. Ceci peut probablement s'expliquer par la présence de territoires démonstrateurs en Occitanie, et par une animation plus institutionnelle des GT dans ces territoires et moins ouverte aux corps intermédiaires qu'ailleurs.

Parmi les 42 (co)-animateurs des GT régionaux d'Occitanie, 13, soit un peu moins d'un tiers, sont issus des services déconcentrés de l'État et 11 des collectivités territoriales et des EPCI. Seuls 5 sont des acteurs associatifs. Il en est de même en Martinique : plus d'un tiers (13) des (co)-animateurs des GT régionaux viennent des services déconcentrés de l'État, 11 sont membres de la collectivité territoriale et des EPCI et 3 sont des associatifs, exclusivement issus d'associations parapubliques. À l'inverse, parmi les (co)-animateurs des GT régionaux d'Île-de-France et de Bretagne, nous constatons une plus forte présence d'associatifs. Par rapport aux autres territoires de notre panel, il est frappant de voir que dans les Hauts-de-France, seul 1 animateur de GT représente les services déconcentrés de l'État. En revanche, 8 sont issus des organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi.

Une majorité de dirigeants et de cadres intermédiaires parmi les (co)-animateurs des GT régionaux

De manière générale, nous notons aussi que les GT régionaux sont majoritairement (co)-animés par des personnes qui **ne sont pas directement concernées par la pauvreté** ou par les personnes les plus proches d'elles.

En effet, parmi l'ensemble des (co)-animateurs des GT de notre panel, il y a une forte présence de dirigeants (88) et de cadres intermédiaires (86), mais très peu d'acteurs de terrain et / ou de personnes concernées par la pauvreté (8).

	Dirigeants	Fonctions intermédiaires	Acteurs de terrain	Total
Bretagne	15	11	2	28
Bourgogne France Comté	12	11	2	25
Hauts de France	13	7	1	21
Occitanie	15	27	0	42
Ile de France	21	8	0	29
Martinique	12	22	3	37
Total	88	86	8	182 ⁸⁸

35. Répartition des animateurs des GT par statut et par région (6)

(Équipe ARENES, 2021)

Parmi les (co)-animateurs des GT régionaux, c'est en Île-de-France que s'observe l'effectif le plus élevé de **dirigeants** (21), ce qui est probablement synonyme d'une animation plus institutionnalocentrée, et en Bourgogne-Franche-Comté et en Martinique que nous en repérons le moins (12). À l'inverse, parmi les (co)-animateurs des GT régionaux du panel, nous trouvons plus de **cadres intermédiaires** que de dirigeants en Occitanie et en Martinique, à savoir respectivement 27 et 22. En Bretagne et en Bourgogne-Franche-Comté, nous notons un équilibre relatif entre les (co)-animateurs des GT ayant un statut de dirigeants ou de cadres intermédiaires.

En effet, parmi les 28 (co)-animateurs des GT bretons, 15 possèdent un statut de dirigeant, 11, un emploi de cadre intermédiaire et 2 sont des acteurs de terrain. En Bourgogne-Franche-Comté, au sein des 25 (co)-animateurs des GT, 12 ont un statut de dirigeant, 11 occupent une fonction de cadre intermédiaire et 2 sont des acteurs de terrain.

⁸⁸ Nous n'avons pas pu identifier le statut de deux animateurs de GT (un en Martinique et un en Bourgogne-Franche-Comté).

	Accès aux droits Lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes Aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Formation travail social	Participation	Total
	GT 12	GT 1, 2, 3, 7, 9	GT 4	GT 5	GT 8, 10, 11, 15	GT 6	GT 13	GT 14	
Dirigeants	8	33	14	3	23	3	2	4	90
Fonctions intermédiaires	2	26	6	9	19	6	11	8	87
Acteurs de terrain	0	1	1	0	1	0	1	1	5
Total	10	60	21	12	43	9	14	13	182

36. Répartition des animateurs des GT par statut et par thématique (8)

Nous avons repris les **8 regroupements thématiques** stabilisés lors de la première partie et les avons ensuite utilisés dans l'analyse de contenu conduite sur les conventions de contractualisation État / Métropole et État / Région.

La thématique enfance-jeunesse regroupe les effectifs de (co)-animateurs présents dans les GT 1, 2, 3, 7 et 9, respectivement intitulés « Offre d'accueil du jeune enfant », « Formation petite enfance », « Parentalité et centres sociaux », « Réussite scolaire » et « Sortants de l'ASE ».

La thématique insertion-formation-emploi et mobilité fusionne les effectifs des GT 8, 10, 11 et 15 portant sur l' « Insertion des jeunes », les « Parcours d'insertion », l' « Offre d'accompagnement » et l' « Engagement des entreprises ».

De manière générale, parmi les (co)-animateurs de notre panel, nous identifions une majorité de (co)-animateurs sur la thématique **enfance-jeunesse** (60), soit presque un tiers, et sur le thème **insertion-formation-emploi et mobilité** (43), soit presque un quart, notamment au regard des regroupements que nous avons effectués. Ceci est tout à fait logique avec les développements qui ont précédés du fait de l'influence de la peIS sur les **priorisations thématiques**.

La thématique du logement et de l'hébergement regroupe un nombre de (co)-animateurs intermédiaire, soit 21, alors que les thèmes de la formation et du travail social, de la participation des personnes concernées, des maraudes et de l'aide alimentaire, de l'accès aux droits et de la lutte contre le non-recours et de la santé en comptent beaucoup moins. En effet, ces thèmes comptent respectivement 14, 13, 12, 10 et 9 (co)-animateurs.

Nous constatons également une **plus forte association** de (co)-animateurs ayant des **statuts de dirigeants ou de cadres intermédiaires** sur les thématiques enfance-jeunesse et insertion-formation-emploi et mobilité de la Stratégie pauvreté, à savoir sur des axes forts de celle-ci.

En effet, parmi les 60 (co)-animateurs des GT portant sur le thème enfance-jeunesse du panel, 33, soit plus de la moitié, occupent un statut de dirigeant, 26 une fonction de cadre intermédiaire et 1 est acteur de terrain. Il en est de même pour la thématique insertion-formation-emploi et mobilité : au sein des 43 (co)-animateurs des GT portant sur ce thème, 23, à savoir plus de la moitié, sont dirigeants, 19 possèdent un statut d'intermédiaire et 1 seul est acteur de terrain.

S'agissant des thématiques accès aux droits et lutte contre le non-recours d'une part, et logement-hébergement d'autre part, les (co)-animateurs des GT étant des dirigeants sont plus nombreux que ceux occupant une fonction d'intermédiaire. À l'inverse, nous observons une plus forte présence de (co)-animateurs de GT occupant des fonctions intermédiaires sur les thématiques de la formation et du travail social, des maraudes et de l'aide alimentaire, de la participation des personnes concernées et de la santé.

Parmi les 21 (co)-animateurs de GT relatifs à la thématique accès aux droits et lutte contre le non-recours, 14, soit les deux-tiers, sont des dirigeants, 6 des personnes occupant des fonctions d'intermédiaires et 1 seul individu est un acteur de terrain.

Parmi les 14 (co)-animateurs des GT portant sur le thème de la formation et du travail social du panel, 11, soit plus des trois-quarts, occupent des fonctions d'intermédiaires, 2 sont dirigeants et 1 est acteur de terrain.

Il en est de même pour les autres thématiques citées précédemment : au sein des 13 (co)-animateurs de GT portant sur la participation des personnes concernées, 8 possèdent un statut d'intermédiaire, deux fois moins (4) un statut de dirigeant et un seul est acteur de terrain.

De la même manière, au sein des 12 (co)-animateurs de GT relatif au thème des maraudes et de l'aide alimentaire du panel, 9, soit les trois-quarts, sont des intermédiaires et 3 des dirigeants. Enfin, 6 (co)-animateurs du GT portant sur la thématique de la santé possèdent un statut d'intermédiaire et 3 une fonction de dirigeant.

Les GT régionaux : entre expertise et controverses

À partir de l'exploitation des données portant sur le type d'organisme d'appartenance des (co)-animateurs des GT de notre panel de territoires, nous pouvons rapprocher des organismes à chacune des 8 thématiques identifiées. Dit autrement, nous constatons que chaque GT comprend des structures et des acteurs thématiques positionnés historiquement sur chacun des secteurs. S'observent donc des formes de **spécialisation** sinon de **cloisonnements sectoriels** au sein des GT régionaux.

Dans la thématique de l'accès aux droits et de la lutte contre le non-recours, les membres des organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi sont les plus représentés.

La thématique sur l'enfance-jeunesse attire des acteurs des services déconcentrés et des organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi, puis des collectivités territoriales et des EPCI et des acteurs de la formation, de la recherche et de l'expertise mais aucun ne fait partie du secteur socio-économique ou est concerné par la pauvreté.

La thématique du logement et de l'hébergement comprend plutôt des (co)-animateurs des services déconcentrés, puis d'associations et de collectivités territoriales pendant que le thème des maraudes et de l'aide alimentaire attire des acteurs de structures étatiques. Les organismes

représentés au sein de la thématique insertion-formation-emploi et mobilité sont plus équilibrés, probablement parce que cette thématique amène à mobiliser des compétences diversifiées. Dans la 6^{ème} thématique relative à la santé se trouvent plutôt des membres de services déconcentrés et d'organismes de la protection sociale et de l'emploi. Dans la thématique sur la formation et du travail social, les (co)-animateurs sont plutôt des membres de collectivités territoriales et des acteurs de la formation, de la recherche et de l'expertise. Enfin, la thématique consacrée à la participation des personnes concernées attire plutôt des acteurs associatifs et quelques personnes en situation de pauvreté.

Malgré cette spécialisation sectorielle des animateurs des GT, différentes formes de controverses cognitives ont accompagné le fonctionnement de ces groupes. En premier lieu, des **conceptions politiques** différentes de la pauvreté sont observées entre les participants, chacun cherchant à faire entendre son point de vue, afin d'obtenir une légitimité institutionnelle en rapport avec la Stratégie pauvreté mais aussi des financements. Des phénomènes de confiance / défiance et / ou de méfiance, voire de rivalité entre les acteurs traversent les discours tenus au sein des GT : certaines associations sont en désaccord, les collectivités territoriales apparaissent en retrait, pendant que les personnes concernées cherchent à s'imposer pour exposer leur point de vue.

« On a une gestion politique des GT, au sein desquels chaque acteur a sa propre vision » (association).

« Des jeux d'acteurs rendent parfois les choses difficiles dans les GT, entre les CD travaillant sur les conventions et les associations sentant l'aubaine financière » (Département).

« Les GT constituent des lieux de plaidoyer pour les associations, mais les institutions s'y investissent peu et sont rétractiles à ces plaidoyers » (Département).

« Il y a des différends entre les associations animant le CRPA [Conseil régional des personnes accueillies et accompagnées] et les animateurs du GT 14 » (Commissaire).

En second lieu, les participants inscrits dans les GT régionaux ne partagent pas les mêmes **méthodes de travail** : les acteurs sociaux sont décrits comme étant plus dans l'échange et la recherche des processus menant à la pauvreté, alors que les entreprises et les services déconcentrés de l'État sont qualifiés de plus pro-actifs, et que d'autres encore, comme les acteurs du monde socio-économique et / ou les personnes concernées seraient à la recherche d'actions concrètes pouvant être mises en place pour répondre à leurs besoins et améliorer leur situations financière, administrative et en termes de conditions d'existence.

« Dans le GT 14, la Fédération des centres sociaux de X. et un chef d'entreprise ne s'accordent pas sur les méthodes de travail en matière de participation des personnes concernées. La première travaille sur des récits de vie alors que le second veut ouvrir des espaces de dialogue pour rendre le pouvoir d'agir aux habitants » (secteur socio-économique).

« Je suis revenue très frustrée de mes premières participations au GT. J'aurais aimé passer plus vite à la mise en place d'actions concrètes de lutte contre la pauvreté » (secteur socio-économique).

« J'entends souvent des phrases du type "on devrait" dans les réunions des GT : "ben faites-le alors !" » (personne concernée).

En troisième lieu, plusieurs acteurs considèrent que l'Etat leur demande d'outrepasser leur rôle en participant à ces GT. Des oppositions sont visibles entre la position nationale et celle d'une partie des collectivités départementales au sein des GT. Les secondes pensent parfois que leur participation aux GT ne s'inscrit pas dans leurs rôles et missions. De la même manière, certaines associations refusent de **se substituer** à des compétences qu'elles considèrent comme relevant du régalien et voient dans ces GT des formes d'instrumentalisation des associations.

« Nous avons demandé à l'État local de se débrouiller avec les GT. Les Départements n'ayant, eux, rien demandé et n'ayant pas été concertés sur ces GT au préalable » (Département).

« Je n'ai pas participé à la rédaction de la feuille de route du GT au sein duquel j'étais inscrit, car ce n'est pas aux opérateurs de terrain mais à l'État de produire ces constats : si l'État s'engageait vraiment dans un recensement régulier, quantitatif et qualitatif, du nombre de sans-abri, on irait mieux ! » (association).

« Nous avons eu le sentiment que les GT servaient à nous occuper pendant que l'État continuait son travail ailleurs sans nous consulter et sans qu'aucune action concrète émanant des GT ne soit reprise » (association).

Enfin, sans l'intervention des Départements, les (co)-animateurs des GT régionaux **se sont parfois trouvés démunis** pour envisager le déploiement d'actions territoriales concrètes.

« C'est complexe d'animer un GT dont de nombreuses compétences sont à la main des Départements sans que ces derniers ne soient présents » (association).

L'effritement progressif des GT régionaux et leur devenir

Au fil des entretiens, deux éléments reviennent dans les propos des enquêtés : d'une part, l'**effritement progressif** des GT régionaux en lien avec le travail de longue haleine que ces derniers demandent aux acteurs, le départ d'une partie des (co)-animateurs et des participants et des difficultés à utiliser l'espace collaboratif de la Stratégie pauvreté, puis la crise sanitaire ; et d'autre part, le **devenir et la pérennisation** de ces GT.

Il est ainsi notamment question de la déperdition des participants observée au sein des GT au cours du temps. En effet, de manière générale, le nombre d'acteurs présents dans ces derniers a diminué depuis leur lancement et les participants de ces espaces de travail ont ou sont en train de changer. Au cours des entretiens, nous avons souvent entendu que la dynamique des GT s'était **amoindrie**.

« Le GT que j'animais comprenait environ 60 personnes inscrites officiellement, mais dès la première rencontre en présentiel, seules 30 à 40 personnes étaient effectivement présentes » (co-animatrice de GT). « Les GT se sont dégonflés très vite ; la chose s'est complètement effritée ! » (organisme de protection sociale et d'emploi). « Cette dynamique est retombée » (Commissaire).

L'effritement des GT a également été accru par la **crise sanitaire**. L'absence de rencontres en présentiel a contribué à éloigner, au moins physiquement, les acteurs inscrits dans les groupes. La pandémie a freiné la dynamique de ces espaces de travail de manière générale, et en particulier avec les publics en situation de pauvreté.

« En 2020, la crise sanitaire a tout mis à l'arrêt » (Département).

« Depuis le Covid, c'est plus compliqué ! Il y a eu un essoufflement des GT. La dernière réunion n'était pas très satisfaisante : ils n'étaient que 4 ou 5 derrière leur écran. Le distanciel a cassé ce qu'ils avaient mis progressivement en place » (État local).

« Du fait de la crise sanitaire, il n'y a plus ou très peu de participation des personnes concernées aujourd'hui » (association).

Toutefois, même si la majorité des GT ont cessé de fonctionner ou ont fonctionné en marche lente depuis le deuxième trimestre de l'année 2020, la pandémie a aussi pu être à l'origine **d'enclenchement et / ou de renforcement de dynamiques** existantes au sein de ces derniers, ou bien d'élargissement de leur champ d'intervention.

« Les GT ont enclenché une dynamique de réflexion collective qui a même pu être renforcée par l'utilisation des outils numériques » (Département).

« Le GT 5 sur l'alimentation a élargi son spectre d'intervention suite à la crise sanitaire, pour s'intéresser à l'aide alimentaire en général. Il a aussi un peu évolué dans sa composition, pour accueillir quelques membres intermédiaires, qui distribuent de l'aide alimentaire » (association).

Pour autant, la question du devenir de ces GT reste au cœur des interrogations d'une partie de nos interlocuteurs. Or, ils insistent sur la nécessité d'installer une **dynamique de long terme**. Ils mettent non seulement en avant la temporalité nécessaire à la rédaction de feuilles de route mais aussi le travail pédagogique à conduire auprès des personnes concernées pour les amener à s'inscrire dans ces GT et pour les faire s'y exprimer et aussi auprès des professionnels du social.

« Les GT ont abouti à peu d'éléments concrets car il faut une dynamique plus installée, de long terme, que la temporalité de la SNPLP ne permet pas » (association).

« La participation aux GT des institutionnels comme des personnes concernées prend du temps : elle doit s'inscrire dans un temps long et se faire en présentiel » (association).

De l'ouverture à la coopération

Les GT régionaux font l'objet de **quatre types d'usages** : ils permettent aux acteurs de se rencontrer, de découvrir les missions de chacun, de favoriser des réflexions transversales et de s'inscrire dans des formes de co-production.

Les GT constituent des **espaces de rencontre**. Ils permettent aux acteurs venant d'horizons variés (services de l'État, DIRECCTE, DDCS, ARS, Rectorat, élus des collectivités régionales, départementales, métropolitaines, représentants d'agglomérations, Maires, EPCI, chambres consulaires, opérateurs de terrain, CAF, Pôle Emploi, Mutualité sociale agricole (MSA), Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), bailleurs sociaux, ATD-Quart Monde, Secours catholique, Croix-Rouge, SPF, Restaurants du Cœur, missions locales, CCAS, école de la deuxième chance, structures de l'IAE, représentants des CRPA, BRSA, personnes en situation de pauvreté, etc.) de se retrouver dans un même lieu. Ils favorisent la participation d'un grand

nombre de parties prenantes de la prévention et de la lutte contre la pauvreté d'une part, et le développement de réseaux locaux d'action publique sur ce sujet d'autre part.

« Les GT permettent de mettre tout le monde autour de la table (décideurs, financeurs, opérateurs) » (Commissaire).

« Les GT favorisent la rencontre de structures venant de différents environnements : c'est extrêmement enrichissant ! » (secteur socio-économique).

« Un des intérêts des GT est de rapprocher les gens les uns des autres et d'écouter tout le monde afin de ne pas exclure des gens de la société » (personne concernée).

Les GT sont des espaces de découvertes, d'échanges, d'expression. En tant qu'expérience de l'**altérité**, ils sont particulièrement appréciés par une partie des associatifs et des personnes concernées, dans la mesure où ils leur ont permis de porter la parole des plus fragiles, de les laisser s'exprimer, de se sentir écoutés et de lutter contre les préjugés en rapport avec la pauvreté. Ces espaces de travail ont également offert la possibilité aux participants de mieux comprendre les publics accueillis par chaque institution ainsi que les missions, les points de vue et les possibilités d'action de chacun, et par là même de relativiser les a priori de chaque organisme les uns envers les autres, de manière à élargir leur regard.

« Dans le cadre de ma participation au GT, j'ai eu l'impression d'exister et de ne pas tout laisser au politique et aux professionnels de décider pour nous. Ils ont la légitimité d'être élus mais, eux, voient les choses sous un autre plan. On n'a pas non plus les mêmes impératifs » (personne concernée).

« Les GT ont permis aux acteurs de parler le même langage, de comprendre les missions, les priorités et les leviers d'action de chaque partenaire, afin d'identifier des solutions possibles pour lutter contre la pauvreté (organisme de la protection sociale et de l'emploi).

« Les GT ont été à l'origine de phénomènes d'écoute attentive entre les acteurs » (association).

D'un côté, les GT constituent des lieux d'**identification des problèmes** rencontrés par une ou plusieurs structures intervenant auprès de publics identiques et confrontées au même mille-feuille administratif. D'un autre côté, ils permettent de **repérer les difficultés** des usagers et des bénéficiaires en termes de ruptures de droits dans les parcours d'aide et de vie ou en matière de motifs de non-recours ou de renoncement (aux aides, aux soins, etc.).

« L'intérêt des GT est d'identifier les difficultés rencontrées par d'autres structures avec certains publics » (association).

« Ces GT créent une communauté d'acteurs divers et variés [...]. Même si ce n'est pas la grande révolution, on a franchi un pas, on se parle librement sur des sujets d'intérêt commun [...]; cette dynamique de réflexion collective au moins existe » (Département).

Les GT favorisent le déploiement de **réflexions transversales**. Ils peuvent être considérés comme des espaces d'innovation, notamment en termes de construction d'outils communs de travail (rédaction de feuilles de route, partage de systèmes informatisés...), mais aussi d'actions territorialisées.

Ces réunions offrent la possibilité de faire émerger des propositions et des plans d'action communs et intersectoriels de lutte contre la pauvreté liés à la prise en charge sanitaire des

publics sans abri, de repérer des supports d'activités pour des entreprises d'insertion par l'activité économique et d'accompagner leur transition, de mettre en dynamique des réseaux locaux d'action publique et d'orienter les thèmes des appels à projets.

Enfin, les GT offrent la possibilité de **tester diverses initiatives considérées** comme plus ou moins innovantes par les participants et pouvant être mises en place et essaimées dans d'autres territoires, comme des actions d'aller-vers et d'accompagnement en lien avec la ruralité, des cartographies de lieux d'accueil PCB, des actions sur la PMI, sur les maisons d'assistantes maternelles (MAM), etc. Ils ont aussi pu déboucher sur la conduite d'études sur l'aide alimentaire ou les problèmes d'hébergement et de logement.

« Les GT permettent de faire remonter, soutenir et faire essaimer des idées » (Commissaire).

« Le GT a permis d'échanger sur des choses assez innovantes mises en place, tels qu'un projet consistant à créer du lien intergénérationnel ou une expérimentation de collectif d'associations sous l'égide du Secours populaire » (secteur socio-économique).

« Dans le GT 4, des études sur l'habitat indigne, la précarité énergétique et la prévention des expulsions du logement ont été conduites » (association).

Les GT représentent des espaces de co-production et de coopération pouvant favoriser la mise en place d'une stratégie régionale de lutte contre la pauvreté. Ils favorisent pour partie les découloissements sectoriels mais, surtout, ils **transcendent les frontières** territoriales. En effet, dans ces GT, les participants travaillent ensemble. Ils mettent en cohérence leurs interventions respectives pour gagner en efficacité, tendant ainsi à accroître les formes de confiance interpersonnelle. En outre, un des objectifs de ces GT était de produire une gouvernance régionale et budgétaire.

« Au sein des GT, on a senti une acculturation et une façon de travailler très différente, avec des remontées du terrain, se mettre en place. Les feuilles de route et les intérêts de chacun ont été croisés. Un dialogue s'est instauré entre les différents partenaires afin que naisse un consensus commun sur les actions à mener. En cela, les GT ont représenté des espaces favorisant les sorties de sa propre posture institutionnelle, via les échanges » (association).

L'hétérogénéité des GT et les difficultés d'articulation multiniveaux de ces derniers

Les GT régionaux ne sont pas exempts de fragilités : l'une des premières identifiées est leur **fonctionnement plus ou moins stabilisé** selon les régions.

« L'animation régionale des GT a été très imparfaite et hétérogène » (État central).

Le second point à relever est un manque, voire une faible mise en synergie et l'**absence de transversalité** entre les différents groupes. En effet, tour à tour, nos interlocuteurs parlent de GT « thématiques », « cloisonnés », « trop nombreux », « redondants » ou de « logiques de silos » en lien avec ceux-ci. En outre, certains thèmes, comme celui de la culture, n'apparaissent pas dans les GT. Pourtant, l'ANSA a cherché à produire des liens entre les divers GT, et dans certaines régions le découloissement entre ces derniers a été recherché.

« La limite principale de la SNPLP est le silotage des acteurs. Aussi longtemps qu'on fera des GT thématiques et pas transversaux, on continuera à avoir des réponses d'experts. Or, les GT doivent permettre de produire de l'intelligence collective » (secteur socio-économique).

« Les GT ont traité des thématiques en décloisonnement et réuni les acteurs concernés pour travailler ensemble au bénéfice des publics » (association).

« On essaye de créer de la transversalité entre les GT mais cela dépend de la volonté des personnes » (Département).

Nous observons aussi la **situation hétérogène** des différents GT à la fois entre les régions mais aussi au sein d'une même région. Différentes explications sont avancées pour l'expliquer : d'abord, la taille et les caractéristiques de la région concernée ; puis, les types d'acteurs (co)-animant, participant et / ou étant impliqués dans ces GT ; et enfin des difficultés, pour les participants, à comprendre ce que l'État attendait d'eux.

En premier lieu, le portage de ces GT apparaît plus complexe dans les **régions de grande taille** aux caractéristiques hétérogènes.

« C'est lourd de faire travailler 13 départements dans des GT. Celui sur les maraudes et les squats n'a pas fonctionné, il n'a pas de sens dans la région, car les acteurs n'ont pas tous les mêmes problématiques. Le GT sur la garantie d'activité s'est, quant à lui, réuni plusieurs fois et a avancé, mais avec cette difficulté d'une grande région : Que peut-on faire ensemble ? Quelle est la plus-value ? Que cherche-t-on ? » (Département).

En second lieu, la participation des acteurs semble avoir été plus importante dans les GT 1 « Offre d'accueil du jeune enfant », 2 « Formation petite enfance » et 3 « Parentalité et centres sociaux », plutôt (co)-animés par des acteurs d'**organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi** ; ces acteurs ayant vu une possibilité d'investir le niveau régional.

Dans un territoire de notre panel, « seuls deux GT fonctionnent : un sur la petite enfance, porté par les CAF [...], et un sur l'animation locale et la vie sociale, autour des centres sociaux et des espaces de vie sociale, aussi porté par les CAF » (organisme de protection sociale et d'emploi). Ces propos sont confirmés par le CLP, qui ajoute que les CAF ont investi le niveau régional.

Dans une autre région, la situation des GT est hétérogène : certains fonctionnent mieux que d'autres, comme le GT 1 « Offre d'accueil du jeune enfant », le GT 9 « Sortants de l'ASE » missionné par la Commissaire pour mener un travail concret sur cette thématique, et le GT 2 « Formation petite enfance » financé par cette dernière pour effectuer une étude (Commissaire).

À l'inverse, les GT 5 « Alimentation », 7 « Réussite scolaire » et 14 « Participation », ainsi que ceux nécessitant la présence des conseils départementaux, ont rencontré des difficultés pour se déployer : leur niveau de fonctionnement a varié selon le temps et la diversité des acteurs y étant représentés. Tout d'abord, les (co)-animateurs des GT ont travaillé à **titre bénévole**. L'absence de rémunération pour (co)-animer ou être présents aux réunions de travail régionales revient régulièrement dans les propos des personnes rencontrées au niveau national et territorial.

« Les GT étaient évidemment une façon d'embarquer des acteurs "bénévolants" » (État central).

« Quand on anime un GT, c'est en plus de son travail ordinaire. On n'a pas de décharge, on n'a rien en complément qui nous permet de le mener » (État local).

« Les bénévoles d'associations n'ont pas toujours le temps de se rendre aux réunions des GT »
(association).

En troisième lieu, la **composition** des GT varie : les membres des conseils départementaux et les personnes concernées par la pauvreté sont peu nombreux, voire absents, de ces espaces de travail, et ce alors même que l'un des objectifs de la Stratégie était d'intégrer 50 % de personnes concernées dans ces derniers. Ainsi, le « choc de participation » prôné par la Stratégie pauvreté n'a pas été à la hauteur des espérances. En outre, dans les GT, tous les types de personnes concernées par la pauvreté ne sont pas représentés. De par l'absence ou le manque de certains participants, certains GT ont éprouvé plus de difficultés que d'autres à débiter un travail sur l'élaboration de feuilles de route.

« L'objectif de 50 % [de personnes concernées] est illusoire » (association).

« Toutes les catégories de personnes en situation de pauvreté ne sont pas représentées dans les GT. Les GT sur des questions médicales sont plus ouverts que les autres à leur participation »
(personne concernée).

« L'implication limitée de certains dans les GT, notamment des CD, ralentit le déploiement des feuilles de route » (Commissaire).

« Le GT sur l'alimentation a eu du mal à démarrer car les communautés de communes et l'Éducation nationale s'y sont peu impliquées » (association).

Le fonctionnement des GT met également en exergue des questionnements sur l'**échelon territorial retenu** pour animer ces espaces de travail et dévoile les difficultés des participants, notamment des membres des conseils départementaux, à comprendre la démarche régionale enclenchée avant, puis suite à l'arrivée des Commissaires. En effet, le déploiement des GT régionaux nécessite d'enclencher une approche plus macro que celle, micro, développée par les Départements. Dès lors, la plupart de ces derniers n'ont pas vu l'intérêt de construire des GT au niveau régional. En outre, différentes thématiques des GT, comme celles de l'ASE ou de l'insertion, relèvent des compétences départementales. Enfin, les interrogations portant sur l'échelle d'animation territoriale de ces GT ont été renforcées par le fait que ceux-ci ont été télescopés par d'autres événements : par le décalage des agendas entre le déploiement des GT nationaux et des GT régionaux, par l'arrivée tardive des Commissaires en région, par l'enclenchement des contractualisations État / Département et par les difficultés d'appropriation de l'espace numérique de travail de la Stratégie pauvreté :

« L'échelon régional des GT n'est pas adapté car la vraie coordination se fait au niveau départemental » (Département).

« Au début, dans les GT, les acteurs avaient du mal à s'y retrouver et à comprendre la démarche régionale sans présence des Commissaires. Les GT n'ont pas bien fonctionné car c'est difficile pour des acteurs départementaux de se positionner à l'échelle régionale » (Département).

« Les (co)-animateurs des GT se sont sentis un peu dupés en voyant le caractère prioritaire des actions, bien financées, des CALPAE et de travaux nationaux » (association).

Le fonctionnement « mitigé » des GT régionaux s'explique aussi par un manque de précisions sur le **calendrier, les contours et le périmètre d'action** de ces espaces de travail. Dans un premier

temps, seuls, sans la présence et les indications des Commissaires, les (co)-animateurs et les participants ont éprouvé des difficultés à comprendre ce que l'État attendait d'eux et ce qui se jouait autour des GT par rapport aux autres démarches de déploiement de la SNPLP. Ils ne savaient pas ce qu'ils devaient faire : échanger sur les missions de chacun et les difficultés rencontrées par chaque organisme ? Définir un langage et des outils communs entre les participants ? Produire des diagnostics sociaux et territoriaux ? Rédiger des feuilles de route ? Mettre en application des décisions prises par l'État central ? Produire des bilans ? Comment ? À l'aide de quelles données ? Nos interlocuteurs insistent sur le flou entourant la mise en place et le déploiement des GT, et par là même sur la faiblesse des actions déployées et la fragilité des résultats obtenus dans ce cadre.

« La mise en place des GT a été compliquée et le reste encore. Jusqu'à mi 2019, les membres étaient dans le flou. Ils ne savaient pas trop ce sur quoi ils pouvaient agir, ce qu'ils pouvaient faire » (association).

« Une partie du capotage des GT repose sur : 1/ une confusion avec les chantiers nationaux, 2/ une confusion avec la contractualisation, les gens ne comprenant pourquoi on contractualisait avec les Départements et on faisait des groupes régionaux, d'autant que ce n'était pas totalement relié parce qu'on expliquait qu'il y avait un an de décalage, 3/ des difficultés de compréhension en rapport avec l'espace numérique de la SNPLP » (État central).

▪ Les acteurs associatifs comme interlocuteurs et opérateurs

Qu'elles soient opératrices des politiques sociales ou médiatrices des problématiques sociales, les **associations** jouent un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté (Guibert (de), Janvier 2019 – Lafore, 2010). Historiquement, dans le sillage des solidarités familiales, communautaires et électives, les phénomènes de pauvreté, d'indigence, de marginalité ont été très largement pris en charge par des structures associatives d'inspiration confessionnelle, philanthropique ou laïque. À cet égard, de nombreux services sociaux restent gérés par le secteur associatif en France (Cottin-Marx et al., 2017). D'où la volonté des concepteurs de la SNPLP de s'appuyer sur ces acteurs horizontaux dont on peut penser qu'ils sont à même de porter et susciter une perspective d'innovation sociale.

Entre tensions et contributions

Les associations ont **pris part** à la SNPLP de **plusieurs manières** : tout d'abord, en participant aux concertations préalables au lancement de la SNPLP ; puis en animant des GT régionaux dont les thématiques sont diverses et variées ; et enfin en apportant des visions différenciées sur la pauvreté et la perspective d'investissement social, tout en se montrant capables de travailler ensemble, voire de se rapprocher, notamment durant la crise sanitaire.

Comme nous l'avons vu, certaines associations, telles que la FAS, l'UNCCAS, le Collectif Alerte, le Collectif des associations unies, Emmaüs ou encore ATD-Quart Monde, ont participé aux **concertations** préalables à l'élaboration de la SNPLP. Elles ont joué un rôle dans sa conception, en lien avec les différents ministères, en alimentant la « boîte à idées » pour lutter contre la pauvreté d'une part, et en appuyant la candidature d'Olivier Noblecourt à la tête de la Délégation interministérielle d'autre part.

« L'État a reconnu le collectif Alerte et la FAS comme étant forces de proposition au niveau politique » (association).

« Les associations ont poussé le gouvernement, en début de mandat, pour mettre en place une politique sociale. Lors d'un déjeuner avec Emmanuel Macron et son entourage, le nom d'Olivier Noblecourt est sorti, car elles le connaissaient bien » (État central).

Néanmoins, contrairement à la place accordée aux aides sociales dans le précédent Plan pauvreté, l'annonce en septembre 2018 de la baisse des budgets consacrés, d'une part, aux APL et, d'autre part, aux contrats aidés, a été à l'origine de **tensions** entre l'État central et le secteur associatif.

« Le secteur associatif se sentait agressé par le fait qu'on lui ait coupé les emplois aidés et les aides sacrées, et parce qu'il n'était plus l'acteur central de définition des politiques pour les pauvres, comme sous le mandat de François Hollande. Comme il y avait un nouveau paradigme mais qu'il ne l'avait pas endossé et porté, il se sentait dépossédé » (chercheur).

Malgré ces tensions et de manière générale, les interlocuteurs associatifs sollicités indiquent animer ou être **engagés** dans une ou plusieurs thématiques des GT régionaux de la SNPLP et contribuer ainsi à la remontée de réflexions issues de ces derniers. En particulier, ils déclarent s'investir dans les GT portant sur l'insertion, l'hébergement et le logement, l'aide alimentaire et la participation des personnes concernées.

S'agissant de **l'insertion**, l'accompagnement des publics considérés comme éloignés de l'emploi, des demandeurs d'emploi et des personnes âgées est au centre des réflexions.

« Le secteur de la pauvreté et de l'insertion est un champ a priori très dominé par les associations » (chercheur).

« Une association soutient les demandeurs d'emploi et les personnes âgées dans l'utilisation des outils numériques afin de favoriser l'effectuation de leurs démarches dématérialisées, et par là même leur insertion sociale et professionnelle. Elle soutient aussi les personnes qui souhaitent créer leur entreprise » (personne concernée).

Concernant le domaine de **l'hébergement et du logement**, la participation des associations à la Stratégie pauvreté vise plutôt à repérer les problèmes en la matière à l'aide d'études sur le logement très social, la précarité énergétique, l'habitat indigne, les mal-logés, les sans-abris, etc., et à faire participer ces publics aux GT.

« La Fédération participe à l'élaboration des politiques publiques sur le social et le logement en étant dans diverses commissions locales et en étant représentée au niveau des strates nationales, régionales, départementales et (inter)-communales. Au sein des GT régionaux, elle a pour enjeu

de faire participer des mal-logés à la SNPLP et de faire remonter leurs paroles au niveau national (dans des réunions, dans les médias publics, à l'aide d'études) » (association).

L'aide alimentaire est également une préoccupation forte des acteurs associatifs car, d'après certains, elle « constitue une porte d'entrée vers d'autres besoins des usagers en termes d'accès aux droits, à la culture, aux loisirs, aux soins, etc. » (association).

Enfin, l'engagement des acteurs associatifs se concentre également sur le thème de **la participation** des personnes en situation de pauvreté, c'est-à-dire sur le « choc de participation » souhaité et prôné par la SNPLP. À ce titre, les associations ont conduit des missions auprès du GT 14 « Participation ». Certaines ont été rémunérées pour organiser et amplifier cette participation. Toutefois, comme on l'a vu, les réalisations demeurent très hétérogènes. Il n'a pas été aisé d'identifier des personnes faisant l'expérience de cette situation et souhaitant s'investir, sur un temps long, dans des réflexions portant sur l'élaboration des politiques publiques les concernant.

« Notre association participe à une mission auprès du GT 14. Elle regroupe, de manière hebdomadaire, les membres de ce GT » (association).

« La FAS est financée pour organiser la participation des personnes concernées aux réunions et aux GT » (Commissaire).

« Il est difficile de mobiliser et d'intégrer des personnes en précarité au sein des GT, y compris dans celui consacré à la participation » (association).

« Si toutes les associations n'ont pas eu un rôle de représentation des personnes concernées, il existe dans une partie d'entre elles des Conseils de la vie sociale [CVS] où se trouvent des représentants d'usagers, de la direction et des travailleurs sociaux » (association).

Entre divergence cognitive et convergence stratégique

Fondamentalement, les associations ne partagent pas les mêmes **conceptions politiques** de la pauvreté, de la perspective d'investissement social et, plus largement, des enjeux sociaux prioritaires. Ces visions différenciées contribuent autant à la richesse qu'à l'émiettement du tissu associatif.

« La pelS "passait" auprès des associations familiales, tant que ce n'était pas formulé en termes de droit de l'enfant [...], [alors qu'au] séminaire sur l'investissement social, les associations, telles qu'ATD-Quart Monde et le Secours populaire, étaient à fond » (chercheur).

Certaines associations sont nées de courants religieux, d'autres de courants issus de l'éducation populaire, et d'autres encore d'initiatives bénévoles locales, parfois régionales. Cette diversité et cette richesse associative constitue un atout mais contribue aussi à l'émiettement des actions (association).

Ces conceptions diverses expliquent aussi l'importance du rôle des **fédérations associatives** dans l'élaboration du cadre de la SNPLP. En effet, les fédérations relient les associations entre elles, bien que les intérêts des uns et des autres soient parfois très cloisonnés. Ainsi, les propos recueillis témoignent de l'occasion qu'a constituée la SNPLP (et, en son sein, les GT en particulier) de porter certains enjeux à l'échelle nationale et de faire du lien avec divers acteurs administratifs et

politiques, même si les acteurs associatifs pointent dans le même temps les limites de l'exercice et le manque de moyens associés.

« Notre fédération a été partie prenante de la SNPLP pour apporter un regard critique et constructif au gouvernement, en particulier sur la place de l'hébergement d'urgence et sur le logement » (association).

« Il faut prendre part à la Stratégie et jouer le jeu même s'il y a des questions qui fâchent, telles que la faiblesse des moyens mis dans l'hébergement d'urgence alors que l'État dispose de moyens pour agir sur ces situations » (association).

Pour autant, la pandémie a aussi été à l'origine de **formes de consensus** entre les acteurs associatifs et / ou de renforcement, voire d'apparition, de leur place au sein des **réseaux locaux** d'action publique de lutte contre la pauvreté, et ce pour différentes raisons. Tout d'abord, avec la fermeture de nombreux services, les acteurs associatifs se sont retrouvés en première ligne auprès des publics, notamment en matière d'aide alimentaire ; ensuite, la pandémie a permis d'identifier des personnes qui n'étaient pas en situation de pauvreté monétaire avant la crise mais qui ont fait l'expérience de cette situation durant celle-ci ; enfin, au cours des confinements, des acteurs associatifs et du secteur socio-économique ont mis en place, de manière coordonnée, des actions de lutte contre la pauvreté.

« Les relations entre les jeunes et les associations se sont intensifiées avec la pandémie, puisqu'elles ont permis de garder un lien avec les familles en difficultés » (État local).

« Ce sont les associations qui ont pris le relai de l'État durant la pandémie et qui ont trouvé des réponses » (secteur socio-économique).

« La massification de la pauvreté et la crise COVID font qu'aucune URIOPSS [Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux] ne peut se sentir aujourd'hui insensible à la montée de la précarité, parce qu'au-delà des plus pauvres et des mal-logés, il y a maintenant davantage de publics qui ont basculé dans la pauvreté » (association).

Entre opportunités régionales et ambiguïtés départementales

Le déploiement de la SNPLP vise à **co-construire** des politiques publiques dites de lutte contre la pauvreté avec un ensemble d'acteurs administratifs, politiques et sociaux : préfetures, Commissaires, services déconcentrés de l'État, organismes de l'emploi et de la protection sociale, acteurs du secteur socio-économique et des entreprises, acteurs associatifs, personnes concernées par la pauvreté, etc. Cette co-construction est un véritable défi dans la mesure où elle se met en œuvre à des échelles peu pratiquées par les associations et de restructuration de l'État local.

En effet, selon une observation menée auprès des Commissaires en présence de la DIPLP, la co-construction des politiques publiques de lutte contre la pauvreté avec les associations n'est pas forcément dans l'ADN des services de l'État, et les associations ne sont pas nécessairement structurées au niveau départemental pour assurer cette mission. De plus, la réforme de l'OTE va encore complexifier les relations avec les associations, le temps de la montée en charge des

DREETS, d'où la nécessité d'assurer un suivi partagé avec celles de la Stratégie pauvreté au niveau régional.

De manière générale, les Commissaires renforcent les **synergies** et le travail partenarial entre les associations à l'échelon régional, bien que certaines, telles que la FAS, indiquent être déstabilisées par l'approche régionalisée de la SNPLP.

« La territorialisation de la SNPLP a été à double tranchant pour le réseau de la FAS : le fait que tout se passe au niveau régional a limité la force de frappe dont elle dispose au niveau national pour porter ses plaidoyers face aux pouvoirs publics » (association).

Les Commissaires entretiennent aussi des **contacts réguliers directs** avec les acteurs du monde associatif. Ils les mettent en relation les uns avec les autres, notamment par l'organisation de rencontres et de séminaires avec et entre eux. En cela, ils tiennent un rôle d'ensemblier auprès des acteurs de prévention et de lutte contre la pauvreté.

« Pour la société civile, le Commissaire représente une interface utile. Il est un intermédiaire entre les associations » (Commissaire).

« Le Commissaire peut favoriser les échanges entre les associations et Pôle Emploi » (organisme de protection sociale et de l'emploi).

Nous avons ainsi eu l'occasion de mener deux observations de réunions organisées et animées par un Commissaire : une première, en mai 2021, réunissant les (co)-animateurs des 14 GT régionaux bretons, et une seconde, en juillet 2021, dans le cadre d'une conférence régionale des Hauts-de-France des acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté.

Les Commissaires soutiennent également le travail des associations en les incitant à répondre à des **appels à projets nationaux ou régionaux**, à des appels à manifestation d'intérêt, ou en débloquant des financements pour favoriser le déploiement d'initiatives territorialisées. En effet, le manque de moyens ou l'absence de visibilité sur les financements pouvant être obtenus voire pérennisés pour mettre en place des actions de lutte contre la pauvreté freine une partie des associatifs pour répondre à ces appels. Or, le fait que la Stratégie pauvreté soit portée par les Commissaires au niveau régional constitue une opportunité pour les associations ne disposant pas toujours de moyens pour porter des activités, financer des actions ou répondre à l'évolution des problématiques sociales, sanitaires, économiques et d'insertion des publics qu'elles accueillent, car ils les aident à coordonner leurs actions et à répondre aux appels à projets à plusieurs.

« Les opérateurs associatifs ont plutôt été dans la Stratégie pauvreté sur le volet régional, comme il y a eu pas mal d'appels à projets lancés par le Commissaire » (Département).

« Je souhaiterais faire émerger une ingénierie plus importante des acteurs associatifs en capacité de capter des financements plus structurants comme les fonds européens et recherche » (Commissaire, audition au CNE).

Dans les propos recueillis, les relations entre les **associations** et les **collectivités territoriales**, notamment départementales, sont moins soulignées que celles ayant lieu entre les associations et les Commissaires.

Les associations se sont senties marginalisées aux différentes étapes de la contractualisation (élaboration et signature des conventions, négociation des avenants, etc.). Aux dires des acteurs, la dynamique de co-construction qui avait prévalu à l'échelon national n'a pas été reproduite localement. Les associations n'ont été associées ni à l'élaboration ni au suivi des actions contractualisées, qui « sont restées largement le monopole des départements et des services de l'État » (IGAS, 2021, pp. 28 et 29).

D'une part, les acteurs associatifs indiquent ne **pas avoir été informés** du fait qu'ils pouvaient prendre part aux conventions de contractualisation État / Département, et d'autre part, **peu** d'entre eux ont **été parties prenantes** ou partenaires de ces conventions, probablement parce que les conseils départementaux ne souhaitaient pas voir l'exercice de leurs compétences remises en question ou questionnées par les associations.

La plupart des interlocuteurs associatifs que nous avons rencontrés déclarent simplement avoir eu connaissance de la mise en place des CALPAE passées entre l'État et les Départements, les Métropoles et les Régions, mais n'être ni partenaires de ces conventions, ni parties prenantes des mesures déployées par les conseils départementaux dans ces contrats. En effet, si la participation des associations à la conception et à la mise en œuvre de la déclinaison territoriale de la Stratégie pauvreté est essentielle, leur implication dans le processus de contractualisation, déjà très complexe, est en revanche plus compliquée à calibrer.

« Je n'ai pas sollicité les associations sur la préparation et le suivi de la contractualisation car il pourrait être mal perçu, de la part des collectivités, qu'elles aient un quasi "droit de regard" sur la manière dont elles exercent leurs compétences » (Commissaire, observation, 2021).

Ce contexte n'empêche pas certaines associations d'interpeller et de travailler parfois sur des dispositifs innovants en lien direct avec les **Départements**.

« Notre Fondation expérimente, innove et investit pour lutter contre la pauvreté, afin de favoriser l'essaimage auprès des Départements » (association).

« En travaillant sur l'accès au bénévolat des jeunes et des BRSA, le CD a vu un levier avec un cadre associatif et a conventionné avec les associations étant les plus investies » (Département). Dans la région de l'interlocuteur que nous venons de citer, nous constatons en effet que la Banque alimentaire est partenaire de la mesure socle 4 « Insertion des BRSA » de la convention État / Département.

Cependant, c'est sans doute avec les **Métropoles**⁸⁹, en proximité, que la possibilité de co-construction entre acteurs associatifs et acteurs politico-administratifs est la plus appréciée.

« C'est une grande idée d'impliquer le monde associatif à la SNPLP et j'espère que ça va continuer » (Métropole).

« De nombreuses actions menées dans le cadre de la Stratégie de la part de la Métropole ne sont pas conduites en régie directe mais grâce à des associations partenaires » (Métropole).

⁸⁹ Les 21 métropoles ont contractualisé dans le cadre de la SNPLP (voir infra).

▪ La mobilisation du monde socio-économique : un enjeu qui reste entier

Deux des engagements inscrits dans la SNPLP concernent les acteurs du monde socio-économique. Le premier vise à « Garantir un parcours de formation pour tous les jeunes » (DIPLP, 2018, p. 25) en instaurant l'obligation de formation jusqu'à l'âge de 18 ans pour tous et en mobilisant, de manière conjointe, les professionnels de l'éducation et de l'emploi, notamment à travers PACEA et la Garantie jeunes. Le second a pour objectif d'« Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi » (Ibid., p. 31) et de favoriser « l'autonomie par le travail » (Ibid., p. 31) en conjuguant l'accès aux droits, l'accompagnement social et la formation et l'emploi. Ce deuxième engagement est porté par Pôle Emploi et des structures associatives, publiques et privées, en particulier par le secteur de l'insertion par l'activité économique et des dispositifs expérimentaux, tels que TAPAJ, TZCLD ou des entreprises qui développent la médiation active vers l'emploi. Ainsi, un des sujets de travail en rapport avec la Stratégie pauvreté concerne la place des entreprises de l'ESS, mais aussi hors du secteur de l'ESS, dans la lutte contre la pauvreté.

De manière générale, les acteurs du monde socio-économique rencontrés se disent **plutôt favorables** à la participation d'une diversité d'acteurs, notamment des entreprises, pour lutter contre la pauvreté. Ils partent du principe que des conférences des financeurs sont nécessaires pour assurer la cohérence des co-financements liés à la formation, l'insertion et l'emploi des jeunes, des demandeurs d'emploi et des BRSA, de manière à rendre efficace la mise en œuvre de la Stratégie pauvreté. À ce titre, dans certaines régions et dans certains départements de notre panel d'enquête, des initiatives sont déjà engagées. C'est notamment le cas dans les Hauts-de-France, où des coordinations d'acteurs du monde socio-économique se sont développées ; en Bretagne, où des projets ont été mis en œuvre dans le domaine de l'aide alimentaire, et en Occitanie, où certaines entreprises déploient des dispositifs de lutte contre la pauvreté, contre les discriminations et pour l'inclusion professionnelle. Certains de ces projets s'inscrivent dans le cadre de la **responsabilité sociétale des entreprises (RSE)** ou du statut d'entreprise à missions.

Dans les Hauts-de-France, « des acteurs du monde économique, social et des services de l'emploi se sont coordonnés pour recruter des personnes au sein d'une entreprise pharmaceutique d'un territoire très pauvre, en fort besoin de main-d'œuvre » (secteur socio-économique).

En Bretagne, plusieurs dirigeants d'industries agroalimentaires ont échangé ensemble pour favoriser l'implication de leurs entreprises en matière de don alimentaire : « ils trouvent malheureux et douloureux d'avoir des produits impossibles à vendre mais consommables et de ne pas leur trouver d'issue car ils ne savent pas à qui s'adresser. [...]. Ils ont intérêt à se préoccuper de ce sujet car, au-delà de la défiscalisation, c'est un moyen pour les entreprises de rayonner et de motiver les salariés à travailler pour elles » (secteur socio-économique).

En Occitanie, « le réseau des clubs d'entreprises FACE est un outil et un levier d'action très opérationnel, visant à mobiliser les entreprises sur des actions autour de l'insertion et de la lutte contre la précarité. Il parraine des personnes éloignées de l'emploi. Les entreprises des clubs FACE [...] répondent à des problématiques sociales et territoriales et à des problématiques d'entreprises qui cherchent des compétences » (secteur socio-économique).

Néanmoins, s'ils souscrivent au fait que la SNPLP permette la participation du secteur socio-économique pour prévenir et lutter contre la pauvreté, certains de nos interlocuteurs considèrent que des **progrès** sont **possibles** pour aller **rejoindre ces acteurs** et favoriser leur implication. D'aucuns regrettent un manque de transversalité sur cette question au sein des GT régionaux, qui restreindrait leur participation ; d'autres, tout en ayant commencé à déployer des actions, se demandent comment les renforcer.

« Les entreprises n'ont pas lu la SNPLP. Il faut donc porter le discours de la Stratégie en le vulgarisant » (secteur socio-économique).

« Les entreprises n'ont pas été oubliées dans la SNPLP mais elles sont rangées dans une case, celle du GT 15 sur "l'engagement des entreprises" » (secteur socio-économique).

De plus, les acteurs du monde socio-économique n'ont pas toujours le réflexe d'associer des **personnes concernées** ou éloignées de l'emploi, chômeurs de longue durée ou BRSA, à leurs réflexions. Pour autant, plusieurs d'entre eux envisagent de **développer des initiatives** ou des projets en rapport avec la prévention et la lutte contre la pauvreté.

« La CFDT a pris part à l'expérimentation "Territoires Zéro chômeurs de longue durée" et mène des réflexions sur l'expérimentation "Territoires zéro non-recours" aux droits. Elle souhaiterait faire un état des lieux sur la répartition des Maisons France services et des Points d'information médiation multiservices (PIMMS), qui accompagnent les personnes dans leurs démarches administratives et sur la qualité des services rendus. La CFDT aimerait aussi qu'un vrai accompagnement des publics, divers et variés, soit déployé, pas seulement pour ceux étant en situation de pauvreté, afin d'améliorer l'accès aux droits de tous [...]: si on pouvait trouver un petit bouton "stop galère", ce serait pas mal ! » (secteur socio-économique).

Enfin, nous constatons que la **pandémie** a donné de la visibilité à la **place des entreprises** dans la lutte contre la pauvreté.

Par exemple, en Bretagne, comme nous l'avons déjà vu, des réseaux locaux d'action publique se sont, d'une part, développés autour d'un protocole de collaboration régionale sur le don alimentaire. Celui-ci a regroupé la Préfecture de région, le conseil régional, quatre associations d'aides alimentaire et l'Association bretonne des entreprises agroalimentaires (ABEA). Suite à la mise en place de ce protocole, l'ABEA envisage d'autre part de créer des chantiers de réinsertion pour les personnes éloignées de l'emploi, afin de s'inscrire de manière durable au sein de la SNPLP.

▪ Le « choc de participation » : une ambition reconnue mais un objectif inatteignable

Le « choc de participation » prôné par la SNPLP vise à faire participer les personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques qui les concernent. À ce titre, la Stratégie ambitionne d'intégrer **50 % de personnes concernées au sein de chaque GT** régional afin que celles-ci se sentent plus en confiance pour intervenir et prendre part aux débats. Il s'agit aussi de modifier le regard porté par les élus et les institutionnels sur la pauvreté, pour lutter contre les

préjugés en la matière, les inciter à se mobiliser dans des démarches pour lutter contre ce phénomène et changer leurs rapports aux personnes en situation de précarité, notamment à travers la transformation de leurs pratiques de travail.

« Si vous avez réellement, dans les réunions et dans la comitologie, des personnes en situation de pauvreté, vous changez tout. Le regard des techniciens et des élus sur la pauvreté est susceptible de changer. Ce n'est pas suffisant [...], mais si les personnes concernées sont à bord, vous changez totalement la relation [...] : face à de la vraie colère sociale, face à des vrais dysfonctionnements, face à des vrais récits de vie, ça fait bouger les gens » (État central).

« L'ambition initiale de la SNPLP sur la participation a bousculé les habitudes de travail et les acteurs [...]. Il s'agit d'une grande révolution. L'objectif de 50 % dans les GT est énorme, ambitieux et innovant car cela fait des années que l'on développe des politiques publiques sans demander leur avis [aux personnes concernées]. Cet objectif est nécessaire pour que la participation soit effective. Il permet d'éviter une participation alibi [...] : en effet, quand elles constituent la moitié des effectifs, elles ont plus la parole, se sentent plus en confiance et sont plus visibles. Elles font vraiment partie du groupe » (association).

Nombreux considèrent en effet que ce sont les personnes qui font l'expérience de la pauvreté qui sont les plus à **même de parler de leurs besoins**, de leurs problématiques et des difficultés qu'elles rencontrent au quotidien.

« La Stratégie pauvreté a donné un coup de booster sur la question de la participation des personnes concernées. On a tout à apprendre des personnes accompagnées et des conditions structurelles qui les ont menées à faire l'expérience de la pauvreté » (association).

« Associer les personnes concernées apporte beaucoup à l'appréciation que l'on peut porter sur les politiques que l'on met en œuvre, avec un regard brut de décoffrage » (Commissaire).

Du côté de celles et ceux qui choisissent de s'engager dans les instances de participation, les **motivations** peuvent varier : certaines souhaitent être entendues, reconnues, veulent porter la parole des personnes en situation de pauvreté et défendre les intérêts des plus démunis ; d'autres s'inscrivent davantage dans un processus de découverte ; d'autres encore semblent davantage vouloir suivre des formations.

« Je me suis investie dans les échanges portant sur le Plan départemental d'insertion (PDI) [du Département] pour pouvoir me faire entendre, me retrouver active au sein de la société, y compris à un petit niveau, afin de ne plus subir autant » (personne concernée).

« Je suis lancé dans l'aventure des groupes citoyens [ressources en insertion (GCRI)] [du Département] pour essayer de faire avancer les choses, en espérant qu'un jour ou l'autre ça bouge » (personne concernée).

« Ces situations [de pauvreté] ne devraient pas exister au siècle où on est ! Plus ça va, plus j'ai l'impression qu'on régresse, qu'on s'approche du XVIIème siècle. Plus on avance technologiquement, et plus il y a des gens qui restent sur le carreau [...], j'ai aussi intégré ces groupes afin d'aider les autres, d'intégrer une nouvelle aventure humaine et pour ne pas rester isolé » (personne concernée).

La participation des personnes concernées à la SNPLP a eu des **effets non négligeables** sur la prise en compte de la parole de ces individus et ménages, sur la mise en exergue de leurs besoins et,

par-delà, sur l'appréciation portée sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et leurs dysfonctionnements de la part des institutionnels.

Lors de nos entretiens avec les personnes concernées et avec les représentants associatifs, nous avons recueilli des témoignages indiquant que les participations aux réunions organisées dans le cadre de la SNPLP avaient entraîné le sentiment d'être davantage légitimes et reconnus. Au sein des GT, s'adresser aux élus et institutionnels a permis de prendre la parole et de mettre en avant les obstacles rencontrés dans l'accès aux droits (procédures numériques, complexité des formulaires...).

La participation des personnes en situation de pauvreté à la SNPLP et aux GT régionaux a aussi eu des effets sur le développement de réseaux locaux. En effet, les activités conduites par les personnes pauvres au sein des GT ont permis d'établir des collaborations entre divers acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. En cela, elles ont favorisé les **dynamiques intersectorielles** en la matière.

Toutefois, malgré ses vertus et le consensus qui se dégagait, sur le principe, pour faire participer des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques les concernant, l'ambition affichée à une hauteur de 50 % n'a pas été atteinte, loin de là. Cet objectif apparaît peu réalisable aux yeux de nombreux acteurs. Notamment du fait de réticences et de questionnements sur l'institutionnalisation ou non des modalités de participation, sa mise en œuvre nationale semble bien s'être essoufflée. Cet **essoufflement** national a eu une incidence directe sur le déploiement de cette même participation à l'échelle régionale et dans les territoires.

« En théorie, le choc de participation était un vœu pieux très intéressant, mais très difficile à mettre en œuvre : c'est l'une des difficultés majeures qu'on a rencontrées dans la déclinaison de cette politique sur le territoire. Elle avait déjà été identifiée par les acteurs locaux lors de la Conférence nationale de février 2019 » (État local).

« L'intention est bonne, mais l'évolution a été très mauvaise quant à la mise en œuvre : les acteurs nationaux ne l'ont pas soutenue et ont vite baissé les bras, voyant qu'il ne se passait rien dans la majorité des régions, en raison des nombreux freins existants et des réticences de certains acteurs de terrain. Le décrochage au niveau national de l'objectif de participation a aussi impacté le niveau régional » (association).

En outre, les liens entre la SNPLP, la **politique de la ville** et les corps intermédiaires, notamment les syndicats, n'ont pas été suffisamment approfondis pour appuyer l'objectif affiché. Enfin, la **pandémie** a aussi contribué au ralentissement de l'atteinte de l'objectif de participation.

« Associer les personnes concernées a été une difficulté réelle et je déplore le manque de connexion entre SNPLP et politique de la ville car on aurait pu s'appuyer sur les conseils citoyens : on aurait touché les pauvres et ça aurait pu leur donner un nouvel élan » (État local).

« La crise sanitaire a compliqué la participation » (association).

Pour une partie des acteurs, l'objectif de 50 % était tellement **disproportionné** qu'il relevait à l'évidence d'un objectif essentiellement **communicationnel**. Selon certains de nos interlocuteurs, Olivier Noblecourt aurait été conscient de l'ampleur de ce chiffre : cette cible rompant fortement

avec la situation existante n'aurait été qu'un prétexte pour inciter les acteurs à atteindre une dynamique de participation la plus forte possible.

« Dans la participation des personnes en précarité, il y a une part de chimère » (association).

Malgré diverses tentatives et de rares exceptions, **peu de personnes** en situation de pauvreté étaient donc présentes dans les **GT régionaux**, et ce, malgré les encouragements et l'accompagnement des Commissaires pour mettre en place cette participation.

« Je n'ai pas eu l'occasion d'échanger avec des personnes concernées même s'il y a eu des tentatives pour se rapprocher d'elles » (association).

« À part à Marseille, pour les jeunes sortants de l'ASE, et dans le Var, autour de l'UDV [Union diaconal du Var], les initiatives sont très limitées » (association).

« On note le manque de personnes accompagnées dans les GT régionaux » (association).

De multiples **raisons** expliquent qu'une partie des personnes en situation de pauvreté ne souhaite pas s'inscrire dans les GT régionaux : pudeur, craintes, honte, gêne, manque de confiance, violence symbolique, difficultés voire absence de défraiement, manque de temps, addictions et problèmes de santé, méthodologie inadaptée, cadrage excessif des débats, technicité des échanges, démotivation... De plus, toutes les catégories de personnes ne sont pas invitées ni représentées. On pense notamment à celles qui ne sont pas hébergées en foyer ou aux étrangers en situation irrégulière. Pour cette raison, certaines associations prônent l'intégration des personnes au sein de leurs conseils d'administration, pour qu'un turn-over soit possible et que les demandes ne portent pas seulement sur les épaules de quelques-unes.

« La participation des personnes en situation de pauvreté est complexe pour de nombreuses raisons : 1) La honte en rapport avec sa situation et / ou son physique, 2) La crainte de ne pas comprendre le langage administratif utilisé dans les réunions, 3) Les craintes liées à la prise de parole (peur de ne pas être compris, de ne pas savoir s'exprimer, d'être jugé), 4) Les peurs liées aux effets qu'une prise de parole pourrait avoir sur sa situation objective, par exemple que des droits soient retirés / limités pour les personnes hébergées en foyer, 5) Des difficultés, notamment pour les personnes ayant des addictions, à être présentes aux réunions sur un temps long et à s'y investir intensément, 6) Des difficultés pour les personnes qui travaillent à se libérer pour participer aux réunions dans la mesure où cette participation repose sur du bénévolat, 7) Des problèmes éventuels pour avancer les frais de déplacement pour participer aux échanges, 8) Des craintes liées aux situations de fraude : par exemple, si elles sont demandeuses d'emploi ou en arrêt maladie et qu'elles suivent une formation de travailleur-pair et / ou qu'elles reçoivent une rémunération en échange de leurs témoignages, elles craignent d'être considérées comme étant en situation de fraude et 9) Les formes de violence symbolique ou d'injustices fortes ressenties au sein des GT » (personne concernée).

Un autre élément à souligner est le **sentiment d'instrumentalisation** ressenti par certaines personnes concernées au sein des GT régionaux. Ces dernières se demandent en effet si elles sont réellement écoutées, si leur présence est effectivement souhaitée ou si leur participation vise plutôt à désamorcer des conflits, nés de chocs exogènes tels que les gilets jaunes, par exemple, et

/ ou si elle ne s'inscrit pas plutôt dans des aspects communicationnels et des ambitions politiques individuelles de la part d'élus.

Dans le GT 14, une personne du CRPA nous raconte qu'elle a « l'impression de servir de caution. Aussi, on se demande si l'ambition affichée dans la SNPLP de favoriser la participation n'est pas une façade destinée à étouffer les revendications : on permet aux gens de s'exprimer mais, in fine, on remet le couvercle ! » (personne concernée).

« Un risque d'instrumentalisation des personnes pauvres plane sur la mise en œuvre de la Stratégie. On ne peut pas dire qu'elles ont servi de caution dans le cadre de la SNPLP, mais j'ai le sentiment de ne pas être toujours écouté. Par exemple, j'ai participé à une Commission DALO [Droit au logement opposable] à la fin de laquelle j'ai signé un document pour faire acte de présence et où j'ai eu l'impression d'être "le pigeon de service" : pensant pouvoir m'exprimer, j'ai plutôt été invité à me taire » (personne concernée).

« La SNPLP affiche un "choc de participation" et l'État met en place des modalités de participation "tout public", mais l'avis des personnes très pauvres n'est pas pris en compte ni reconnu dans les choix qui sont faits, in fine. La multi-dimensionnalité de la pauvreté n'est jamais reconnue dans les faits » (association).

Au sein des GT régionaux de la SNPLP, nous repérons aussi un risque accru de **phénomènes de distinction sociale** entre les différentes catégories de personnes concernées, selon leurs caractéristiques socio-économiques, leur socialisation, leurs savoirs et savoirs-faire et leurs compétences.

On distingue nettement, dans les propos des personnes en situation de pauvreté, celles qui sont étrangères et celles qui sont françaises, celles qui savent lire et compter et celles qui ne le savent pas, celles qui sont diplômées et celles n'étant pas titulaires de diplômes, celles qui maîtrisent les outils informatiques et numériques et celles qui n'en possèdent ni l'usage, ni la connaissance (personne concernée).

De manière générale, l'organisation et l'animation liées à la participation des personnes concernées, en particulier au sein des GT 14 « Participation », ont été conduites par **des acteurs associatifs** de la FAS, du Secours Catholique ou des CRPA. Toutes les associations n'ont pas contribué à l'accompagnement des personnes concernées au sein de la Stratégie pauvreté.

Ajoutons la relative faiblesse des **moyens** financiers et en termes d'accompagnement pour aider les personnes en situation de pauvreté à participer à l'élaboration et au suivi des politiques publiques les concernant. En effet, les acteurs associatifs jugent les financements apportés par les Commissaires et les soutiens de l'ANSA insuffisants pour conduire cette mission d'accompagnement et de participation.

« La participation ne fonctionne pas car les associatifs ne disposent pas de financements pour soutenir les CRPA » (association).

« J'ai financé deux associations pour organiser la participation mais cela ne fonctionne pas encore de manière satisfaisante » (Commissaire).

« Le matériel de documentation et les kits de participation et d'animation fournis par l'ANSA sont très importants et intéressants mais insuffisants » (association).

| « La DJSCS a manqué d'outils pour organiser la participation » (État local).

Malgré toutes ces limites, « le choc de participation » a donné lieu à des **initiatives originales et innovantes** au niveau national mais surtout dans certaines régions, comme dans les Hauts-de-France et en Bourgogne-Franche-Comté. En effet, il a été à l'origine de la constitution de groupes de parole permettant aux services déconcentrés de l'État et aux membres des organismes de l'emploi et de la protection sociale d'identifier les problèmes quotidiens rencontrés par les personnes pauvres (difficultés à comprendre les documents administratifs, problèmes de connexion, difficultés à déposer des documents en ligne, etc.) et d'être forces de propositions et d'actions sur ces sujets. Dès lors, les projets issus de la participation des personnes concernées aux GT régionaux ont permis de fluidifier les échanges entre les différents acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté (corps préfectoral, Commissaires, services déconcentrés, collectivités territoriales et EPCI, organismes de la protection sociale et de l'emploi, acteurs de la société civile, personnes concernées) et d'organiser des échanges entre les différents échelons de la gouvernance territoriale de la SNPLP.

| « La SNPLP a impulsé, dès le départ, la règle du jeu de prise en compte de l'avis et du rôle des personnes accompagnées. Des progrès très intéressants ont été faits au CNLE, avec le passage de 10 à 45 personnes accompagnées sur les 90 membres du 8^{ème} collègue » (association).

| En lien avec les services de l'État et le GT 14, une association a créé dans une région de notre panel, pendant le premier confinement, des « groupes ressources » composés de personnes concernées. Elles se réunissent pour travailler ensemble et aider les services de l'État à comprendre leurs problématiques et à adapter leur communication et leurs discours en conséquence : « Au début, c'était de l'ordre du témoignage mais je crois qu'on comprend progressivement qu'il y a d'autres manières de travailler avec les personnes » (association).

| Dans une autre région, la FAS s'est investie pour mobiliser les acteurs et a bénéficié du fort soutien du Commissaire. Elle s'est appuyée sur le CRPA pour informer les personnes qu'elles pouvaient participer aux GT, a réalisé une campagne d'information par mail et en se rendant dans des structures d'hébergement et des CCAS et organisé des réunions. Une enveloppe était aussi gérée pour avancer les frais de déplacement des personnes. Celles-ci étaient accompagnées aux conférences régionales et nationales (association).

Ces éléments illustrent la **formation et l'accompagnement nécessaires** des acteurs institutionnels, des associatifs et des travailleurs sociaux à l'accompagnement et à la prise de parole des personnes précaires. En effet, les techniciens et les élus ne voient pas toujours l'intérêt de repérer les postures, méthodes et modalités pouvant soutenir la participation des personnes concernées aux GT régionaux.

| « Les institutionnels ne sont pas prêts, sensibilisés et formés pour intégrer et accueillir les personnes précaires » (association).

| « On a prévu un travail de co-formation pour 2022 avec l'INSEE, l'IGAS, la Cour des Comptes. On ne travaille pas dans l'urgence. Mobiliser les personnes très pauvres demande du temps et de la préparation. On commencera par l'appropriation de la situation de pauvreté : c'est quoi vivre en très grande pauvreté ? Après, on travaillera sur les questionnaires : comment mesurer ? Que veut-on mesurer ? Mesurer les privations matérielles, c'est très facile, mais la pauvreté ce n'est pas que

ça. Quand on travaille en co-formation, on travaille d'abord sur les représentations que l'on va déconstruire. Les très pauvres se forment aussi à ce qu'est l'INSEE, aux méthodes de construction des questionnaires, etc. On se forme des deux côtés. [...] Mais quel espace on se donne pour faire cela, quel temps on prend ? Les Commissaires ne l'ont pas fait et ont commencé sur les chapeaux de roue : il faut faire vite, montrer vite qu'on fait » (association).

Cette **démarche pédagogique** est aussi à mener à l'égard des personnes pauvres, en amont, avec des facilitateurs-pairs travaillant dans le social et ayant fait l'expérience de la pauvreté, pour les amener à s'exprimer.

« La participation peut être une expérience un peu traumatisante : quand vous n'avez pas l'habitude d'être mise en avant et qu'on vous colle sur une estrade à côté d'un Préfet ou d'un Ministre et que vous avez en face de vous 300 personnes minimum, ça fait un drôle d'effet ! C'est assez intimidant et puis il y a des journalistes, enfin... » (personne concernée).

« Il y a un problème en termes de formation des animateurs des GT et des personnes précaires elles-mêmes » (association).

Or, ces changements de pratiques professionnelles doivent s'inscrire dans un **temps long**. Ils nécessitent une animation forte de la part des acteurs associatifs accompagnant les personnes concernées. Dans ce cadre, différentes associations comme la FAS ou des conseils départementaux ont mis en place des formations destinées aux professionnels du social et aux travailleurs sociaux, afin de favoriser l'accompagnement et le suivi des personnes concernées au sein des GT régionaux de la SNPLP.

« La participation des personnes concernées n'est pas simple. Il faut une animation très forte au sein des GT pour amener les personnes concernées à s'exprimer. Ce travail demande un accompagnement conséquent et long auprès de ces personnes » (association).

« La participation des personnes concernées implique un changement important des pratiques professionnelles, notamment pour les travailleurs sociaux, qui demande du temps » (État local).

« Les membres d'un CD avaient travaillé sur la question des personnes concernées avant la SNPLP et dans les Comités locaux en travail social et développement social [CLTSDS]. Des formations des professionnels avaient eu lieu » (Département).

▪ **Les appels à projets, un outil controversé**

Dans le cadre de la Stratégie pauvreté, parallèlement à la contractualisation avec les collectivités, divers AAP et AMI nationaux ont été lancés. Outils de pilotage, d'administration et de gestion issus du monde économique Ils visent à lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'une part, à renforcer des actions en cours afin d'assurer leur continuité et / ou à favoriser et accompagner l'émergence de nouveaux projets dans les territoires, en adéquation avec les objectifs de la Stratégie pauvreté d'autre part.

Ces AAP nationaux sont généralement conçus dans une logique sectorielle, chacun portant sur une **entrée thématique ou catégorielle** précise : insertion des jeunes, accès à l'emploi, au logement et /

ou à la santé, prévention et lutte contre la grande précarité, inclusion numérique, besoins fondamentaux, parentalité et soutien aux familles monoparentales ou encore valorisation de la participation des personnes concernées par la pauvreté à la SNPLP...

« Différentes vagues d'AAP sur le SPIE ont été mises en place depuis 2019 » (Département).

« J'ai répondu à un AAP sur l'accompagnement au dialogue social, où il s'agit de sécuriser et d'accompagner les parcours d'emploi par le dialogue social » (secteur socio-économique).

« Il y a un AMI national pour couvrir des zones non couvertes par les crèches » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Un AAP national sur la mobilité sera lancé en 2021 dans le cadre de l'accès à l'offre de services » (Commissaire).

Outre le caractère relativement ciblé de chaque démarche, ces AAP et AMI se caractérisent par leur nombre important et, généralement, par des délais de réponses courts. Pour la puissance publique, le **recours à cette technique se généraliserait** et se serait accentué avec la crise sanitaire.

« Les collectivités territoriales sont saturées par les AAP tombant en permanence : c'est un enfer ! » (État local).

« Chaque jour, des AAP ou AMI tombent » (association).

« Depuis le début de la SNPLP, on croule sous les AAP venant de l'ARS, de la cohésion sociale, etc. » (association) ;

« Il y a une surenchère des AAP » (association).

Le développement de ces AAP et de ces AMI n'est pas une nouveauté : ces outils préexistaient au lancement de la Stratégie pauvreté. Ils concernent en priorité les acteurs associatifs et du monde socio-économique, mais aussi les membres des collectivités territoriales. Leur objectif premier est de mobiliser, au plus près des terrains, **les collectivités et / ou les opérateurs associatifs** de manière à adapter les mesures de la Stratégie aux territoires. Les AAP et AMI poussent ainsi les acteurs locaux à préciser, élargir et transformer leurs activités. Dans ce cadre, un des effets des appels à projets est de favoriser la constitution de tours de table qui valorisent, mais aussi débordent les logiques partenariales existantes, qu'elles soient entre collectivités, associations et entreprises ou, plus spécifiquement, inter-associatives. En cela, on peut considérer qu'ils participent à confirmer, développer et faire évoluer les réseaux locaux d'action publique concourant à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

« Ces AAP favorisent les logiques de coordination partenariale et pluridisciplinaire entre acteurs. Ils permettent d'améliorer l'approche autour des publics et de réfléchir sur des solutions correspondant vraiment aux besoins du territoire » (association).

« Des acteurs du secteur socio-économique préparent une réponse collective sur un AMI portant sur le numérique inclusif » (secteur socio-économique).

« Ces appels offrent beaucoup plus de possibilités de faire de l'inter-associatif » (association).

Un autre intérêt de ces appels est le fait qu'ils permettent aux associations d'obtenir des aides financières en lien avec la Stratégie pauvreté. Ces ressources offrent la possibilité de déployer des actions nouvelles, d'en renforcer ou de se lancer dans des expérimentations plus ou moins

innovantes. En d'autres termes, les AAP constituent des **accélérateurs de projets** et favorisent la montée en compétences des associations.

« Les aides des AAP donnent de l'oxygène aux associations » (association).

« Cela a permis de développer une plateforme régionale de distribution alimentaire entre des banques alimentaires » (association).

« Ces appels ont permis d'accroître le nombre de place en lits halte soins santé » (association).

Toutefois, certains acteurs sont **assez critiques** sur le mécanisme des AMI et, encore davantage, des AAP. Ils indiquent que les budgets engagés sont faibles, et s'interrogent sur la pérennité des aides obtenues, notamment sur la thématique de l'accompagnement socio-professionnel des publics, sur les enjeux entourant les modalités de financements des actions et sur les déficits de fonctionnements éventuels pouvant en découler, en particulier pour les associations qui ne possèdent pas ou peu de fonds propres.

« Les budgets des AAP constituent des gouttes d'eau pour lutter contre la pauvreté » (secteur socio-économique).

« Les AAP portent sur des budgets d'investissement, plus rarement sur des budgets de fonctionnement » (association).

Toutefois, ces appels connaissent des **limites** en termes de mobilisation des acteurs du secteur associatif et du monde socio-économique. En effet, si les AAP et les AMI peuvent renforcer la coopération entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, notamment entre les associations, ils sont aussi à l'origine de formes de concurrences entre celles-ci. D'une part, tous les acteurs associatifs ne participent pas à définir le cadre de ces appels et, d'autre part, les associations ne disposent ni des mêmes ressources, ni de marges de manœuvre similaires en matière d'ingénierie, de temps et de financements pour y répondre. Dès lors, la réponse et le suivi de ces AAP et AMI ne sont possibles que pour des associations déjà institutionnalisées.

« Les associations n'aiment pas se concurrencer et là, ce sont des AAP concurrentiels et dans le contexte actuel, il y a l'enjeu de sauver sa structure » (association).

« L'État investit sur des choses pertinentes avec France relance (rénovation énergétique, précarité alimentaire). Mais seules quelques grandes institutions ont gagné à avoir cet AAP. Les petites associations de quartier ne peuvent pas y répondre » (État local).

« Seuls les plus gros et les plus armés, déjà sur des logiques de marché, peuvent répondre aux AAP » (association).

Cette technique visant à alimenter la fabrique de l'action publique par l'incitation permanente « use » et « lasse » donc les acteurs territoriaux selon leurs dires, et contribue aux risques de **désengagement** de ces derniers. En effet, pour obtenir des financements, les acteurs associatifs doivent répondre à de nombreux AAP et AMI qu'ils qualifient de « (en)cadrés » et de « lourds », dans des délais souvent courts, voire très courts, et ce, alors même qu'ils ne disposent pas toujours des moyens humains et en termes d'ingénierie, du temps et des finances pour effectuer ces tâches, comme nous venons de le montrer. Ces appels contribuent ainsi à la précarisation des associations qui ne possèdent pas les capacités pour répondre à la quantité de sollicitations dans les temps impartis.

« Les AAP sont tragiques. Aujourd’hui tout passe par les AAP. On nous dit qu’il faut innover et dans un temps très court. Cela ne permet pas de faire un travail de qualité. C’est l’une des raisons de la dégradation du monde associatif. Heureusement, on garde de l’autonomie par rapport à ces modes de financement » (association).

Par ailleurs, aux yeux de bon nombre d’acteurs interrogés, ces appels manquent d’articulation et de coordination entre eux. Ils porteraient peu sur les causes structurelles de la pauvreté, pouvant ainsi traduire une logique de **gestion d’urgence**, qui recouvre et dépasse la SNPLP.

« Il y a eu pléthore d’AAP et d’instructions pendant la crise sanitaire au niveau national, parfois un peu en contradiction : on s’en serait bien passé ! » (État local).

« L’environnement de la contractualisation est concurrencé par la multiplication des AAP : la Stratégie pour la protection de l’enfance et un AAP pour les grands marginaux par la DIHAL et la DGCS, l’AMI pour le Plan de relance en faveur des associations et celui sur le SPIE. Ces initiatives ne sont pas articulées entre elles » (Commissaire).

« L’administration relance toujours des projets et priorités venant télescoper le travail de fond qui doit se faire sur 5 ans, conformément aux délais de la SNPLP » (association).

« Il s’agit d’un vrai sujet de politique administrative en rapport avec la SNPLP » (association).

Aussi, la multiplication de ces AAP et AMI contribue à un manque de clarté. Elle accentuerait les **difficultés des usagers à s’y retrouver** au sein des divers dispositifs de prévention et de lutte contre la pauvreté et porterait peu sur les causes structurelles en rapport avec ce phénomène.

« La multiplication des AAP complexifie les choses : les usagers ont encore plus de mal à s’y retrouver entre PCB, MFS, permanences associatives » (association).

« Les AAP ne créent pas de changements structurants et structurels forts » (association).

Chapitre 3.

La contractualisation comme outil prescriptif et opportunité d'action

Nous qualifions d'outils de deuxième génération les contrats issus de la SNPLPL pour signifier que le recours à la contractualisation d'action publique n'est pas une nouveauté. L'esprit qui les soutient et les usages qui en sont faits ont été traversés par une série de **mutations** en lien avec les changements de registre de l'action publique nationale (de l'État administrateur à l'État incitatif et mobilisateur, en passant par l'État animateur) et, plus spécifiquement, la transformation du régime d'action sociale (de l'État providence à l'État social actif).

Depuis les années 1980, et concomitamment aux processus de décentralisation, se succèdent des contractualisations intersectorielles et transversales visant à soutenir les logiques de développement : contrat de plan, contrats d'agglomérations, plus récemment (2015) des contrats de réciprocité entre les villes et les territoires souvent ruraux qui les entourent. Accompagnant les stratégies socio territoriales, les contrats éducatifs locaux, les contrats de prévention de la délinquance ou encore les contrats urbains de cohésion sociale sont venus jaloner le développement d'une action publique davantage co-produite.

Par rapport à la génération précédente, les actuels contrats d'action publique se caractérisent par le fait que généralement la démarche proposée par l'État est **moins ouverte** que par le passé. Il ne s'agit plus d'un État animateur qui propose aux protagonistes locaux de s'entendre dans le cadre d'un diagnostic partagé et de venir en soutien à telle ou telle stratégie locale spécifique (Gaudin, 1996, 2007) mais davantage d'inciter les autorités locales à venir s'inscrire dans une stratégie nationale fortement incitative sinon prescriptive.

« À partir du milieu des années 2000, on assiste à une transformation dans les manières de conduire et d'animer l'action publique. En particulier, on assiste à l'émergence et la structuration de grands « Programmes » nationaux (renouvellement urbain, réussite éducative, investissement d'avenir, pôles de compétitivité...). Désormais, sous l'effet de ces programmes, la fabrique des politiques publiques apparaît marquée par une ré-énonciation des grandes lignes stratégiques et des nouvelles normes d'action par l'État qui se veut davantage stratège (Bezès, 2005 - Bance, 2016) et par un pilotage confié à des agences et des délégations ad hoc se développant avec une certaine autonomie par rapport aux administrations ministérielles traditionnelles (Benamouzig, Besançon, 2008 - Dormois, 2016). En leur sein, s'organisent les dynamiques de re-concentration des crédits, les lancements d'appels à projets et les suivis évaluatifs basés – si possible – sur les résultats. Ce sont ces éléments qui se retrouvent aujourd'hui au cœur des dynamiques contractuelles que nous considérons de « seconde génération » au sens où elles viennent soutenir les visées d'un État qui « gouverne à distance » (Epstein, 2005, 2015), cherchant à « faire faire », énonçant des repères assez prescriptifs tout en laissant aux collectivités le soin d'envisager des mises en œuvre adaptées aux réalités locales » (ARENES, Chaire TMAP, 2020b, p.6).

En complément des nombreux entretiens menés, l'analyse des **contenus des différentes conventions** conclues entre d'une part, l'État et d'autre part, les Départements et les Régions ainsi qu'avec les EPCI métropolitains de notre panel territorial s'est révélée particulièrement éclairante.

Dans cette entreprise, nous nous sommes confrontés à un obstacle et avons rencontré une limite : D'une part, les différents interlocuteurs nationaux et locaux nous ont renvoyé vers l'espace numérique pour travailler à la reconstitution d'une base documentaire. Ce travail a été alors très compliqué et chronophage à mener du fait des limites de fonctionnalité de l'espace numérique et de ses problèmes de mise à jour.

D'autre part, la première partie de notre travail de recherche (premier semestre 2001) s'est déroulée concomitamment à une mission de l'IGAS consacré spécifiquement à la contractualisation de la SNPLP. La collaboration avec le binôme en charge de ce travail (Thierry Paux et Marion Marty) a été fluide et positive : après concertation avec cette équipe, nous avons fait valoir lors des comités de suivi qu'après un premier traitement exploratoire des matériaux contractuels présenté dans le rapport intermédiaire (juin 2021), nous repoussons l'étape d'analyse davantage approfondie à l'automne 2021 afin qu'elle puisse être orientée par les traitements et les résultats issus du rapport de l'IGAS.

▪ **Des contenus et des formalisations déclinées sur trois paliers territoriaux**

Le pilotage de la Stratégie à partir des territoires repose sur la mise en place de conventions de contractualisation entre l'État et les Régions, Départements et Métropoles. Ces conventions ont pour but de définir des priorités, des objectifs, des engagements et des actions ainsi que des indicateurs de résultats communs entre les parties prenantes. Ces conventions de contractualisation sont des documents administratifs qui identifient deux types d'engagements concourant à la mise en œuvre de la Stratégie : des **mesures socles**, qui sont des actions obligatoires cadrées par des référentiels de la SNPLP, et des **mesures d'initiative départementale**, aussi appelées mesures d'initiative libre, qui renvoient à des crédits grâce auxquels les Départements peuvent intervenir sur des projets qu'ils souhaitent investir et qui s'inscrivent dans un ou plusieurs grands axes de la SNPLP. Il existe 5 grandes mesures socles :

La mesure socle 1 « Prévenir toute "sortie sèche" pour les jeunes sortants de ASE » qui vise à protéger et à sécuriser les parcours de vie de ce public, en évitant toute sortie non choisie des dispositifs de l'ASE et toute rupture dans leur parcours de vie une fois l'âge de la majorité atteint ; la mesure 2 « Premier accueil social inconditionnel de proximité (PASIP) » qui cherche à garantir à toute personne rencontrant des difficultés, notamment sociales, une écoute de ses besoins, une information sur ses droits et sur l'ouverture de droits et une orientation vers un interlocuteur ou un service en adéquation avec les difficultés qu'elle expose ; la mesure 3 « Référent de parcours » qui propose un accompagnement coordonné aux personnes en difficultés économiques et sociales et consistant à simplifier l'enchaînement des étapes de leur parcours d'insertion ; la mesure 4 « Orientation et parcours des allocataires du RSA » qui vise à améliorer les processus d'orientation des BRSA et la mesure socle 5 « Garantie d'activité » dont l'objectif est de garantir l'accès à l'activité professionnelle des BRSA.

Les conventions annoncent les **actions** que les parties prenantes à la convention s'engagent à mettre en œuvre au cours de l'année et / ou des années de contractualisation et les **montants** pour chaque action (budgets prévisionnels).

Elles renvoient aux dimensions substantielles et processuelles de la politique de lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire qu'elles rappellent les cinq engagements majeurs de la Stratégie (dimension substantielle) et qu'elles insistent sur la nécessaire mobilisation des acteurs du terrain pour atteindre les objectifs visés (la dimension processuelle). Elles reviennent aussi sur la nécessité de définir un langage commun entre les différentes parties prenantes à la convention (en termes de priorités, d'engagements, d'actions, d'objectifs, d'indicateurs). En cela, elles cherchent donc à appréhender la pauvreté de manière multidimensionnelle et intersectorielle.

Signées entre le Préfet de département au titre de l'État et le président du Département, de la Métropoles ou encore de la Région, les conventions de contractualisation se présentent sous un **format analogue**.

Dans les trois types de conventions de contractualisation (État / Département, État / Métropole et État / Région) se retrouvent :

Dans les articles 1, l'objet de la convention (bref rappel des parties prenantes à la convention, engagements généraux de celles-ci dans leurs champs de compétences respectifs, rappel de la nécessité de définir des objectifs mesurables et des indicateurs de résultats) ;

Dans les articles 2, une définition des engagements réciproques de l'État et de la collectivité territoriale concernée s'agissant de la SNPLP, ainsi que les acteurs pouvant prendre part à la convention et, parfois, un état des lieux sur la situation socio-économique du territoire concerné, de ses besoins sociaux et des actions déjà mises en œuvre sur celui-ci ;

Dans les articles 3, des éléments sur le versement des crédits en rapport avec la convention ; Dans l'article 4, des informations sur la durée de la convention et ses modifications éventuelles (avenants) ;

Dans les articles 5 et 6, des indications se rapportant à la dénonciation de la convention et aux modalités à mettre en place en cas de litiges liés à celle-ci.

Les **annexes** des conventions de contractualisation présentent les **engagements** pris par les parties prenantes à la convention tant en termes de mesures socles (annexes A ou 1) que de mesures d'initiative départementale (annexes B ou 2).

Elles comprennent les fiches action qui détaillent précisément les différentes actions mises en place dans le cadre des conventions, avec les budgets prévisionnels qui y sont alloués. Si l'on ne dispose pas des annexes des conventions, nous pouvons donc regarder les fiches action : fiches action A pour les mesures socles et fiches action B pour les mesures d'initiative départementale.

Les **avenants** aux conventions de contractualisation permettent de modifier (ajouter, clarifier préciser) une / des clause(s) des conventions. Enfin, les **rapports d'exécution** présentent un bilan et une analyse des actions qui ont effectivement été réalisées / menées au cours de l'année (actions mises en place, objectifs de l'action, indicateurs utilisés pour mesurer l'action, etc.).

Ils présentent le bilan financier des actions mises en place au long de l'année, les résultats obtenus pour chaque thématique / action, le niveau d'atteinte des objectifs fixés, les indicateurs retenus

et parfois des informations sur la situation et les besoins du territoire concerné. Ils permettent d'identifier des écarts potentiels entre ce qui était prévu et ce qui a été effectivement réalisé.

Résultat de plusieurs vagues de contractualisation, la couverture des territoires par la contractualisation de la SNPLP s'avère **assez large**⁹⁰. Sur la période 2020-2022, 5 Régions et 4 Collectivités uniques ont contractualisé. Tous les Départements (95)⁹¹ à l'exception des Hauts-de-Seine et des Yvelines ont contractualisé sur la période 2019-2021. 21 Métropoles, 1 Communauté d'agglomération et 1 Ville ont contractualisé.

Les Régions ayant contractualisé sont la Bretagne, les Hauts de France, le Centre-Val-de-Loire et la Bourgogne-Franche-Comté (sur la période 2020-2021) ainsi que la Nouvelle-Aquitaine (sur la période 2020-2022). À cela, s'ajoutent les contractualisations concernant les 4 collectivités uniques que sont la Martinique, la Corse, Mayotte et la Guyane.

En ce qui concerne les Départements, 95 conventions de contractualisation ont été repérées par nos soins. Au regard de ces 95 conventions initiales, nous avons identifié un ou plusieurs rapports d'exécution ou un bilan pour 92 Départements. De plus, 80 Départements ont signé un ou plusieurs avenants avec l'État.

3 Métropoles ont contractualisé en 2019, à savoir Nantes, Lyon et Toulouse ; les 18 autres ont signé en 2020. 22 conventions de contractualisation, dont 1 document mentionnant un projet de convention de contractualisation pour la Métropole de Tours, ont été identifiées pour les Métropoles et 1 document pour la Communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée-Métropole. 4 Métropoles ont signé un avenant et un rapport d'exécution, un bilan ou un tableau synthétique a été identifié pour 4 d'entre elles. La Ville de Bastia a également contractualisé.

Un budget de **735 millions d'euros sur quatre ans** (2019-2022), soit 9 % du budget total de la stratégie globale a ainsi été affecté à cette contractualisation, avec une hausse régulière du montant des crédits pour accompagner la montée en charge progressive du dispositif : 78 millions ; 2020 (post intégration du FAPI) : 169,3 millions ; 2021 : 199,1 millions ; 2022 : 210,1 millions (IGAS, 2021, pp. 22-23).

Bien que la très grande majorité des conventions soit **bilatérale** et passée entre État / Département, État / Métropole ou État / Région, nous avons aussi repéré quelques conventions tripartites ou quadripartites.

Deux conventions tripartites : une entre l'État, une Métropole et une Ville - Montpellier Méditerranée Métropole et Ville de Montpellier ; une autre concerne le Bassin minier et engage l'État et deux Départements – le Nord et le Pas-de-Calais.

Une convention quadripartite État-Département-Métropole-Ville (État, Département de la Somme, Métropole d'Amiens et Ville d'Amiens) a aussi été repérée.

⁹⁰ Territoires pour lesquels nous avons repéré au moins une convention ou un rapport d'exécution.

⁹¹ Nous comptons ici La Réunion, la Guadeloupe et Saint-Pierre-et-Miquelon au sein des Départements.

Enfin, **peu d'acteurs associatifs ou de membres du secteur socio-économique** déclarent avoir été partenaires ou parties prenantes des conventions de contractualisation passées entre l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, nous notons cette spécificité dans certaines régions.

Par exemple, la Banque alimentaire d'une région enquêtée est partenaire de la mesure socle 4 sur l'insertion des BRSA, dans le cadre de la convention État / CD : « On accueille et encadre des BRSA ou des jeunes et on favorise leur insertion. On se réjouit que ce rôle ait été reconnu par le CD via ce partenariat, même si cela n'a pas été aisé à mettre en œuvre. Il a fallu négocier avec les services et les travailleurs sociaux, dubitatifs sur la faisabilité de l'action » (association).

De la même manière, la FAP d'une autre région a pu devenir partenaire de certaines actions liées à une convention État / Département, en échangeant avec le Commissaire, des membres du CD et des associations (association).

▪ **Des conventions départementales à la fois très cadrées et assez spécifiques**

En matière d'instruction des contrats avec les Départements, l'instruction ministérielle du 4 février 2019 avance une série de **7 critères** pour estimer les enveloppes départementales :

*Les dépenses de RSA des Départements et le poids de ces allocations dans leur budget ;
Les dépenses liées à l'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE estimés en fonction des remontées de la part des territoires démonstrateurs (besoins d'accompagnement de ces jeunes) ;
Le nombre d'habitants présents dans les départements pour les montants relatifs à la refondation du travail social ;
Les montants antérieurement consacrés au FAPI (majoré pour les territoires démonstrateurs) ;
Des financements concernant les maraudes mixtes pour les départements comprenant un nombre important de familles installées durablement à la rue, dans des squats ou dans des bidonvilles,
Des financements pour les actions de prévention spécialisée à destination des territoires ciblés, comme les QPV et les territoires comptant un effectif élevé de jeunes en errance.*

En outre, l'instruction ministérielle du 4 février 2019 prévoit que sur chacune des actions de la convention, le co-financement à hauteur de **50 % a minima** est prévu pour les Départements. À partir des **budgets prévisionnels présents dans les rapports d'exécution**, nous avons effectué un traitement test sur l'ensemble de la Bretagne et des Hauts-de-France, concernant chacun des départements concernés.

Nous avons choisi de travailler à partir des budgets prévisionnels 2019 présents dans les rapports d'exécution car dans la base de données que nous avons reconstituée, la couverture territoriale permise par les rapports d'exécution s'avère plus large que celles permise par les annexes et / ou des fiches action associées aux conventions de contractualisation. En outre, sur certains départements, les annexes et / ou fiches action apparaissent incomplètes.

Les budgets prévisionnels contractualisés 2019 en Bretagne et dans les Hauts de France

Le montant prévisionnel des mesures contractualisées s'élève à **5 186 397 €** pour la **Bretagne** et à **32 940 268 €** pour les **Hauts-de-France**.

	Mesures socles	Mesures d'initiatives départementales	Total
Côtes-d'Armor	928 524	141 234	1 069 758
Finistère	943 649	229 210	1 172 859
Ille-et-Vilaine	1 278 544	222 414	1 500 958
Morbihan	1 396 022	46 800	1 442 822
Ensemble	4 546 739	639 658	5 186 397

37. Ensemble des mesures contractualisées Engagements prévisionnels par départements - Bretagne - 2019

	Mesures socles	Mesures d'initiative départementale	Mesures spécifiques au Bassin minier	Total
Aisne	1 069 078	477 902 NC		1 546 980
Nord	5 579 800	2 784 000	504 500	8 868 300
Oise	1 449 110	359 396 NC		1 808 506
Pas-de-Calais	3 100 638	517 000	550 000	4 167 638
Somme	10 402 844	6 146 000 NC		16 548 844
Ensemble	21 601 470	10 284 298	1 054 500	32 940 268

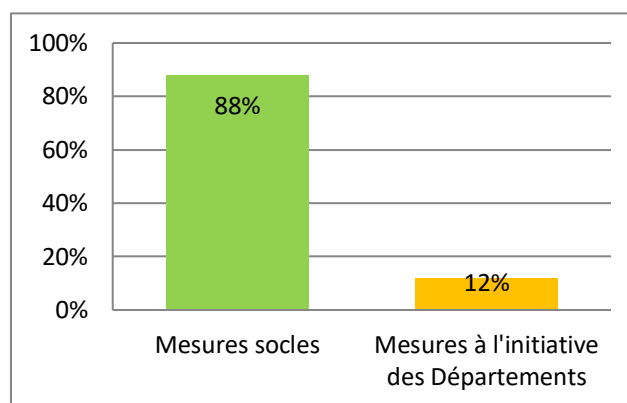
38. Ensemble des mesures contractualisées Engagements prévisionnels par départements - Hauts-de-France - 2019

En Bretagne, c'est en Ille-et-Vilaine que l'enveloppe mobilisée est la plus importante sur les mesures contractualisées : 1 500 958 € et dans les Côtes-d'Armor qu'elle est la moins importante (1 069 758 €).

Dans les Hauts-de-France, les montants sont plus élevés dans la Somme s'agissant des mesures contractualisées (16 548 844 €) et dans les départements du Bassin minier (du Nord : 8 868 300 € et du Pas-de-Calais : 4 167 638 €).

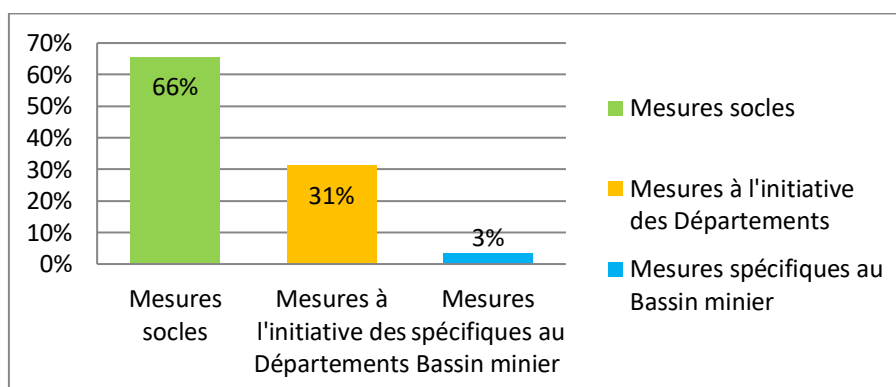
Répartition entre mesures socles et mesures d'initiative départementale

Comme le montre le graphique 41 ci-dessous, en 2019, pour l'ensemble des départements de **Bretagne**, on constate que 88 % des mesures contractualisées correspondent à des mesures socles et 12 % à des mesures d'initiative départementale.



39. Répartition prévisionnelle - Mesures socles / Mesures d'initiative départementale Bretagne - 2019

S'agissant des **Hauts-de-France**, en 2019, pour l'ensemble des départements, on observe que les deux tiers des mesures contractualisées concernent des mesures socles, un peu moins d'un tiers (31 %) se réfèrent à des mesures d'initiative départementale et 3 % sont en rapport avec les mesures spécifiques liées au Bassin minier.



40. Répartition prévisionnelle : Mesures socles / Mesures d'initiative départementale Hauts de France - 2019

Pour 3 départements de Bretagne, on observe **une assez grande convergence concernant la structure des mesures contractualisées** : 80 à 87 % des mesures contractualisées sont des mesures

socles. Sur ce plan, le Morbihan se distingue, la part des mesures socles dans le total des mesures contractualisées s'élevant à 97 %.

Département	Mesures socles	Mesures d'initiative départementale
Morbihan	97 %	3 %
Côtes-d'Armor	87 %	13 %
Ille-et-Vilaine	85 %	15 %
Finistère	80 %	20 %

41. Ensemble des mesures contractualisées

Engagements prévisionnels par départements et sur l'ensemble de la Bretagne - 2019

Département	Mesures socles	Mesures d'initiative départementale	Mesures spécifiques au Bassin minier
Aisne	69 %	31 %	NC
Nord	63 %	31 %	6 %
Oise	80 %	20 %	NC
Pas-de-Calais	75 %	12 %	13 %
Somme	63 %	37 %	NC

42. Ensemble des mesures contractualisées

Engagements prévisionnels par départements et sur l'ensemble des Hauts de France - 2019

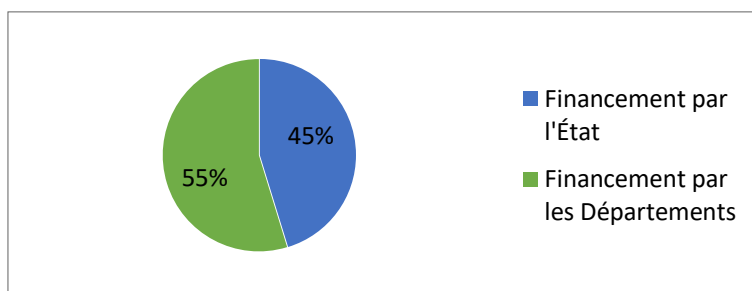
Dans les Hauts-de-France, deux départements, le Nord et le Pas-de-Calais, sont concernés par des **mesures spécifiques** liées au Bassin minier. Dans le Nord, 6 % du budget prévisionnel consacré aux mesures contractualisées porte sur les mesures spécifiques au Bassin minier ; pour le Pas-de-Calais, 13 % du budget prévisionnel est lié aux mesures contractualisées qui se rapportent au Bassin minier.

De manière générale, dans les départements des Hauts-de-France, on note que les deux tiers des mesures contractualisées sont des mesures socles. Toutefois, sur ce point, les Départements de l'**Oise** et du **Pas-de-Calais** se distinguent : le premier en ayant contractualisé à 80 % sur des mesures socles et le second à 75 % sur ce type de mesures.

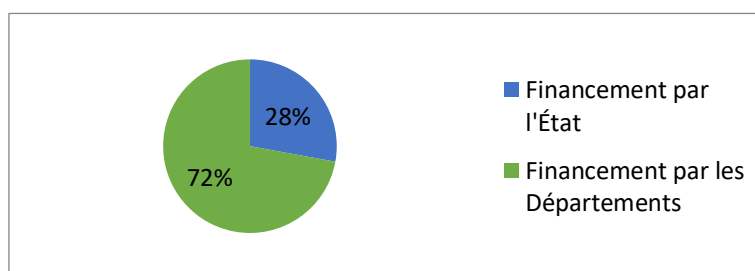
Le traitement exploratoire effectué à partir des données présentes dans les rapports d'exécution 2019 des conventions passées entre l'État et les Départements de Bretagne et des Hauts-de-France permet de dire que le **Morbihan** et la **Somme** disposent de configurations spécifiques.

Répartition des financements entre l'État et les Départements sur l'ensemble des mesures contractualisées

Concernant l'ensemble des mesures contractualisées, en 2019, on note une **différence notable** entre ces deux régions test du point de vue de l'effort financier porté par chacun des contractants : montants prévisionnels alloués aux mesures contractualisées en provenance de l'État (45 % en Bretagne et 28 % en Hauts de France), en provenance des Départements (55 % en Bretagne et 72 % en Hauts de France).

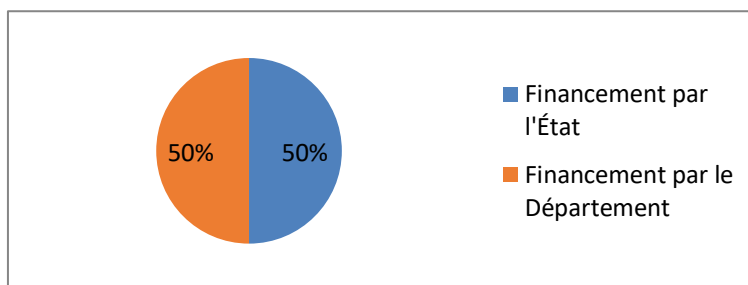


**43. Ensemble des mesures contractualisées : répartition prévisionnelle État et Départements
Ensemble de la Bretagne – 2019**



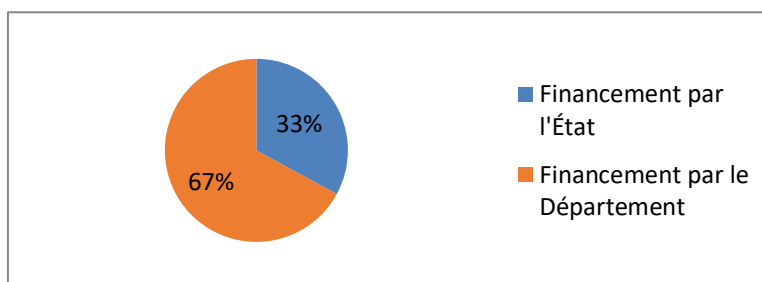
**44. Ensemble des mesures contractualisées : répartition prévisionnelle État et Départements
Ensemble des Hauts-de-France – 2019**

En **Bretagne**, sauf dans le Morbihan, les montants prévisionnels alloués aux mesures contractualisées proviennent à parts égales de l'État et des Départements.



45. Ensemble des mesures contractualisées

Répartition prévisionnelle État et par Départements - Ille-et-Vilaine / Côtes-d'Armor / Finistère - 2019



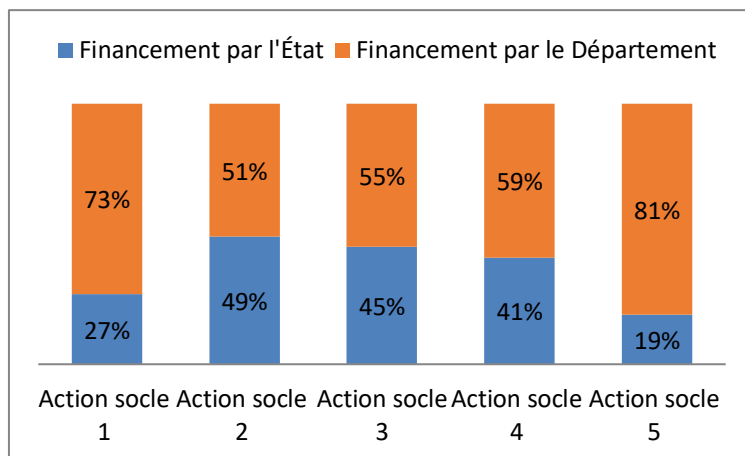
46. Ensemble des mesures contractualisées

Répartition prévisionnelle État et par Départements - Morbihan - 2019

Comme nous l'avons vu précédemment, par rapport aux autres départements de Bretagne, le **Morbihan** présente d'une part, la particularité d'avoir presque exclusivement contractualisé sur des mesures socles (à 97 %), et d'autre part, le financement départemental des mesures socles est plus important que celui de l'État⁹².

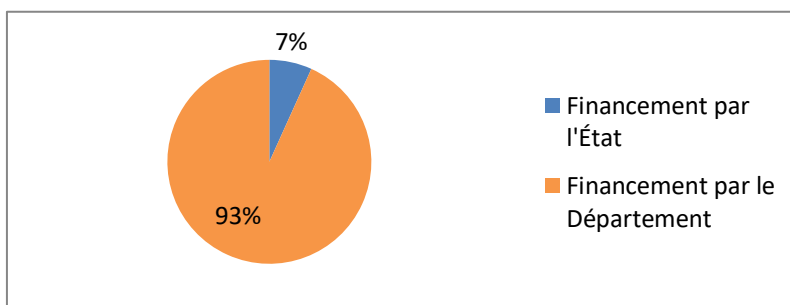
Pour le Nord, l'Oise et le Pas-de-Calais, les mesures contractualisées sont financées à parts égales (50 %) entre l'État et les Départements. En revanche, le Département de l'**Aisne** se mobilise un peu plus que l'État dans les mesures contractualisées (57 %).

⁹² Ce phénomène est-il à mettre en rapport avec le profil politique de François Goulard, le Président du conseil départemental du Morbihan ?



**47. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles
Morbihan - 2019**

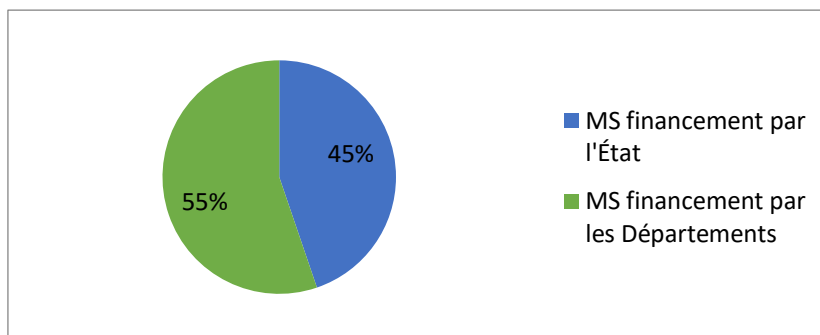
Toujours sur ce plan (répartition des financements entre État et Département), le cas de la **Somme apparaît atypique**. En effet, 93 % des financements alloués aux mesures contractualisées proviennent du Département contre 7 % de l'État.



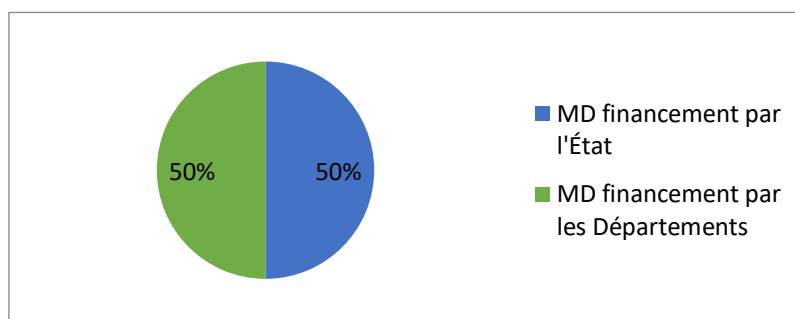
**48. Répartition prévisionnelle État / Département pour l'ensemble des mesures contractualisées
Somme - 2019**

Répartition des financements entre l'État et les Départements par grand type de mesure

Pour l'ensemble des départements de **Bretagne**, en 2019, les mesures socles sont financées à 45 % par l'État et à 55 % par les Départements et les mesures d'initiative départementale à la même hauteur (50 % - 50 %) par l'État et les Départements.

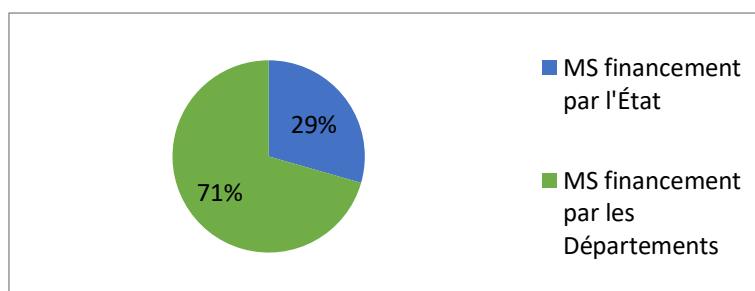


49. Ensemble des mesures socles
Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble de la Bretagne - 2019

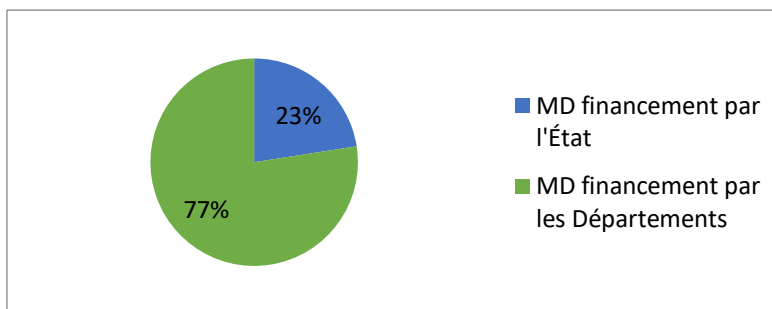


50. Ensemble des mesures d'initiative départementale
Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble de la Bretagne - 2019

Pour l'ensemble des **Hauts-de-France**, en 2019, les mesures socles sont financées à 29 % par l'État et à 71 % par les Départements, et les mesures d'initiative départementale sont financées à moins d'un quart (23 %) par l'État et à 77 % par les Départements.

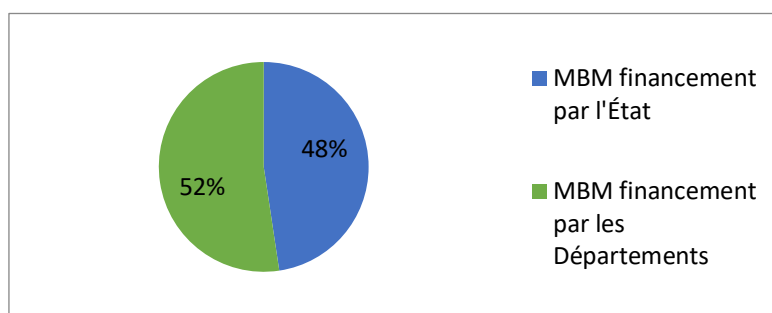


51. Ensemble des mesures socles
Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble des Hauts-de-France - 2019



52. Ensemble des mesures d'initiative départementale
Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble des Hauts-de-France - 2019

Quant à elles, les mesures spécifiques au **Bassin minier** sont financées à parts presque égales entre l'État (48 %) et les Départements du Nord et du Pas-de-Calais (52 %).



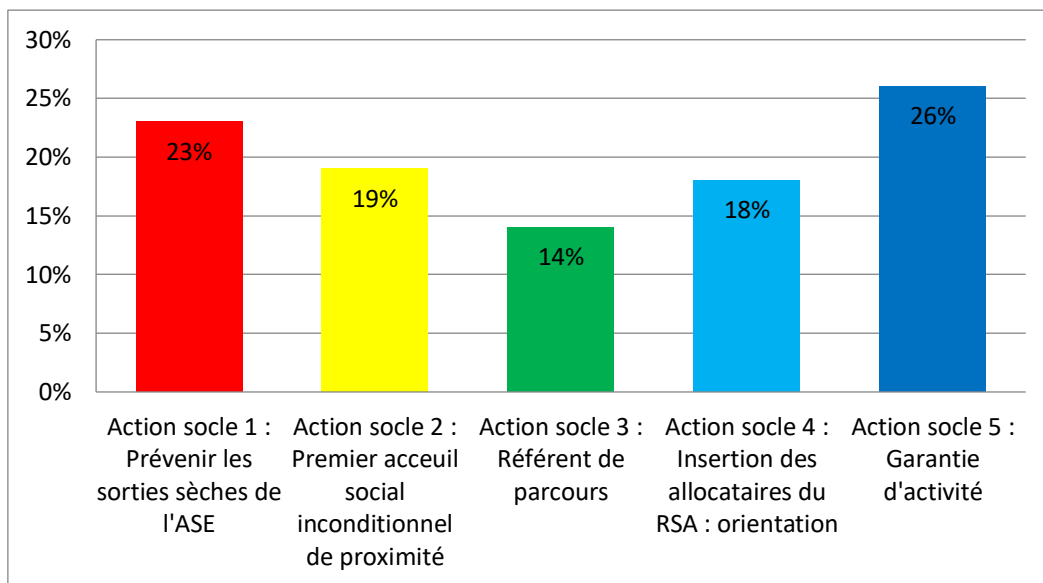
53. Ensemble des mesures spécifiques au Bassin minier
Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble des Hauts-de-France - 2019

D'une manière générale, la part relative des financements pris en charge par chacun des Départements des Hauts-de-France s'avère plus importante à celle prise en charge par les Départements de Bretagne. Ceci est vrai pour les mesures socles, mais aussi pour les mesures d'initiative départementale.

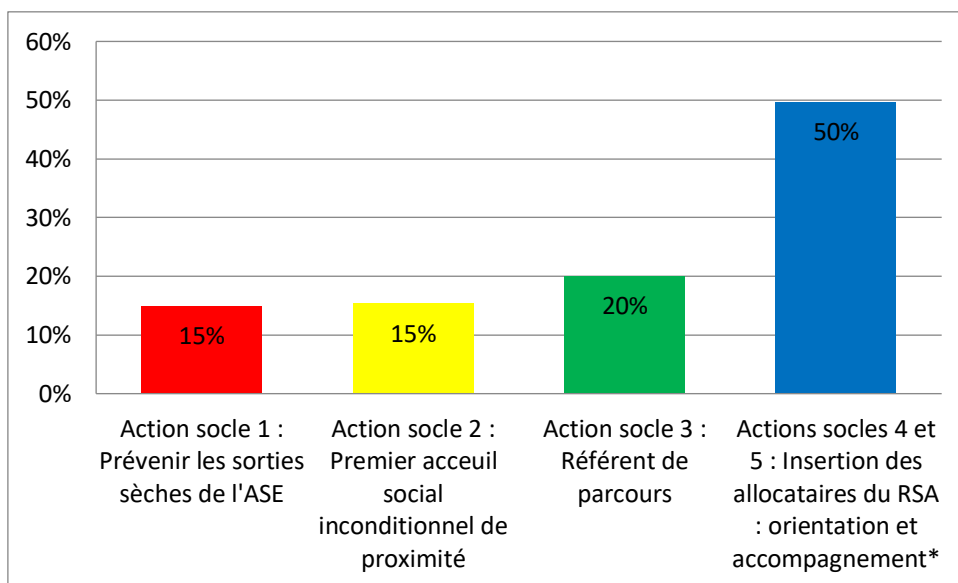
Part respectives consacrées à chaque mesure socle

Au niveau de l'ensemble de la Bretagne, deux mesures socles apparaissent davantage financées que les 3 autres : la Garantie d'activité, c'est-à-dire l'accompagnement renforcé en matière d'insertion des BRSA et la prévention des sorties sèches de l'ASE.

Les mesures socles 2 et 4 qui portent sur des actions d'écoute et d'accompagnement bénéficient de financements intermédiaires ; la mesure socle 3, qui se réfère à des actions coordonnées d'accompagnement, obtient des financements moindres.



**54. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles
Ensemble de la Bretagne – 2019**



**55. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles⁹³
Ensemble des Hauts-de-France – 2019**

⁹³ Du fait de son statut de territoire démonstrateur, le Département du Nord a pu ne pas détailler ce qu'il en était des budgets relatifs aux mesures 4 et 5. Les agrégations régionales que nous avons effectuées ont ainsi dû tenir compte de cette absence de distinction.

Au niveau des Hauts-de-France, les mesures **socles 4 et 5** dirigées vers l'orientation et l'accompagnement vers l'insertion des BRSA apparaissent davantage financées que les 3 autres.

20 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à la mesure socle 3, qui renvoie à des actions coordonnées d'accompagnement.

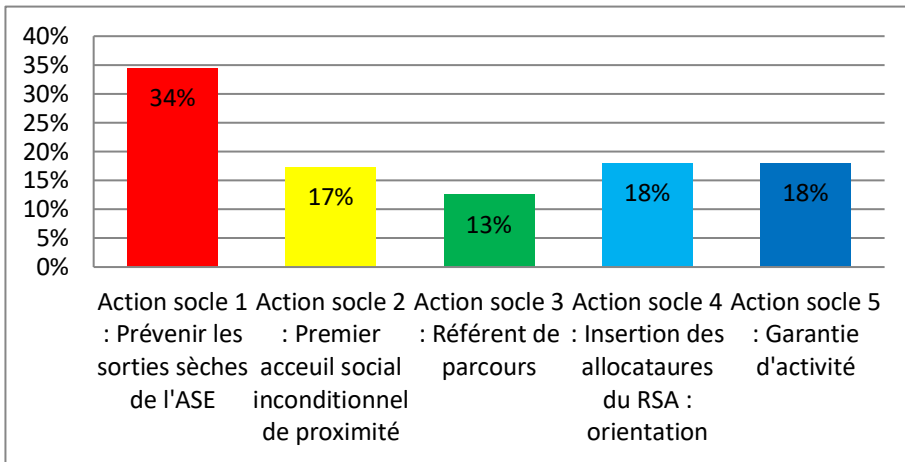
Les mesures socles 1 et 2 qui portent respectivement sur la prévention des sorties sèches de l'ASE et le premier accueil social inconditionnel de proximité, bénéficient de financements moindres.

En effet, seul 15 % du budget prévisionnel est accordé à chacune de ces mesures.

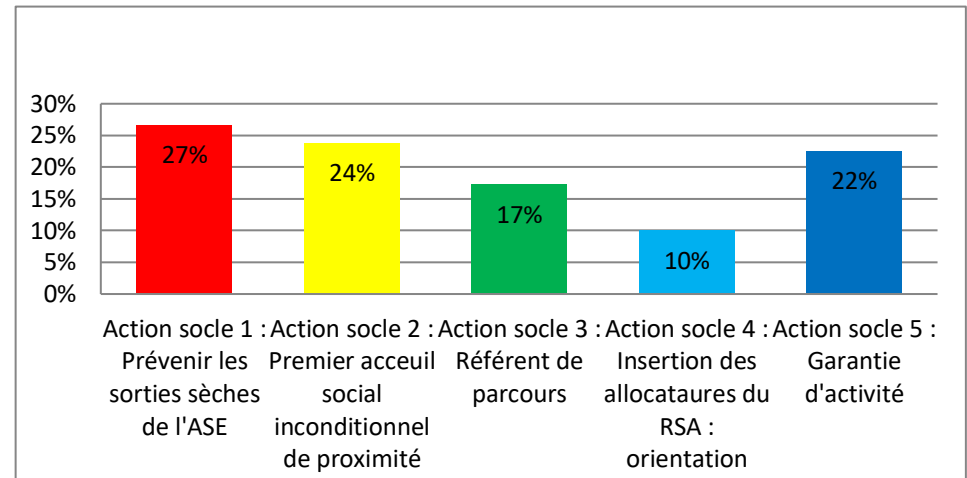
De plus, on note des variations entre les départements de Bretagne au niveau de la part des financements accordés à chaque mesure socle contractualisée. En effet, comme le montrent les graphiques proposés à la page suivante, on constate que **pour 4 des 5 mesures socles, il existe des différences significatives suivant les départements.**

- *En 2019, en Ille-et-Vilaine, 34 % et dans les Côtes-d'Armor, 27 % des financements prévisionnels portent sur la mesure socle 1 - Prévenir les sorties sèches de l'ASE - alors que ce ratio descend pour le Morbihan à 19 % et pour le Finistère à 9 %.*
- *La part des financements prévisionnels consacrés à la mesure socle 2 - Premier accueil social inconditionnel de proximité - varie de 24 % pour les Côtes-d'Armor à 16 % pour le Morbihan.*
- *La part des financements prévisionnels consacrés à la mesure socle 4 - Orientation des BRSA - varie de 26 % pour le Finistère à 10 % pour les Côtes-d'Armor.*
- *La part des financements alloués à la mesure socle 5 - Garantie d'activité - varie de 35 % pour le Morbihan à 18 % pour l'Ille-et-Vilaine.*

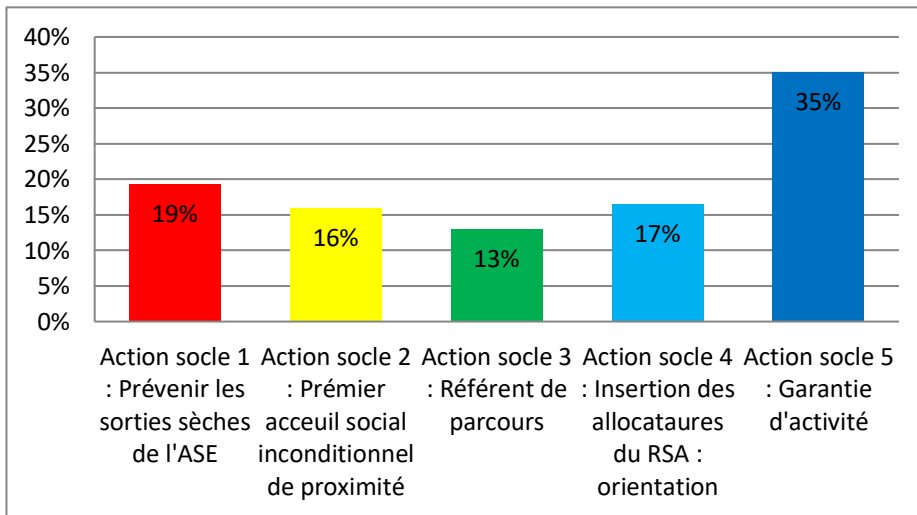
Cependant, dans les 4 départements, la mesure socle 3 - *Référent de parcours* - fait l'objet d'un traitement assez similaire : de 17 % pour le Finistère à 13 % pour l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan.



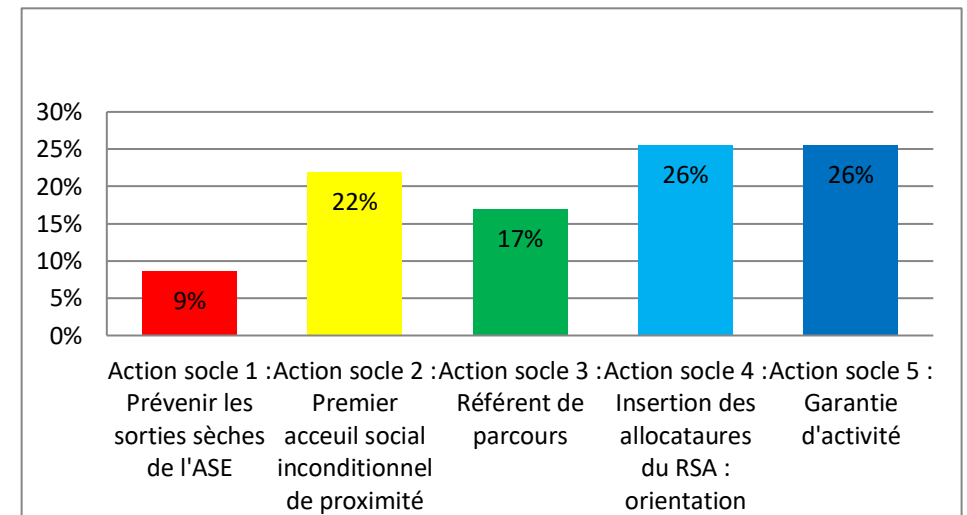
**56. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles
Ille-et-Vilaine - 2019**



58. Côtes d'Armor - 2019



57. Morbihan - 2019



59. Finistère - 2019

On constate aussi, entre les Départements des **Hauts-de-France**, des **différences** assez notables **dans la distribution entre les différentes mesures socles**.

La part des financements prévisionnels consacrés à la mesure socle 1 – Prévenir les sorties sèches de l'ASE – est la plus proche entre les Départements. Elle varie de 12 % pour la Somme à 25 % pour le Pas-de-Calais et atteint des niveaux intermédiaires (14 %, 15 % et 16 % pour, respectivement, le Nord, l'Oise et l'Aisne).

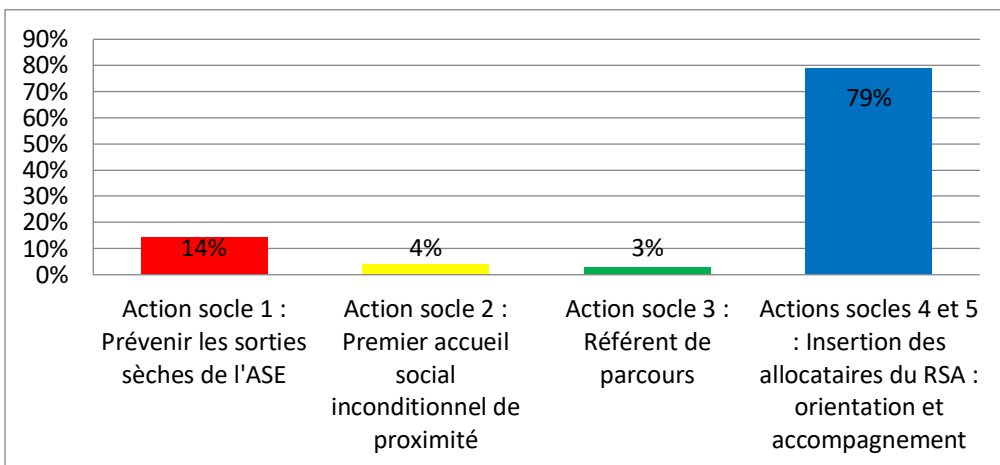
La part des financements prévisionnels consacrés à la mesure socle 2 - Premier accueil social inconditionnel de proximité - varie de 23 % pour la Somme et l'Aisne à 4 % pour le Nord. L'Oise accorde 15 % du budget prévisionnel consacré aux mesures socles à la mesure 2 et le Pas-de-Calais la moitié moins (7 %).

La part des financements prévisionnels consacrés à la mesure socle 3 – Référent de parcours - varie de 34 % pour l'Aisne à 3 % pour le Nord.

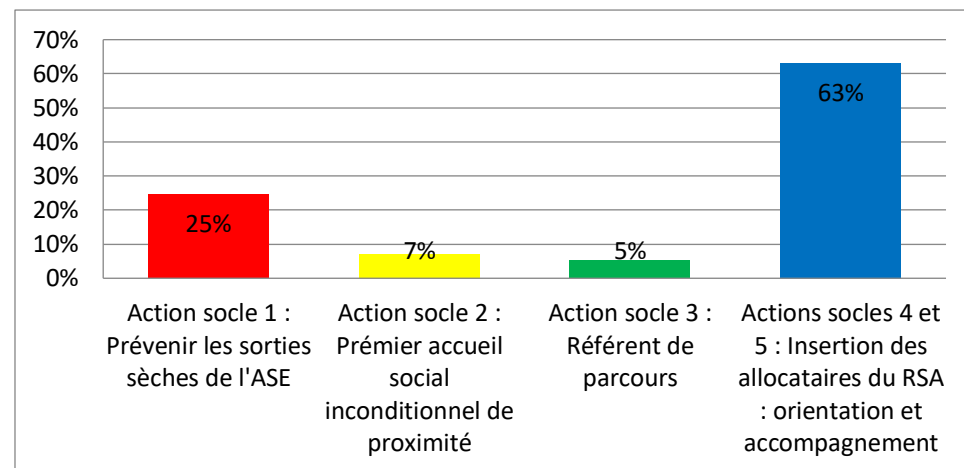
Dans le Nord 79 %, dans le Pas-de-Calais 63 %, et dans l'Oise 58 % des financements prévisionnels portent sur les mesures socles 4 et 5 – Insertion des allocataires du RSA : orientation et accompagnement - alors que ce ratio descend pour la Somme à 31 % et pour l'Aisne à 27 %.

Comme pour la Bretagne, on note des **variations entre les Départements des Hauts-de-France** au niveau de la part des financements accordés à chaque mesure socle au sein des différentes mesures socles contractualisées.

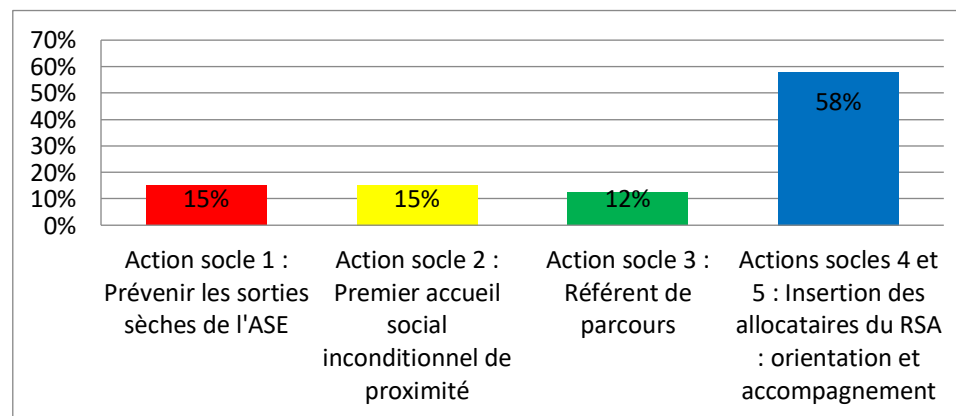
- *Dans le Nord, le Pas-de-Calais et l'Oise, les différentes mesures socles font l'objet d'un traitement assez proche : 60 à 80 % des financements prévisionnels sont consacrés aux mesures socles 4 et 5 – Insertion des allocataires du RSA : orientation et accompagnement- puis de 15 à 25 % des financements sont consacrés à l'action socle 1 – Prévenir les sorties sèches de l'ASE – et, enfin, la part des financements alloués aux autres mesures socles, 2 et 3, est beaucoup moins conséquente.*
- *Dans l'Aisne et la Somme, les différentes mesures socles font l'objet d'un traitement assez similaire : moins d'un cinquième des financements (16 % pour l'Aisne et 12 % pour la Somme) sont consacrés à la mesure socle 1 – Prévenir les sorties sèches de l'ASE. Un quart des montants renvoient à l'action socle 2 – Premier accueil social inconditionnel de proximité. Un tiers des financements prévisionnels sont consacrés à la mesure socle 3 – Référent de parcours. Un peu plus d'un quart des financements se rapportent aux mesures socles 4 et 5 – Insertion des allocataires du RSA : orientation et accompagnement. Insertion des allocataires du RSA : orientation et accompagnement.*



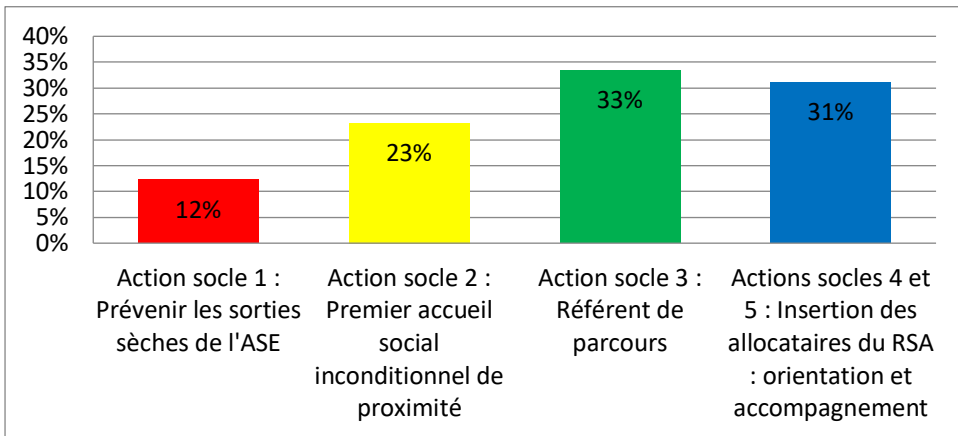
60. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Nord - 2019



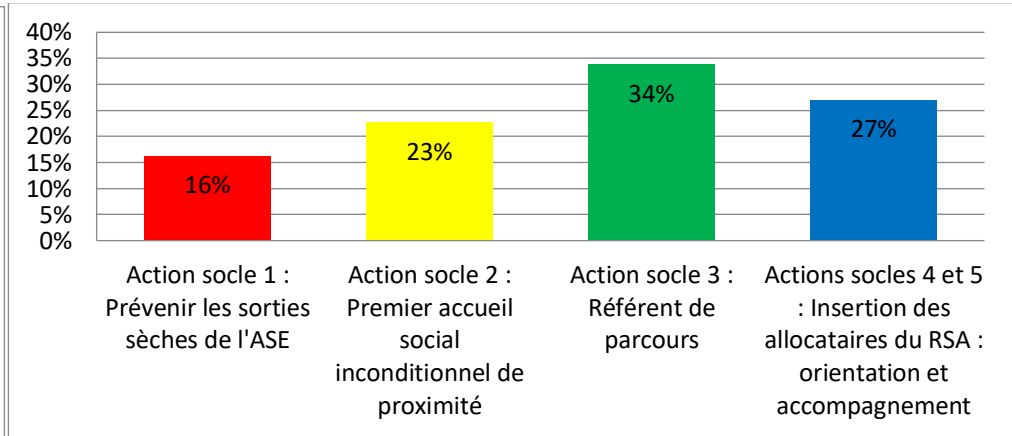
61. Pas-de-Calais - 2019



62. Oise - 2019



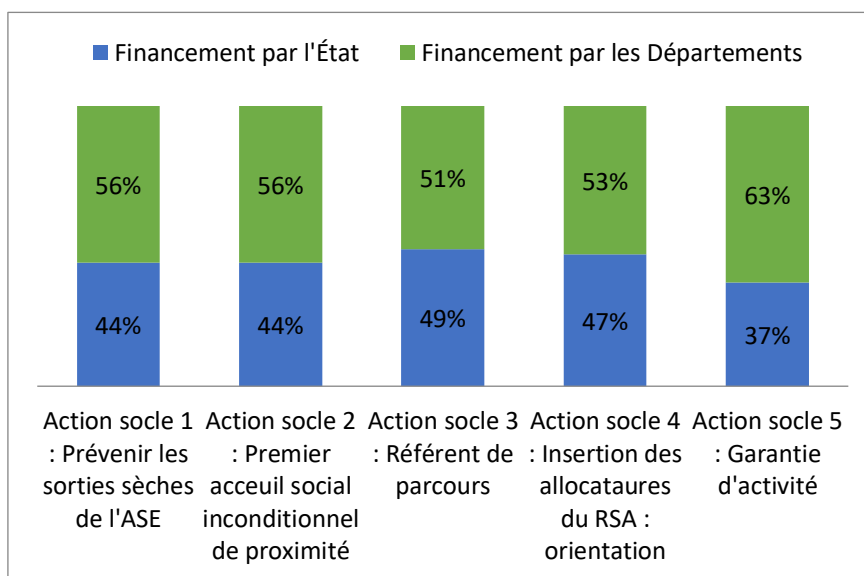
63. Somme - 2019



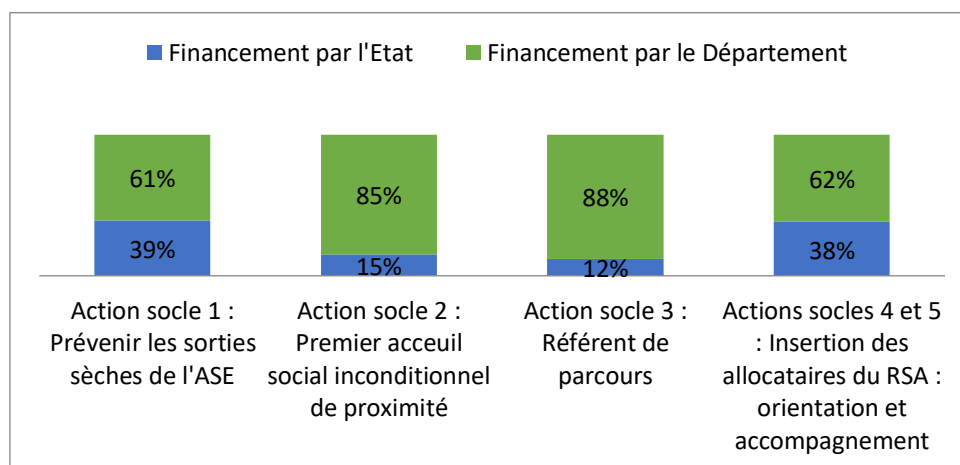
64. Ainse - 2019

Répartition pour chaque mesure socle des financements État et Départements

Comme le montre le graphique 67 qui suit, pour l'ensemble des départements de Bretagne, on note que les mesures socles 1 et 2 sont financées à 56 % par les Départements et que les mesures socles 3, 4 et 5 sont respectivement financées à 51 %, 53 % et 63 % par ces derniers.



65. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles Ensemble de la Bretagne - 2019



66. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles Ensemble des Hauts-de-France - 2019

Sur l'ensemble des départements de Bretagne, la part des financements des Départements est la plus élevée dans la mesure **socle 5** consacrée à l'accompagnement renforcé et à l'insertion des BRSA. Cependant dans les Côtes-d'Armor, le Finistère et en Ille-et-Vilaine, chaque mesure socle est financée à part égale par l'État et les Départements. En revanche, dans le **Morbihan**, le Département injecte plus d'argent que l'État dans chacune des cinq mesures socles.

En effet, le Morbihan prévoyait en 2019 de financer à 81 % la mesure socle 5, à 73 % la mesure socle 1, à 59 % la mesure socle 4, à 55 % la mesure socle 3 et à 51 % la mesure socle 2. Par rapport aux autres Départements bretons, le Morbihan présente donc une particularité : il prévoit de financer lui-même plus de la moitié des mesures socles, portant d'ailleurs un effort particulier sur les mesures 1 et 5 dont nous avons repéré qu'elles représentent les deux mesures les plus importantes dans les mesures socles.

Par rapport aux départements bretons, les Départements des Hauts-de-France prennent une part **plus importante que l'État** aux financements de chaque mesure socle.

Pour l'ensemble des Départements des Hauts-de-France, on note que les mesures socles 2 et 3 sont financées à plus des trois quarts (85 % pour l'action socle 2 – PASIP - et 88 % pour la mesure socle 3 - référent de parcours) par les Départements, et que les mesures socles 1 et 4-5 sont respectivement financées par ces derniers à un peu moins des deux tiers, à savoir à 61 % et 62 %.

Cependant dans l'Aisne, le Nord, l'Oise et le Pas-de-Calais, chaque mesure socle est financée à part égale par l'État et les Départements. En revanche, par rapport aux autres Départements des Hauts-de-France, un peu comme le **Morbihan** en Bretagne, la **Somme** présente la particularité de financer elle-même les mesures socles, le Département injectant beaucoup plus d'argent que l'État dans chacune de celles-ci.

En effet, la Somme prévoyait en 2019 de financer à 98 % la mesure socle 2, à 97 % la mesure socle 3, à 90 % les mesures socles 4 et 5 et à 77 % la mesure socle 1.

Les mesures d'initiative départementale : la Bretagne comme territoire test

Les éléments qui suivent ressortent d'un travail d'identification, pour chaque convention État / Départements de Bretagne, des mesures d'initiative départementale. Après un examen de ces mesures, nous les avons référées à **6 thématiques** :

L'accès aux droits et la lutte contre le non-recours ; l'enfance et la jeunesse ; le logement et l'hébergement ; les maraudes et l'aide alimentaire ; l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité ; et la santé.

Dans les conventions, ces différents thèmes se présentent sous formes d'actions. Pour présenter les montants indiqués dans les tableaux présents ci-dessous, nous avons donc sommé les budgets prévisionnels des actions relatives à chacun de ces thèmes pour chaque département de Bretagne.

Des **différences** sont également observables au niveau des mesures d'initiative départementale entre les Départements de Bretagne.

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement	Maraudes Aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Total
Côtes-d'Armor	141 234	0	0	0	0	0	141 234
Finistère	0	50 240	25 000	0	25 000	128 970	229 210
Ille-et-Vilaine	0	0	0	0	222 414		222 414
Morbihan	0	0	0	0	46 800		46 800
Total	141 234	50 240	25 000	0	294 214 €	128 970	639 658

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement	Maraudes Aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Total
Côtes-d'Armor	1	0	0	0	0	0	1
Finistère	0	1	1	0	1	1	4
Ille-et-Vilaine	0	0	0	0	1	0	1
Morbihan	0	0	0	0	1	0	1
Total	1	1	1	0	3	1	7

67. Mesures d'initiative départementale : classement thématique Ensemble des départements de Bretagne - 2019

Dans l'ensemble des départements de Bretagne, en 2019, **7 mesures d'initiative départementale** ont été développées, ce qui correspond à un montant général prévisionnel de **639 658 €**.

C'est le Département du Finistère qui a mis en place le plus de mesures d'initiative départementale : 4 en tout, alors que tous les autres Départements bretons n'en ont développé

qu'une seule. Les mesures d'initiative départementale déployées par les Départements de Bretagne portent davantage sur le thème de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité : 3 actions se réfèrent à ce thème.

Si le Département du **Finistère** a choisi **quatre thématiques** dans le cadre de la mise en place de ses actions d'initiative départementale, les 3 autres Départements bretons ont choisi de concentrer leurs actions d'initiative libre sur une seule thématique.

Le Finistère a réparti ses actions sur la santé (128 970 €), l'enfance et la jeunesse (50 240 €), le logement et l'insertion (25 000 € pour chacun de ces deux thèmes).

Les Côtes-d'Armor ont concentré leurs efforts sur l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours (141 234 €) ; l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan sur l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité (respectivement 222 414 € et 46 800 €).

En 2019, pour l'ensemble des Départements de Bretagne, **le montant moyen prévisionnel des mesures d'initiative départementale s'élève à 116 937 €.**

	Montant moyen par action
Côtes-d'Armor	141 234
Finistère	57 302
Ille-et-Vilaine	222 414
Morbihan	46 800
Total	116 937

68. Mesures d'initiative départementale : montants moyens des actions
Ensemble des départements de Bretagne - 2019

En conclusion, au titre des conventions de contractualisation départementales, on relève à la fois l'importance du **cadrage exercé par l'État** avec l'énoncé des 5 mesures socles mais aussi la possibilité pour les protagonistes sinon de transformer le listing des mesures socles, en tout cas de travailler à **un dosage** entre chacune d'entre elles et de pouvoir proposer des orientations thématiques relativement particulières concernant les mesures d'initiative départementale.

▪ **Une contractualisation métropolitaine très ouverte**

S'agissant des Métropoles présentes dans les territoires de notre panel (5), le montant général prévisionnel des mesures contractualisées pour 2020 s'élève au total à 5 807 483 €.

	État	Métropole	Autres financements	Total
Brest	200 000	200 000	0	400 000
Rennes	239 000	682 017	171 569	1 092 586
Lille	869 741	804 638	161 877	1 836 256
Dijon	200 000	200 000	0	400 000
Toulouse	1 000 000	602 841	475 800	2 078 641
Total	2 508 741	2 489 496	809 246 €	5 807 483

69. Engagements État / Métropole / autres type de financements
Les 5 Métropoles du panel – 2020

À partir du tableau 71 qui précède, et sous réserve du traitement systématique des budgets de l'ensemble des Métropoles ayant contractualisé, **trois types d'engagement budgétaire** pourraient se dégager.

1/ Les Métropoles dont le budget prévisionnel consacré aux mesures contractualisées est proche de 2 000 000 €, comme à Toulouse, qui dispose du montant prévisionnel le plus élevé des Métropoles du panel avec 2 078 641 €, ou à Lille, qui accorde 1 836 256 € aux mesures contractualisées ; 2/ Les Métropoles qui déploient un budget prévisionnel proche de 1 000 000 €, comme Rennes, qui consacre 1 092 586 € aux mesures contractualisées ; 3/ Les Métropoles dont les montants prévisionnels sont moindres, comme à Brest ou Dijon, où le budget prévisionnel accordé aux mesures contractualisées est de 400 000 €.

En agréant les budgets des 5 Métropoles étudiées, ces mesures contractualisées sont financées à **part égales** entre l'État (2 508 741 €) et les Métropoles (2 489 496 €). Notons aussi que d'autres sources de financements (villes, autres collectivités, autres structures, etc.) sont mobilisées à hauteur de 809 246 €.

À Toulouse, la part venant de l'État est la plus importante (1 000 000 €), suivie de celle de la Métropole (602 841 €), puis de celle d'autres financeurs (475 800 €); À Lille, le budget prévisionnel se répartit plutôt à parts égales entre l'État (869 741 €) et la Métropole (804 638 €) et nous observons un complément de 161 877 € venant d'autres financeurs; À Rennes, la part de la Métropole (682 017 €) est plus élevée que celle de l'État (239 000 €), et nous notons un complément de 171 569 € venant d'autres financeurs; Brest et Dijon revêtent un profil similaire: le montant prévisionnel de leurs mesures contractualisées s'élève à 400 000 € et il se répartit à parts égales entre l'État et la Métropole, sans que d'autres financeurs ne soient mobilisés.

Constatant la diversité des actions portées par les Métropoles, nous avons constitué un tableau récapitulatif de l'ensemble des actions puis nous avons reclassé **les actions par thématiques**, en distinguant l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours; l'enfance et la jeunesse; le logement et l'hébergement; les maraudes et l'aide alimentaire; l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité; et la santé.

	Accès aux droits Lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes Aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Total
Brest	0	400 000	0	0	0	0	400 000
Rennes	0	467 916	540 000	84 670	0	0	1 092 586
Lille	8 000	615 056	1 213 200	0	0	0	1 836 256
Dijon	204 000	0	157 450	38 520	0	0	400 000
Toulouse	0	1 422 041	0	552 800	103 800	0	2 078 641
Total	212 000	2 905 013	1 910 650	675 990	103 800	0	5 807 483

70. Répartition thématique des mesures contractualisées Les 5 Métropoles du panel – 2020

Parmi les différents thèmes identifiés dans les contrats État / Métropoles de notre panel, les engagements budgétaires sont **assez dispersés**: le thème des maraudes et de l'aide alimentaire arrive en troisième position (675 900 €), puis l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours

(212 000 €) et l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité (103 800 €). Les thématiques de la santé, de la formation, du travail social ne donnent lieu à aucun financement dans le cadre des mesures contractualisées.

Les Métropoles de notre panel ont contractualisé de **manière assez spécifique**, que ce soit du point de vue du nombre d'actions concernées ou de la répartition de celles-ci entre les différentes thématiques. À partir des répartitions thématiques, des logiques assez différentes se dégagent :

Brest a choisi de contractualiser exclusivement sur le thème de l'enfance et de la jeunesse en y accordant un montant prévisionnel de 400 000 €, alors que toutes les autres Métropoles de notre panel ont contractualisé sur trois thèmes différents. Si Toulouse consacre une part importante au thème de l'enfance et de la jeunesse (1 422 041 €), Lille a opté fortement sur le thème du logement (1 213 200 €), et secondairement sur celui de l'enfance et de la jeunesse (615 056 €). Rennes se situe à un niveau intermédiaire (enfance-Jeunesse : 467 916 € / Logement-hébergement 540 000 €) ; à Dijon, l'accent a été mis sur l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours (204 000 €), et sur le logement et l'hébergement (157 450 €).

▪ **Le décrochage, la formation et l'aide alimentaire comme thématiques régionales**

En 2020, seulement 5 conseils régionaux ont contractualisé avec l'État au titre de la SNPLP, à savoir la Bretagne, la Bourgogne-Franche-Comté, le Centre-Val-de-Loire, les Hauts-de-France et la Nouvelle Aquitaine. À la différence de ce qui s'est mis en place au niveau des Départements et des Métropoles, en direction du palier régional, ce processus de contractualisation est **loin d'avoir été systématisé**.

Parmi les facteurs explicatifs, on peut avancer un élément structurel, à savoir le décalage a priori supposé entre la lutte contre la pauvreté et les compétences régionales, mais aussi un élément plus conjoncturel tenant à la proximité des prochaines élections régionales.

Dans ces contrats État / Région, les thématiques de la lutte contre le **décrochage scolaire, de l'obligation de formation des jeunes et de l'aide alimentaire**, en particulier en réponse aux difficultés induites par la pandémie, sont centrales.

Concernant les Régions de notre panel, les conventions de contractualisation de l'année 2020 sont fléchées sur l'aide alimentaire pour la Bretagne et les Hauts-de-France, à hauteur de 200 000 € pour la première région et de 600 000 € pour la seconde. En Bourgogne-Franche-Comté, les actions concernent des écoles de production et le montant prévisionnel indiqué dans la convention de l'année 2020 s'élève à 400 000 €.

En **Bretagne**, un protocole de coopération sur l'aide alimentaire entre l'État et le Conseil régional (CR) de Bretagne et quatre associations d'aide alimentaire (la Fédération des Banques alimentaires, les Restaurants du Cœur, le Secours Populaire français la Croix-Rouge) a été mis en place.

La convention vise à assurer les financements de l'aide alimentaire tant pour assurer des approvisionnements que pour effectuer des investissements. Ce projet s'inscrit dans la conduite d'un programme alimentaire pour la Bretagne. Il vise à favoriser les coordinations d'acteurs pour un accès à de l'aide alimentaire de qualité pour les personnes concernées, à renforcer les liens entre les activités d'aide alimentaire, de qualité alimentaire et de l'insertion sociale, à favoriser un suivi régional des lois en termes de dons et de lutte contre le gaspillage alimentaire, en lien avec des entreprises productrices, des distributeurs et la restauration collective, et à favoriser le repérage des outils d'accompagnement des bénévoles pour un meilleur accueil des publics. Le montant initial apparaissant dans la convention État / Région Bretagne pour l'année 2020 est de 100 000 €. Il a été complété par 100 000 € sur demande du Commissaire grâce aux reliquats de fin de gestion.

La Région **Hauts-de-France** mène des actions visant à contenir et réduire la reproduction sociale de la pauvreté, la diffusion de la précarité et agir contre l'exclusion, et ce, via des actions de formation, d'emploi et d'insertion des jeunes et des travailleurs pauvres, des actions de lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme, et des mesures en faveur de la santé et d'une meilleure alimentation.

Elle développe aussi des aides individuelles destinées aux ménages modestes, telles que des aides à la mobilité, à la garde d'enfants ou visant à lutter contre la précarité énergétique, de manière à augmenter leur reste à vivre et à favoriser leur retour et / ou leur maintien dans l'emploi. Suite à la pandémie, la convention mentionne aussi un soutien aux structures associatives d'aide alimentaire (Banque alimentaire, Croix Rouge française, Restos du Cœur, SPF...).

En **Bourgogne-Franche-Comté**, les actions portent essentiellement sur le soutien financier aux écoles de production afin de favoriser l'intégration professionnelle des jeunes en situation de décrochage scolaire et de les préparer à des diplômes de type Certificat d'aptitude professionnelle (CAP), Bac pro ou à des titres professionnels.

« La contractualisation État / Région vise à soutenir les dispositifs de formation (écoles de production). Ces actions visent à mettre les jeunes en situation réelle de travail : c'est la pédagogie du "faire pour apprendre" » (Commissaire).

À cela s'ajoute **un cas d'espèce** : en Bretagne, la Région, les 4 Départements et les 2 Métropoles ont contractualisé ensemble au titre de construction commune d'un service public de l'insertion.

Les 7 collectivités et EPCI se sont engagées afin de promouvoir l'emploi, l'insertion et la formation, via leurs compétences respectives. Les 4 CD de Bretagne ont contractualisé avec l'État dans le cadre des CALPAE pour lutter contre la pauvreté, le CR a signé un Pacte régional pour l'emploi et les compétences dans le but d'accompagner les publics fragiles vers la formation et les deux Métropoles, de Brest et Rennes, ont été associées aux réflexions, via les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et le réseau Alliance Ville Emploi. Ces différentes collectivités ont donc mené un travail de coordination et de mutualisation de leurs actions en matière

d'insertion, d'emploi et de formation et ont considéré que celui-ci pouvait servir de référence à la construction du SPI et justifier une expérimentation à l'échelle de la région.

En Bretagne, Région, Départements et Métropoles ont mené en ce sens des travaux **avant la mise en place de la SNPLP** dans le but de « déterminer la pertinence et l'impact des pistes de mutualisation et de coopération » (Courrier à l'attention du Président et de la Direction générale des solidarités (DGS) du CD du Morbihan, 2018) visant l'articulation et la mise en cohérence des politiques de développement économique, d'insertion et de solidarité, en particulier dans une recherche d'efficience des services rendus aux usagers.

Ces échanges visaient à mieux « articuler les politiques de développement économique régionales avec les objectifs de solidarité des départements » (Courrier à l'attention du Président et de la DGS du CD du Morbihan, 2018) et à favoriser les liens avec Pôle Emploi. Tout à la fois, il s'agissait d'éviter de complexifier les dispositifs et de ne pas engendrer de confusions pour les usagers entre les responsabilités et compétences de chaque collectivité territoriale.

Dans le domaine « Insertion – emploi – formation », cette démarche concertée a débouché sur une **convention territoriale d'exercice concerté des compétences** (CTEC) présentant la mise en place du Service public pour l'insertion, la formation et l'emploi en Bretagne (SPIFEB).

Cette CTEC « préfigure la création d'un modèle de pilotage breton des compétences insertion, formation et emploi permettant d'offrir un Service public de l'insertion intégré, en lien avec les autres partenaires concernés » (Pôle Emploi, les missions locales, CAP Emploi, les EPCI) (Conseil régional de Bretagne, 2020) et visant à être expérimenté et élargi à d'autres territoires.

Au titre de « la coopération et de la mutualisation pour la mise en œuvre par l'État et les collectivités signataires, d'une stratégie bretonne concertée » (Conseil régional de Bretagne, 2020), les sept collectivités territoriales de Bretagne s'engagent à améliorer le **repérage et l'orientation des publics**, en particulier des BRSA et des jeunes sans qualification, à consolider les parcours d'insertion en améliorant **les modes d'accompagnement** ainsi qu'à articuler et intégrer les **processus de gouvernance**.

En particulier, il s'agit de repérer et d'orienter les publics : simplification des démarches pour les usagers ; automatisation des échanges de données entre les institutions ; actions d'innovation en matière de modalités de communication auprès des publics (démarche de « l'aller-vers », en particulier vers les publics « invisibles ») ; d'améliorer les accompagnements : mesure d'amorçage des parcours des publics fragiles visant à éviter les ruptures dans l'accompagnement des usagers et à favoriser les réflexions autour des missions des référents de parcours ; outils communs entre les différentes collectivités territoriales au niveau de l'accompagnement des publics ; formules d'accompagnement global avec Pôle Emploi, CAP Emploi, les PLIE, les équipes emploi, les missions locales, etc. ; pratiques inclusives auprès des entreprises afin de mieux articuler les politiques d'insertion et de développement économique ; et de simplifier la

gouvernance afin de la rendre plus performante, en faisant converger les gouvernances territoriales des sept collectivités et EPCI en matière d'emploi, d'insertion et de formation.

▪ **Des usages de l'outil conventionnel à géométrie variable**

De manière générale, les Commissaires en région n'ont pas pris part à l'instruction et aux arbitrages relatifs à la **première vague** des conventions de contractualisation État / Département.

La **réception** du contenu (les mesures socles) de ces conventions a été **très mitigée** du côté des collectivités départementales qui ont jugé les montants engagés comme trop faibles au regard des moyens déployés en termes d'ingénierie. En outre, bien que les Départements ne remettent pas en cause le fait de rendre des comptes à l'État sur les actions qu'ils ont déployées grâce au financement de la Stratégie pauvreté, ils n'ont pas bien vécu le caractère descendant des indicateurs présents dans ces contrats.

Malgré des enjeux financiers moindres par rapport aux Départements, les **Métropoles** ont généralement reçu de **façon positive** le contenu des conventions, particulièrement les Métropoles préfiguratrices, comme Toulouse. Les contrats État / Métropole présentent en effet l'avantage de mettre en exergue le niveau d'interaction existant entre les différents échelons territoriaux de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le thème du logement et de l'hébergement est au centre de ces conventions mais toutes les Métropoles n'ont pas développé le même type d'actions sur cette thématique. Enfin, s'agissant des conventions État / Région, nous constatons que le souhait de décroisement lié à ces contrats semble plutôt être à la source de formes de re-sectorialisation.

La DIPLP interlocutrice de premier plan et des Préfets de département qui restent dans le jeu

En matière de contractualisation, la **place de la DIPLP** a été centrale dans l'intéressement et l'enrôlement des collectivités départementales. Son implication pour que les dépenses de la Stratégie pauvreté soient sorties du Pacte de Cahors a aussi contribué à lever les réticences des Départements par rapport à ces contrats, car les actions nouvelles qu'ils mettraient en place ne seraient pas comptabilisées dans les dépenses plafonnées par ce Pacte à hauteur de 1,2 %.

« L'engagement des Départements dans la contractualisation repose pour beaucoup sur les qualités personnelles du DIPLP, arrivant très vite à instaurer un climat de confiance et à donner envie aux élus locaux d'y aller » (État central).

« On a marché sur les tessons de bouteilles, rampé même, pour pouvoir obtenir [la sortie des dépenses de la SNPLP du Pacte de Cahors] du Ministère de l'intérieur et de la DGCL [Direction générale des collectivités locales] mais on l'a obtenu. Ceci a constitué un vrai gage pour les élus locaux et une condition politique aux contractualisations État / Département » (État central).

« Au préalable, de nombreux débats avaient eu lieu entre Bercy et la Ministre du budget de l'époque, Matignon, la Ministre aux territoires et le Président de l'ADF sur la répartition des budgets en rapport avec les conventions [...]. Au final, la décision a été prise d'une répartition à 50 % - 50 % entre l'État et les collectivités, hors Pacte de Cahors » (État central).

De manière générale, les **Commissaires** n'ont pas pris part aux conventions de contractualisation État / Département en 2019 alors qu'Olivier Noblecourt et son équipe souhaitaient que ce soit le cas, afin d'élargir la relation bilatérale entre les Préfets et les Présidents des départements d'une part, et de développer une Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté au niveau régional d'autre part.

« La Délégation souhaitait que ce soit les Préfets de région qui signent. L'équipe avait déjà en tête les futurs Commissaires, placés auprès des Préfets de région, qui challengeraient les Départements de manière à sortir [...] des accords et des mauvais deals entre les Préfets et les Présidents de départements, qui ne vont que sur les missions régaliennes imposées par l'État. Le souhait de Matignon était de renforcer l'échelon départemental alors que celui de la DIPLP était de développer la Stratégie pauvreté à partir de l'échelon régional » (État central).

Lors de la première année de contractualisation, en 2019, les négociations sur les conventions ont donc eu lieu soit directement avec le **Délégué interministériel**, en particulier pour les 10 territoires démonstrateurs, dont le Bas-Rhin, La Réunion, la Seine-Saint-Denis et le Bassin minier⁹⁴, soit avec les **DDCS ou les Préfets** de département ou de région.

« Olivier Noblecourt et son équipe sont entrés en négociation très directe sur les territoires démonstrateurs » (État central).

« C'est la DDCS qui a été l'interlocuteur privilégié dans le cadre de la mise en place des conventions de contractualisation, puis le Commissaire » (Département).

« Avant l'arrivée du Commissaire, la mise en place de la 1ère convention État / CD s'est faite avec l'adjointe sociale de la DDCSPP [Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations] et la secrétaire générale adjointe de la Préfecture » (Département).

Une première réception mitigée de la part des Départements

Tout d'abord, la réception du contenu des conventions de contractualisation État / Département de la part des conseils départementaux est très mitigée, sans doute du fait d'une **absence de connaissances précises** en la matière.

« Au début de la SNPLP, les Départements ne connaissaient pas le contenu réel de la contractualisation » (Département).

⁹⁴ Les autres territoires démonstrateurs sont la Meurthe-et-Moselle, l'Indre-et-Loire, le Gard, Lyon Métropole, Toulouse Métropole et Nantes Métropole.

Ensuite, nous notons des incompréhensions, voire des **divergences**, sur le contenu des conventions de la part des acteurs départementaux, notamment sur certaines mesures socles. La définition d'un socle commun de mesures vise à offrir à tous les Départements une base minimale commune afin de respecter les valeurs républicaines d'égalité territoriale tout en insistant sur l'importance des grands thèmes intersectoriels et multiniveaux de la Stratégie. En cela, le choix de l'outillage contractuel sur un tel sujet apparaît assez disruptif et, d'ailleurs, le **fléchage des mesures socles** est souvent considéré comme étant de nature politique.

« Ce choix [des mesures] s'inscrit dans un souhait de l'État de garantir un socle de service public minimum à tous les Départements, avec un certain nombre de canons de suivis » (État central) ;

« Ce choix repose sur les axes thématiques de la Stratégie et intègre des mesures relevant, ou non, de l'État, car il ne dispose pas de toutes les compétences » (État central).

« Les contractualisations constituaient une nouveauté, originale, voire une plus-value de la SNPLP : je disais "on fait la révolution" [...]. Le but était de faire péter le système à partir de la base, en créant un système qui impose aux acteurs un entrelacement de liens, d'obligations, de cadres de reporting et d'échanges partagés, qui fasse que plus personne ne puisse continuer à ne rien faire dans son coin. Parce que c'est ça que je reproche [aux collectivités territoriales] pour l'essentiel » (État central).

« Les conventions constituent une forme de gouvernance nationale qui [fait] rupture par rapport à ce qu'on a connu par le passé, qui ne [fait] pas fi des problématiques budgétaires [...] mais [peut] les y inclure en favorisant les partenariats et en se mettant d'accord sur des objectifs communs » (association de collectivités territoriales).

Les collectivités ont eu la possibilité de participer aux groupes **de travail nationaux** qui ont porté sur les mesures socles de la Stratégie, à l'image de celui relatif à la mesure socle sur les sortants de l'ASE, présidé par Fouzy Mathey. Cependant, certains Départements ont ensuite été **critiques** au sujet des thèmes choisis et des mesures socles retenues par l'État central. Par exemple, ils n'ont pas compris pour quelles raisons une partie d'entre elles leur était imposée alors que ces problématiques ne les concernaient pas, ou qu'ils avaient déjà atteint les objectifs fixés. Certains considèrent également que les moyens prévus pour déployer ces mesures et les rendre opérantes ne sont pas suffisants. D'autres encore se sont interrogés sur les contours et les définitions à donner à certaines mesures, comme celle portant sur les sortants de l'ASE.

« Certaines des mesures socles des conventions existaient déjà au sein du CD, comme le PASIP. Le CD s'est donc inscrit dans ces mesures parce qu'il n'avait pas le choix » (Département) ; « Comme les objectifs étaient déjà atteints, le CD n'avait pas besoin de mettre en place davantage de proximité et ne voulait pas recruter plus que les 500 travailleurs sociaux en poste » (Département) ; « On n'a pas attendu la Stratégie pauvreté pour mettre en place une politique "jeunes majeurs" » (Département).

« Des actions sont clairement mal construites : 100 000 € sur une maraude, ce n'est pas énorme et ça ne prend pas en compte ses effets. [...] Or, cette question est très complexe à Toulouse, où

l'on n'a pas assez de place pour toutes les familles à la rue. [...]. Vous ne montez pas une équipe pour aller dire bonjour à ces familles et ne rien mettre en place » (Département).

Ces tensions entre État central et collectivités territoriales ont été d'autant plus importantes pour quatre raisons : tout d'abord, bien que Frédéric Bierry (ADF) ait pris part à la réflexion préparatoire des CALPAE et cherché à mettre en accord l'État et les Présidents de Département sur l'utilisation des crédits, et bien que les indicateurs des conventions aient été discutés à la commission sociale de l'ADF, **tous les membres des CD n'ont pas participé aux concertations préalables** à la mise en place des mesures socles des conventions de contractualisation.

« Bien que l'ADF ait fait preuve de vigilance afin que les engagements pris pour la construction des conventions soient tenus, cette dernière, tout en essayant de représenter au mieux ses adhérents, n'intervient pas à leur place. La représentation est facile quand il y a un consensus très large entre les CD, ce qui est souvent le cas, mais des positionnements vraiment différents peuvent aussi émailler cette représentation » (association de collectivités territoriales).

« Il existe un manque de relai technique entre l'ADF, les Départements et l'État. En effet, certes, l'ADF peut faire des choses dans un dialogue direct avec l'État sur des sujets essentiellement financiers de compétences mais, derrière, le cadre un peu plus technico-politique du dialogue État-Départements, lui, n'existait pas » (État central).

En outre, le travail de Frédéric Bierry et de son équipe ainsi que les concertations au sein de l'ADF n'auraient finalement pas véritablement donné lieu à des **propositions d'indicateurs**. Or, ce sujet cristallise une bonne partie des débats relatifs aux conventions de contractualisation.

« L'ADF n'a pas participé à la production d'indicateurs parce que ça devait être construit localement. C'est toute la philosophie de ce type de méthodologie. Frédéric Bierry a naturellement fait confiance à ses collègues, il a toujours été très prudent, de ne jamais leur donner de consignes précises. L'État a donc commencé à écrire la copie un peu seul et notamment dans certaines régions » (association de collectivités territoriales).

De plus, **les délais de mise en place** de la première vague des conventions de contractualisation ont été très courts. Ils n'ont pas toujours permis aux Départements de mener un travail de fond sur les enjeux liés aux territoires, ni de recueillir des données importantes afin de définir des priorités d'action, ce qui a pu générer de la frustration.

« La première vague de contractualisation est allée très vite. Nous n'avons eu que 6 mois pour se préparer. À la fin du 1er semestre 2019, il fallait signer le contrat avec l'État. Ce délai court n'a pas permis un travail de fond, il n'a pas été possible de sortir des sentiers battus ni de mener le travail fouillé que les enjeux auraient requis. [...]. Nous n'avons pas eu une vraie démarche d'élaboration de stratégie, faute de temps » (État local).

« Au moment où on a signé la convention, le référentiel [sur les mesures socles Garantie d'activité et sur les parcours] n'était quasiment pas produit » (Département).

Enfin, dans le cadre des conventions de contractualisations, de nombreuses **circulaires** ont été mises en place (pour la convention, les annexes, les crédits), ce qui n'a, plus ou moins paradoxalement, pas facilité leur compréhension et appropriation par les conseils départementaux.

Dans le cadre de la mise en place et du déploiement de la SNPLP, **cinq instructions ministérielles** différentes ont été publiées : les instructions du 4 février 2019, du 25 septembre 2019, du 12 février 2020, du 20 octobre 2020 et du 19 mars 2021.

La première instruction ministérielle, du 4 février 2019, donne des indications sur la **répartition des crédits** entre les différents territoires et présente des documents de **cadrage sur les mesures socles** : sur le PASIP, la mise en œuvre de la démarche référent de parcours, les maraudes mixtes, l'accompagnement des sorties de l'ASE, l'orientation et les parcours des BRSA, le contrat d'engagements réciproques en RSA et la Garantie d'activité. Elle détaille aussi le processus d'élaboration des conventions, la façon dont les crédits doivent être délégués et les modalités de suivi et d'évaluation de ces contrats et présente un format-type de convention.

Suite à la Conférence nationale de acteurs de la SNPLP ayant eu lieu les 12 et 13 septembre 2019 et ayant permis de produire un état des lieux sur la 1ère année de mise en œuvre de la Stratégie pauvreté, la seconde instruction interministérielle, en date du 25 septembre 2019, précise le **cadre de fin de gestion 2019** (modalités de répartition des crédits non délégués, modalités de passation des avenants et présentation d'avenants-types, manière de rédiger et de transmettre le rapport d'exécution annuel et modèle-type de bilan d'exécution) et les **actions prioritaires** à déployer (matrice des indicateurs, préparation du cadre du conventionnement 2020).

L'instruction du 12 février 2020 précise la manière dont la déclinaison territoriale de cette Stratégie doit être mise en place en 2020. Elle envisage une **extension des conventions** de contractualisation aux Métropoles et aux Régions et présente une liste de la matrice des **indicateurs**. Elle tient compte également de l'augmentation des montants présents au sein des CALPAE et de la fusion du FAPI d'une part, et du Fonds d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi d'autre part. Elle renforce aussi les crédits mis à la disposition des Commissaires en région pour financer des projets issus des GT régionaux.

L'instruction du 20 octobre 2020 complète la précédente instruction et prend en compte des **effets de la crise sanitaire** (cadre de poursuite de la contractualisation, nouveau calendrier de mise en œuvre, modalités retenues pour les actions réalisées au titre des avenants 2020). Elle s'applique également en l'état aux territoires d'Outre-mer et ne contient pas de modalités spécifiques pour ces derniers.

La dernière instruction identifiée, datée du 19 mars 2021, détaille le cadre de poursuite de la contractualisation 2021. Elle insiste sur **l'insertion des BRSA** et la mobilité des demandeurs d'emplois. Elle précise le calendrier et la manière dont seront évaluées les actions réalisées dans les **bilans d'exécution**, déterminant ou non la reconduite des crédits. Elle insiste à nouveau sur les **crédits à la main des Commissaires** afin qu'ils financent des projets territoriaux jugés « impactants et innovants » et s'inscrivant dans les axes de la Stratégie pauvreté.

71. 5 instructions ministérielles en 2 ans : entre maquis administratif et ajustement bienvenu

Une telle formalisation n'a pas aidé les collectivités à se sentir acteurs des conventions, vécues comme très descendantes. Ce sentiment a été accentué par la publication d'instructions ministérielles cadrant ces contrats, en particulier sur une **répartition budgétaire** des mesures à 50 % - 50 % entre l'État et les Départements. Or, ces derniers ne sont pas tous en mesure de tenir cette répartition.

« Le conventionnement financier est déséquilibré entre les mesures socles (80 %) et les mesures d'initiative départementale (20 %), ce qui offre moins la possibilité au Département d'être dans l'innovation sociale » (Département).

« La répartition budgétaire liée aux mesures socles a été imposée par l'État. Ces dépenses reposent sur des instructions ministérielles : c'était complètement du descendant. C'est la méthode Macron ! » (Département).

« Pour le socle, le montant proposé par le CLP était diffusé à tous les CD au prorata de leur population et du niveau de défavorisation sociale sur leur territoire. Pour les autres mesures, il nous a proposé des montants auxquels, dans la logique de 50-50, on ne pouvait pas s'aligner. On l'a regretté mais je ne peux pas mettre les 50 % en face » (Département).

La partie consacrée aux mesures d'initiative départementale et les financements associés à ces mesures au sein des conventions ont malgré tout permis aux conseils départementaux de traiter d'autres aspects que ceux portant sur les mesures socles. Ces conventions ont été aussi le support permettant de se retrouver dans des objectifs de la Stratégie pauvreté, de marquer leurs particularités, de confirmer ou **amplifier des projets existants**.

Si certains les utilisent pour renforcer des actions existantes, les mesures d'initiative permettent en général de favoriser les **capacités d'innovation**, de développer de nouveaux projets non financés au préalable sur les champs de l'enfance, du handicap, des bilans de santé, de la préparation des jeunes à la majorité, du vieillissement de la population, etc. En somme, elles permettent aux CD de mieux prendre en compte les réalités de leur territoire, mais aussi des aspects plus transversaux en rapport avec la pauvreté. Ainsi, sans les financements associés à cette Stratégie, certaines actions départementales n'auraient jamais vu le jour. Dès lors, la majorité des Départements semble avoir accepté le cadre général de ces conventions, tout en cherchant à s'appropriier les grands axes de la Stratégie selon les besoins locaux.

« On n'a pas été très inventifs quant aux mesures d'initiative départementale, qui appuient des actions déjà existantes » (Département).

« L'intelligence de la SNPLP, via les initiatives libres, est de permettre autre chose : le CD a pu développer une action intéressante d'accompagnement aux usages numériques par la formation de 200 travailleurs sociaux et, au niveau des politiques culturelles et sportives, on a pu aller plus loin en travaillant sur l'accès au bénévolat, partant du constat qu'une personne qui en a déjà effectué augmente de 27 % ses chances d'accéder à l'emploi » (Département).

Grâce aux mesures d'initiative, un CD d'une région enquêtée a travaillé sur les familles en difficulté, la PMI, le handicap, la préparation des jeunes à la majorité (Département) ; Un autre a déployé des initiatives liées au vieillissement de la population (Département).

Des montants jugés « ridiculement faibles », encore que...

Les montants engagés au sein des conventions de contractualisation État / Département sont, eux aussi, amplement débattus. Les conseils départementaux indiquent avoir connu tardivement les montants étatiques engagés dans ces contrats, lors de la première vague de contractualisation. Cette situation concerne toujours certains Départements dans le cadre de la 3^{ème} année de contractualisation, et ce d'autant plus que les Commissaires parlent actuellement de réfections de crédits. Ainsi, l'**aspect financier** en rapport avec les conventions prendrait le pas sur la philosophie de la SNPLP.

« Les budgets pouvant être engagés dans les conventions n'étaient pas toujours connus par les Départements au préalable. Ainsi, en juin 2021, on ne connaît pas encore l'enveloppe budgétaire qui sera dédiée au Département dans le cadre de la 3^{ème} année de contractualisation » (Département).

De plus, pour la majorité des Départements, les montants initialement engagés dans les conventions sont jugés très **modestes**, surtout au vu du déséquilibre financier observé entre les mesures socles et celles d'initiative départementale.

« Les montants engagés apparaissent ridiculement faibles par rapport aux enjeux et besoins réels du territoire » (Département).

« Ces montants ne vont pas changer la face du monde. C'est peanuts ! » (Département).

« Les budgets en rapport avec les mesures d'initiative départementale ne sont pas négligeables mais, rapportés aux mesures socles, ils sont faibles » (Département).

« Ce sont des gouttes d'eau mais on se sert de tous les leviers possibles pour travailler sur la pauvreté. Les montants reçus via la SNPLP sont venus compléter nos budgets pour agir sur les solidarités avec le versement de 200 000 € sur les BRSA » (Département).

Ces constats sont toutefois **nuancés** par certains enquêtés de l'État local et de conseils départementaux d'Île-de-France, et ne sont pas partagés par les membres de l'État central, ni par une partie des Commissaires.

« Les montants de l'État sont relativement considérables et le CD est très content d'avoir de l'argent en plus, mais c'est une goutte d'eau par rapport aux moyens qu'il met, masse salariale incluse : c'était à peine 1 % du budget de l'allocation RSA lors de la 1^{ère} vague » (Département).

« Le budget mis par l'État dans la CALPAE avec le CD 93 (9 millions d'€) est "petit bras" mais n'est pas négligeable et permet de discuter » (État local).

« On a remis des moyens sur des politiques où l'Etat avait totalement disparu » (État local).

« Sur les 20 millions d'euros de budget de la Stratégie pauvreté [dans la région], en 2020, 17 millions ont été contractualisés avec les Départements » (Commissaire).

En outre, au fur et à mesure des vagues de contractualisation (2019, 2020, 2021), les acteurs départementaux soulignent la plus grande souplesse des CALPAE et observent des **évolutions**. Elles concernent tout d'abord les **actions** mises en place dans les conventions. En effet, certaines mesures se maintiennent d'une année à l'autre au sein des contrats, d'autres disparaissent et de nouvelles apparaissent.

« S'agissant des thématiques de la convention, les membres du CD se sont répartis les choses en interne : sur les sortants de l'ASE, il y avait déjà des choses dans les tuyaux, côté RSA, les choses étaient déjà mises en place et du côté des mesures socles, il y avait déjà des choses déployées sur les référents de parcours. S'agissant des mesures d'initiative départementale, elles ont émergé en fonction des besoins. Sur la prévention du décrochage scolaire, en 2020, le CD a développé une initiative sur le langage des enfants. L'avenant 2020 apporte des financements complémentaires » (Département).

En lien avec cela, des évolutions portent aussi sur les budgets associés. Elles découlent notamment de la reconversion du FAPI, mais sont aussi fonction du taux de réalisation des actions mises en place par les CD et de l'agilité donnée aux conventions par les Commissaires, qui peuvent désormais les mettre en place de manière concertée, partenariale et transparente avec l'État local. En général, sauf dans le cas de réfections de crédits, les **montants engagés par l'État** semblent **s'accroître** au cours du temps. Les crédits augmentent donc pour certains Départements.

« La trajectoire budgétaire de la SNPLP a crû, environ à 3 Mds d'euros par an, essentiellement sur des dépenses d'accompagnement. On a négocié une augmentation monstrueuse et inédite. La Stratégie pauvreté de Macron, c'est 3-4 fois celle de Hollande » (État central).

« En 2020, le CD 93 a bénéficié de 7,9M€ de crédits, incluant la reconversion du FAPI, qui représentait 4M. L'effort net supplémentaire du gouvernement est donc de 3,9M » (Département).

« On est passés d'1M€ à environ 2,8M en 2020 et on a crû de près de la même somme en 2021, eu égard à un taux de réalisation des actions un peu supérieur à d'autres CD » (Département).

« La souplesse apportée au contenu des conventions par le CLP a permis au CD de faire financer des actions nouvelles en 2020 et 2021. Par exemple, l'État a donné son accord en 2020 pour un fonds exceptionnel d'aide à la sortie du confinement » (Département).

S'agissant des instructions ministérielles du 12 février 2020 et du 19 mars 2021, la montée en charge des **financements à la main des Commissaires** s'inscrit dans la perspective tendant à régionaliser une partie de la dimension stratégique de la SNPLP, à constituer des comités régionaux et à créer une gouvernance décentralisée associant les personnes concernées et les acteurs régionaux, et invitant les élus locaux aux échanges et coopérations.

« La nomination des Commissaires en région s'inscrit dans une logique de régionalisation des crédits en rapport avec les conventions de contractualisation : on crée des Commissaires

régionaux qui [...] vont gérer toute cette matrice [nationale], vont pouvoir déployer les moyens en fonction des priorités du territoire, pendant que l'État central observera et suivra les résultats obtenus » (État central).

Pourtant, la majorité des acteurs départementaux parle aussi d'un **manque de visibilité** lié à la pluriannualité de la SNPLP et aux financements qui sont octroyés d'une année à l'autre. Ces difficultés d'anticipation semblent accrues par les instructions ministérielles leur demandant de financer chaque action à une hauteur de 50 %. De plus, la situation est complexifiée par la multiplication des dispositifs : d'abord la Stratégie pauvreté, puis de la petite enfance et de protection de l'enfance, puis le SPIE, etc. Certains Départements ont fini par refuser de signer des avenants, considérés comme trop contraignants.

« La contractualisation censée être pluriannuelle est renégociée chaque année à l'aide d'avenants. Les CD n'ont aucune visibilité sur les enveloppes pluriannuelles » (Département).

« Pour 2021, les montants des initiatives départementales sont trop modestes compte-tenu du temps managérial pour amener les gens à faire ce changement, du fait que la CALPAE porte en elle un point de blocage mécanique : le 50-50. Quand vous êtes dans un Département parmi les 10 plus endettés et que votre budget de fonctionnement est réduit à vos compétences réglementaires, votre capacité d'innovation et de développement de l'action visée n'est pas permise par une CALPAE qui ne finance pas l'ingénierie » (Département).

« La pluriannualité de la SNPLP pose problème pour les crédits. Les CD ont dû réaliser les conventions tardivement et en même temps que celles de la Stratégie enfance, et les crédits ont été délégués en fin d'année. Cette complexité, les faibles montants et la défiance envers les indicateurs expliquent pourquoi 2 CD n'ont pas voté les avenants en Bourgogne-Franche-Comté » (État local).

Une « batterie d'indicateurs » descendante et qui repose sur une volonté d'harmonisation de la part de l'État

Les indicateurs présents dans les conventions de contractualisation État / Département expriment avant tout une **volonté d'harmonisation et d'homogénéisation** des pratiques des conseils départementaux sur l'ensemble du territoire national de la part de l'État, pour opérer des diagnostics sociaux territoriaux et pour respecter l'égalité et l'équité territoriales.

« À l'origine, les conventions portaient l'ambition politique de créer un vrai cadre de benchmark qui ne soit pas jugeant ou stigmatisant mais où, enfin, on puisse savoir exactement comment ça se passe entre les collectivités, de l'une à l'autre. L'intérêt de la contractualisation, c'est qu'on ne remettait pas en cause les compétences des collectivités mais, par contre, on leur imposait un seuil minimum d'efficacité en deçà duquel l'État considère que le service public n'est pas assuré. Par exemple, un délai de 30 jours pour l'orientation des BRSA à atteindre au bout de 2 à 3 années. Néanmoins, la non-atteinte des objectifs serait mise en rapport avec des sanctions » (État central).

Les Départements questionnent ces indicateurs, vis-à-vis desquels ils sont généralement très critiques. Ils n'étaient **pas préparés** à en renseigner sur ces sujets car, dans leur très grande majorité, ils n'ont pas participé à leur définition, ni pu discuter de la possibilité de les documenter.

« Certaines collectivités, par manque d'ingénierie, ne sont pas en mesure de remplir ces indicateurs » (Département).

« Avec les conventions, l'État a défini un cadre d'intervention et des indicateurs précis sur lesquels les collectivités disposent de peu de marges de manœuvres [...]. La précision et la batterie d'indicateurs demandés (26) posaient problème : la Stratégie est venue d'en haut » (Département).

Sur ce sujet, les Départements ont donc vécu ces indicateurs comme une **injonction forte** venant de l'État central. Ce qui semble le plus difficile à accepter pour les conseils départementaux est cet **aspect descendant** et l'absence de marges de manœuvre qui leur est laissée. En particulier, les CD estiment qu'une partie de ces indicateurs sont peu connectés avec les réalités de leur territoire et que l'annualité n'est pas la bonne échelle temporelle. Ils suscitent en effet des interrogations sur la prise en compte des particularités de leurs territoires, ainsi que sur la mise en œuvre des politiques publiques locales préexistantes à la Stratégie.

« L'État a décidé de tout et laissé peu de place aux initiatives locales [...] comme si tous les Départements étaient logés à la même enseigne [...]. En fait, on n'a pas eu le choix ! [...]. Les CD ont été confrontés à quelque chose qui descend d'en haut et qui s'applique de la même façon sur tout le territoire » (Département).

« On est parti d'a priori nationaux et on les a déclinés localement » (Département).

En outre, les **objectifs fixés par l'État** sont aussi discutés par les Départements : sont-ils atteignables pour tous les CD en fonction des financements obtenus dans le cadre de la SNPLP ?

« Je ne suis pas opposée, au contraire, à l'harmonisation faisant en sorte que l'équité soit respectée, qu'on soit dans le même cadre, mais à condition que chacun travaille selon ses propres objectifs pour atteindre l'objectif final » (Département).

« On améliore les indicateurs en N + 2, mais ils n'ont pas été bien remplis. On n'avait peut-être pas été suffisamment rigoureux sur le T0 : on n'avait pas suffisamment dit aux directions départementales "mettez bien T0, et puis un objectif pour qu'on puisse regarder, après, si c'est atteint ou pas". Il y a une hétérogénéité dans la façon de remplir les indicateurs » (État central).

Du côté des acteurs territoriaux, **deux risques** sont alors mis en avant : ces indicateurs pourraient, d'une part, procéder du développement d'une logique étatique de contrôle des dépenses des collectivités territoriales, d'autre part, ils pourraient être instrumentalisés par les décideurs politiques nationaux pour mettre en avant les résultats des actions mises en place ou, au contraire, pour passer sous silence tout ou partie des indicateurs de pauvreté venant fragiliser les orientations politiques choisies (Elbaum, 2009 - Auzuret, 2019).

« Avec ces conventions, on voit l'ambition de contrôle des dépenses des Départements de la part de l'État » (Département).

« Sur l'action socle visant les BRSA, j'ai plutôt le sentiment que le CD porte la démarche et se fait contrôler sur les travaux finis » (Département).

« L'aspect financier risque de prendre le pas sur la philosophie de la Stratégie, la dynamique territoriale et la gouvernance territoriale » (Département).

« Le risque est que les indicateurs ne soient qu'une façade et qu'ils ne servent qu'à faire de la communication » (Département).

Plus encore, pour une partie des CD, le sentiment d'être pris dans une démarche de contrôle a été accentué lors de la remise des **rappports d'exécution**. En effet, des Commissaires, considérant que la mise en œuvre des conventions n'était pas optimale, ont repris des crédits à certains Départements (IGAS, 2021)⁹⁵. Ces réfections de crédits ont d'ailleurs pu leur servir à créer ou augmenter l'enveloppe régionale permettant de flécher des crédits vers tel ou tel territoire ou opérateur (Ibid)⁹⁶. Certains Commissaires ont re-fléché les réfections de crédits sur les départements concernés, mais d'autres ne se sont pas engagés à réinjecter les crédits sur les départements d'origine.

« Ces réfections de crédits sont des primes aux mauvais élèves » (Département).

Certains départements semblent s'être inscrits dans des logiques de contournement en indiquant dans la convention que le bilan financier serait réalisé à la fin des trois années de contractualisation pour ne pas être confrontés à ces réfections de crédits (Département).

« Tous les Commissaires n'étaient pas d'accord sur la méthode à adopter concernant ces réfections de crédits » (Commissaire).

Enfin, notamment face à la **volonté de produire de la convergence** par la méthode des indicateurs, des Départements comme les Hauts-de-Seine et les Yvelines ont refusé « d'entrer dans le jeu » de l'État, se considérant comme suffisamment compétents sur les thèmes de la Stratégie pauvreté depuis la décentralisation.

« Les Yvelines n'ont pas signé les CALPAE parce qu'ils considèrent qu'ils font très bien [...], qu'ils ont déjà mis plein de choses en place. Ce n'est pas une question de montant mais une question politique » (Département).

⁹⁵ Des réfections de crédits – par rapport aux montants pré-notifiés – peuvent ainsi intervenir soit à la demande des collectivités ou d'un commun accord avec l'État lorsqu'elles n'ont pas intégralement consommé les crédits N-1 et estiment ne pas être en mesure de pouvoir rattraper le retard au cours de l'année N (i), soit à la demande des services de l'État lorsque les crédits de l'année N-1 ont été consommés mais que les objectifs n'ont pas été atteints (ii). Les crédits non délégués au titre de ces opérations viennent, dans la limite de 60 % du montant total, abonder l'enveloppe budgétaire à la main des CLP pour leur permettre de soutenir des initiatives ou expérimentations locales visant à prévenir ou à lutter contre la pauvreté (IGAS, 2021, p. 27).

⁹⁶ L'enveloppe aux mains des Commissaires s'élevait en 2019 à 4 millions d'euros (IGAS, 2021, p. 20).

« Les Hauts-de-Seine n'ont pas signé de conventions jusqu'à présent, en raison de différends politiques, mais pourraient signer en 2021 » (Commissaire).

Des indicateurs difficiles à renseigner pour les Départements

Tout d'abord, le ressenti d'indicateurs définis et déployés de manière verticale a été accru par le **nombre important** demandé, jugé disproportionné par rapport à l'objectif de pilotage des actions déployées. Au démarrage des conventions, les indicateurs étaient, aux dires des acteurs de terrain, « excessivement nombreux et complexes » (IGAS, 2021, p. 31)⁹⁷.

« Le suivi des indicateurs, en particulier, est rapidement devenu un sujet de crispation majeur alors qu'il n'avait pas été identifié comme un point de difficulté particulier au stade des concertations. Les exigences à satisfaire en contrepartie des crédits apportés par l'État sont assimilées par certaines collectivités à des velléités "de mise sous tutelle". Du côté des services déconcentrés de l'État, une "fatigue de la contractualisation" est parfois observée, en raison de la multiplication des dispositifs sectoriels et d'un manque évident de moyens pour en assurer un suivi efficace » (IGAS, 2021, p. 28).

« Y'a-t-il besoin d'un nombre aussi conséquent d'indicateurs ? » (Département).

« En quoi les indicateurs imposés au sein des conventions État / Département servent au pilotage des actions ? Sur le terrain, les choses sont plus compliquées ! » (Département).

D'autres Départements s'interrogent sur **la définition et le contenu** même de ces indicateurs, dont la mise en place a suivi une logique itérative : différentes versions leur ont été proposées et ont changé à plusieurs reprises.

« Je suis très fâché vis-à-vis de l'État qui n'a eu de cesse, sur la SNPLP, [...], de changer ses indicateurs d'évaluation [...]. Sur le RSA, on est sur une 3ème génération [d'indicateurs] ! » (Département).

De plus, certains des indicateurs demandés sont nouveaux pour les conseils départementaux et leur apparaissent inadaptés, car les données **ne sont pas disponibles** dans leurs bases ou nécessiteraient, pour être collectées, une coopération entre différentes institutions. Une partie d'entre eux ne disposent pas de systèmes d'informations opérationnels ni des compétences en ingénierie pour recueillir les données demandées par l'État.

« Pour l'essentiel, les indicateurs demandés étaient nouveaux » (Département).

« De nombreux départements ont rapidement alerté la DIPLP ou la DGCS sur les défauts intrinsèques de certains indicateurs, ainsi que sur les difficultés techniques auxquelles ils se

⁹⁷ « L'instruction du 4 février 2019 listait un total de 38 indicateurs, dont certains particulièrement difficiles à appréhender. À titre d'exemple, les prérequis permettant le renseignement des indicateurs relatifs à l'action "Orientation et parcours des BRSA" étaient détaillés dans une annexe de 33 pages » (IGAS, 2021, p. 31).

heurtaient pour les renseigner. Ces difficultés sont largement imputables à la vétusté des systèmes d'information des départements » (IGAS, 2021, p. 31).

« Je suis en accord avec la définition d'indicateurs de suivi, mais tous les CD n'étaient pas prêts, de manière opérationnelle, pour ce type d'indicateurs qui ne correspondaient pas toujours à leurs outils, systèmes informatiques et aux recueils faits par les travailleurs sociaux » (Département).

« Les contractualisations mobilisent beaucoup, beaucoup d'ingénierie dans les Départements mais aucun crédit n'est prévu pour » (Département).

Pour d'autres conseils départementaux, les **travailleurs sociaux** trouveraient ces indicateurs problématiques, et seraient peu enclins à s'inscrire dans une culture du reporting, susceptible d'interroger l'efficacité et l'efficience de leur travail.

« S'agissant notamment de l'accompagnement des usagers, il a fallu déployer beaucoup d'énergie pour récupérer et rassembler les chiffres - pas bons par ailleurs - car les travailleurs sociaux ne sont pas dans la culture du rendu compte » (Département).

Produire ces indicateurs aurait nécessité la prise en compte d'un **temps long** afin que les Départements puissent eux-mêmes s'adapter mais aussi les adapter à leur territoire et aux compétences disponibles. Ainsi, au cours de la 1^{ère} année de la contractualisation et par la suite, tous les CD n'ont pas été en mesure de répertorier tous les indicateurs demandés. Les évolutions sont progressives.

« Pour une collectivité, produire des indicateurs nécessite la prise en compte d'un temps long : les modifications profondes prennent des années » (État central).

« Les indicateurs n'ont pas abouti, pour cause de distorsion entre le cycle politique et le temps long que nécessitent leur mesure et leur prise en compte. Les orientations sur la contractualisation se heurtent à la vie quotidienne des CD qui, même s'il y a des effets incitatifs, font ce qu'ils peuvent et ce qu'ils faisaient avant, en-deçà des objectifs structurels » (chercheur).

« Je n'ai jamais cru qu'on ferait la révolution en un soir, j'ai pensé qu'en 4-5 ans, on changerait substantiellement les pratiques » (État central).

Des indicateurs : une orientation légitime... mais un sujet qui provoque des fortes ambivalences

En revanche, de manière générale, les acteurs départementaux considèrent **légitime que l'État leur demande de lui rendre des comptes** par la remontée d'indicateurs. Malgré les critiques et difficultés de renseignement soulevés (Comité d'évaluation, 2021), le principe de documenter des indicateurs visant à mesurer l'efficience des dispositifs déployés, l'utilisation faite des financements et les résultats d'atteinte est considéré comme understandable.

« Que l'État vienne jouer un rôle d'équité de traitement à travers des indicateurs en rapport avec les politiques sociales ne me choque pas. C'est même juste. En revanche, ce qui dérange est le manque de marges de manœuvre du CD pour répondre à ses enjeux de développement social [...] ; un équilibre doit donc être trouvé entre les orientations favorisant l'équité sur des politiques

« sociales nationales et les marges de manœuvres financières laissées aux CD pour qu'ils répondent à leurs logiques de développement social » (Département).

« L'avantage de la convention État / Département est l'introduction d'indicateurs. Ceci a permis d'améliorer le pilotage de la politique publique départementale et de mettre en évidence les résultats atteints par celle-ci. Les indicateurs permettent de sortir d'une logique financière pour aller vers une logique de résultats et de pilotage par objectifs » (Département).

On note cependant beaucoup **d'ambivalences** sur ce sujet qui génère attention, inquiétude et intérêt : les indicateurs peuvent favoriser aussi bien que dégrader les rapports entre les services de l'État local, les conseils départementaux et les autres partenaires de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Une partie des Départements aimerait aussi, en contrepartie, que l'État mène des évaluations sur ses compétences propres.

« La contractualisation renforce les liens entre les CD et l'État, avec un effort de transparence sur les actions conduites par le CD sur ses compétences propres ou partagées. Elle a incité les services de l'État et les directions des CD à une meilleure prise en compte de l'environnement d'autres secteurs de l'action publique » (Commissaire).

« Les relations avec [une collectivité] sont très difficiles. Cela a été fort compliqué pour produire des indicateurs, bilans, rendre compte de l'action. Ce n'est pas propre à la SNPLP » (État local).

« Je veux bien être challengée sur la contractualisation SNPLP et rendre compte des politiques du CD, mais il faudrait aussi avoir les éléments pour les rendre complémentaires aux politiques de l'État, qu'il se challenge sur les compétences qu'il mène. Ce serait intéressant que, dans le contrat, on ait aussi les indicateurs de l'État sur la Garantie jeunes, l'IAE » (Département).

En somme, la contractualisation est à la fois **un moteur et un objet de tension** entre l'État central et local et les collectivités territoriales. Certes, elle favorise les actions à tous les échelons territoriaux et amène les collectivités, notamment départementales, à se questionner sur l'efficacité et l'efficience de leurs actions, mais elle est aussi à l'origine de tensions entre les parties prenantes aux conventions, car ce qui s'y joue est la volonté (perçue ou réelle) de l'État de revenir dans les compétences décentralisées.

« La contractualisation État / Département constitue un moyen pour l'État de revenir dans le jeu des compétences décentralisées sur lequel il n'a plus de moyens d'action. Elle lui permet de remettre les pieds dans le plat sur des choses qu'il considère comme étant des limites de la décentralisation et de l'exercice des compétences, notamment départementales » (Département).

La SNPLP incite aussi les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté à échanger sur leurs compétences respectives et à diffuser une culture de **l'évaluation**. Néanmoins, poussée à l'extrême, cette dernière peut aller jusqu'à mettre en évidence de « bonnes » et de « mauvaises » collectivités territoriales, comme de « bons » et de « mauvais » pauvres (Brodiez-Dolino, 2016, p. 3) : c'est ce que craignent notamment les conseils départementaux au regard des réfections de crédits effectuées par les Commissaires en région.

« La SNPLP a poussé les services à croiser leurs données et à diffuser une culture de l'évaluation. Elle pousse les CD à agir moins sous l'angle de la gestion et plus sous l'angle de la stratégie et des résultats. Ça réinterroge les professionnels de l'action sociale et la décentralisation et ça change la façon de travailler à l'intérieur du CD entre les directions métier [...]. La volonté de l'État est de suivre et de piloter, avec peu de moyens toutefois » (État local).

« Si les Départements n'ont plus la compétence, autant les transformer en établissements publics » (Département).

Néanmoins, pour l'heure, les inquiétudes des collectivités départementales portent sur **la prorogation ou non des crédits** en rapport avec les conventions :

« Que va-t-il se passer en 2022 ? Des stratégies de la part des Commissaires sont-elles déployées pour récupérer des crédits afin de se constituer une enveloppe régionale et disposer de marges de manœuvres ? » (Département).

« Quel va être le devenir des conventions pour l'année 2022 : qu'est-ce que l'État va faire de tout ça ? Est-ce que ça va continuer ? Sous quelle forme ? » (Département).

Une réception positive de la proposition contractuelle du côté des Métropoles

La réception des conventions de contractualisation État / Métropole a été **mieux acceptée** par les acteurs des Métropoles que par les Départements. Tout d'abord, certaines Métropoles se sont inscrites dans une démarche de préfiguratrices ; ensuite, les conventions État / Métropole portant sur des montants plus faibles, ne comprenaient pas de mesures socles et n'ont pas nécessité la mise en place d'un nombre important d'indicateurs.

Ces conventions ont aussi mis en exergue le degré de fluidité, plus ou moins avancé selon les territoires, des échanges entre l'État local et les Métropoles. Enfin, nous constatons que le thème du **logement** et de l'**hébergement** est central dans les conventions mises en place entre l'État et les Métropoles sans toutefois que les mêmes types d'actions aient été financées sur cette thématique.

Différentes Métropoles telles que Brest, Rennes, Lille, Dijon et Toulouse ont contractualisé avec l'État. La contractualisation État / Métropole, pas encore généralisée, vise principalement à **faire se rencontrer** les différents échelons territoriaux en rapport avec la prévention et la lutte contre la pauvreté afin qu'ils partagent, croisent et échangent sur leurs compétences respectives.

« La contractualisation État /Métropole vise à doter les Métropoles de compétences sociales, comme dans le cas de Toulouse et Nantes où une articulation variable est à trouver entre la Métropole et le Département selon le contexte local » (État central).

La Métropole européenne de Lille (MEL) a contractualisé avec l'Union départementale des centres communaux d'action sociale (UDCCAS) (Métropole).

Toutes les Métropoles n'ont pas contractualisé avec l'État à la même période. Certaines, comme Nantes, Lyon ou Toulouse, qui s'inscrivent parmi les **territoires démonstrateurs**, ont signé dès 2019, tandis que d'autres, telles que Brest, Rennes, Lille ou Dijon, ont contractualisé en 2020. Selon nos interlocuteurs, la contractualisation État / Métropole s'est développée plus rapidement dans les territoires où des initiatives de lutte contre la pauvreté préalables à la Stratégie existaient. Aussi, le fait d'être territoires démonstrateurs a permis aux collectivités de développer, d'élargir et de renforcer les réseaux locaux d'action publique de lutte contre la pauvreté, y compris lorsque le Département et la Métropole échangeaient peu ensemble avant.

« La contractualisation a bien marché, car la Métropole n'a pas attendu l'État pour avoir beaucoup d'initiatives intéressantes et innovantes en matière de lutte contre la pauvreté. La contractualisation les a prolongées. Elle a couronné quelque chose de préexistant dans un jeu d'acteurs et un climat de confiance déjà présents. Être territoire démonstrateur a permis de mettre en œuvre la démarche, alors qu'ailleurs la contractualisation a tardé » (Commissaire).

« À Toulouse, alors que le Département et la Métropole se parlaient peu et étaient même en conflit, chacun a trouvé sa place dans la contractualisation [...] on peut même dire qu'ils se sont réconciliés via ces échanges. À Nantes, c'est plus nuancé [...], donc ça vient effectivement perturber le jeu des acteurs locaux mais, au final, on a quand même deux contractualisations complémentaires qui ne se marchent pas trop sur les pieds et sont intéressantes » (État central).

Les conventions de contractualisation État / Métropole apparaissent révélatrices du **niveau d'interaction** entre les différents échelons territoriaux de prévention et de lutte contre la pauvreté, entendu tant en termes de confiance / défiance multiniveaux qu'en termes de degré de construction / constitution des réseaux locaux d'action publique de lutte contre la pauvreté. Leur mise en place donne à voir le **degré de fluidité** des échanges entre l'État local, notamment les Préfets et les Commissaires, et les collectivités. Ainsi, les propos des enquêtés décrivent les **phénomènes de négociation** qui ont eu lieu entre ces différents acteurs au moment de la rédaction des conventions.

« L'État a proposé à la Métropole de contractualiser, d'abord via des échanges politiques entre le Préfet, le Commissaire et le Président de la Métropole. Au moment de la contractualisation, la Métropole n'a eu aucun échange avec le conseil régional, mais des discussions avec les membres du conseil départemental ont eu lieu pour organiser des co-financements sur certaines actions entre ces derniers et l'État. Pour autant, cette contractualisation n'a pas du tout été fluide et optimale. C'est une catastrophe ! Par exemple, pour intégrer une nouvelle action co-financée par la Métropole dans la convention État / Département enclenchée en 2019, une gymnastique sur la temporalité des actions et des financements a dû être mise en place » (Métropole).

« L'État a contractualisé avec la Métropole sans que le CD ne soit consulté » (Département).

Dès qu'il est question du contenu des conventions État / Métropole, la thématique du **logement** et de **l'hébergement** ressort immédiatement dans les propos des personnes interrogées. Ainsi, les données qualitatives recueillies confirment l'analyse de contenu thématique que nous avons

conduite à partir des données présentes dans les conventions concernées du panel d'enquête. Toutefois, les actions mises en place sur cette thématique varient sensiblement d'une Métropole à l'autre, allant de l'accès aux droits à la résorption des bidonvilles.

« La convention État / Métropole du Grand Dijon porte sur l'accès aux droits (au logement, à l'alimentation) » (Commissaire).

« La Métropole de Lille pilote la compétence du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) depuis 2017. Elle travaille sur l'accès aux droits, la production de logements abordables et les modalités d'accompagnement global des ménages les plus précaires, hébergés, à la rue ou en situation de mal-logement, et sur l'accès et le maintien dans le logement. En 2020, les actions ont porté sur le "Logement d'Abord" à 80 %, en particulier sur la résorption des bidonvilles demandée par l'État, sur le thème de la jeunesse et sur l'intercommunalité sociale et la recherche en partenariat avec des CCAS. C'est sur ces thématiques que la Métropole de Lille considérait avoir le plus de leviers d'actions en rapport avec la pauvreté » (Métropole).

Les montants engagés dans les conventions de contractualisation État / Métropole sont plus faibles que ceux que l'on trouve au sein des conventions État / Département. En fonction des compétences de chacun, ces montants sont à l'**origine de questionnements** entre les acteurs sur les actions que financent l'État d'un côté, et sur celles dans lesquelles les Métropoles investissent financièrement de l'autre, ce qui peut contribuer à remettre en question la répartition financière des actions à 50 % État - 50 % Métropole.

« Les conventions État / Métropole sont de petites conventions qui portent moins d'enjeux financiers » (Commissaire).

« 1 million d'€, c'est à la fois beaucoup d'argent et très peu à l'échelle de la Métropole. Ce n'est pas suffisant mais si les montants étaient plus élevés, la Métropole devrait aussi suivre... Donc il faut faire des choix ! » (Métropole).

Toutefois, les montants engagés dans ces conventions offrent aux Métropoles la possibilité de **renforcer** le déploiement de certaines actions ou d'en déployer de nouvelles. Pour autant, comme pour les conventions État / Département, deux éléments interpellent les enquêtés : la question de l'**annualité** ou de la « non pluriannualité » des financements inscrits dans le cadre de ces contrats d'une part, et leur **devenir** suite aux élections présidentielles de 2022 d'autre part.

« Une des limites est l'annualité de la convention. La Métropole présuppose que les contrats se poursuivront mais sans être sûre de la manière dont ils seront traités, probablement différemment selon le/la Président(e) qui sera en poste, et potentiellement avec d'autres priorités » (Métropole).

Enfin, contrairement aux conventions État / Département, le nombre d'**indicateurs** et les objectifs d'atteinte demandés aux Métropoles dans les contrats sont bien **moins importants**. En effet, ceux-ci ne contiennent pas vraiment d'indicateurs à renseigner même si chaque action dispose

d'objectifs qui renvoient à un relevé de données, certainement moins nombreux et précis que dans les contrats État / Département.

Quelques conventions régionales assez spécialisées

Comme vu précédemment, les conventions entre l'État et les Régions reposent sur les compétences de ces dernières, en particulier sur la **formation** et l'**insertion professionnelle** des jeunes en difficulté.

Dans les Hauts-de-France, « l'obligation de formation des 16-18 ans est le chantier sur lequel l'État entretient le plus de liens avec la Région. De même, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) et le plan "1 jeune, 1 solution" ont des enjeux opérationnels qui sont portés par la Région. Mais sa contribution à la SNPLP reste encore à travailler collectivement » (Commissaire, audition au CNE, 2021).

En Bourgogne-France-Comté, une convention État / Région a été signée en 2020 sur l'obligation de formation des 16-18 ans et le soutien aux écoles de production afin de lutter contre le décrochage scolaire des 16-25 ans et / ou des jeunes en situation de précarité (Commissaire).

En Île-de-France, la convention avec le CR concerne le décrochage scolaire (Commissaire).

En Martinique, une convention d'accompagnement avec la Collectivité territoriale de Martinique (CTM) et Pôle Emploi concernant la « Garantie d'activité » a été établie en janvier 2019 pour deux ans et reconduite en 2021. Elle vise à favoriser l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Le volet professionnel est pris en charge par Pôle Emploi et le volet social par les travailleurs sociaux de la CTM (organisme de protection sociale et d'emploi).

Comme pour les Métropoles, toutes les Régions du panel n'ont pas contractualisé avec l'État au même moment. En effet, la constitution d'une stratégie de lutte contre la pauvreté au niveau régional a reçu un **portage politique plus ou moins fort** selon les régions.

« La collectivité [territoriale de Martinique] a contractualisé avec l'État dès 2019. Il s'agit d'une belle réussite d'avoir mis autour d'une table chaque Département de la collectivité et chaque acteur de la protection sociale » (organisme de protection sociale et de l'emploi).

« Le dialogue avec le conseil régional [...] a commencé fin 2020 et débouché sur une contractualisation d'urgence sur l'aide alimentaire. Il s'agit d'une convention de préfiguration qui devrait être suivie d'un accord plus large. La volonté politique de faire émerger une stratégie de lutte contre la pauvreté à partir des compétences régionales est portée par le Président de Région [...]. Suite à une première phase de réflexion interne à la Région, les croisements avec la Stratégie nationale devraient déboucher sur une convention plus structurante courant 2021 » (Commissaire, audition au CNE, 2021).

Dans le cas des conventions État / Région, trois éléments ressortent des entretiens s'agissant de la réception des contrats et des indicateurs de suivis. En premier lieu, il est question de la place

accordée aux moyens en termes d'**ingénierie** dans l'inscription des Régions dans la démarche de contractualisation : plus celle-ci est élevée, plus la probabilité qu'une contractualisation ait lieu apparaît également élevée.

« Le manque de moyens et de compétences techniques des services de l'État local constitue une limite à la démarche de contractualisation et à son efficacité » (observation réunion, 2021).

En deuxième lieu ressort le temps nécessaire à la mise en place de ces conventions : pour être pertinentes, d'une part, des diagnostics des besoins sociaux territoriaux doivent avoir eu lieu au préalable, afin de définir des priorités régionales et des objectifs d'atteinte au sein de ces conventions et, d'autre part, il convient de tenir compte du temps, c'est-à-dire d'inscrire ces conventions dans une **approche dynamique**.

Certains Commissaires insistent sur le desserrement du calendrier des conventions pour permettre la réalisation de véritables diagnostics initiaux et de trajectoires de progrès. Ils souhaitent inscrire les conventions dans une logique pluriannuelle, qu'ils perçoivent comme un facteur de réussite de ces contrats. En outre, ils considèrent que les diagnostics initiaux T0 ont été trop peu investis avant les signatures des conventions pour permettre de bien calibrer les objectifs à atteindre (observation réunion, 2021).

En troisième lieu, il apparaît que certains territoires, comme la Martinique, ont défini de **manière concertée** les indicateurs de suivi présents dans la convention État / CTM.

« Les indicateurs de suivi au sein de la convention Etat / CTM ont été arrêtés dans les feuilles de route des GT régionaux. Ils ne semblent pas avoir posé de problème aux organismes de l'emploi et de la protection sociale. Ils sont facilement repérables et peuvent vite être extraits des fichiers. Ils existaient déjà ! » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Conclusion Partie 2

Audace modernisatrice, fragilisation politique et stabilisation gestionnaire

Quelles sont les principales séquences ayant jalonné la mise en œuvre de la SNPLP ? Comment l'État s'est-il mobilisé au niveau national et à travers ses services déconcentrés ? Comment peut-on analyser la figure des Commissaires ? Comment s'est déroulée l'association des différentes parties prenantes à la Stratégie pauvreté ? Comment s'organise l'animation territoriale et quelle place y occupent les groupes de travail régionaux ? Comment l'incitation contractuelle a-t-elle été déclinée ? Quelles réceptions et quels usages en ont fait les collectivités ?

Objet d'une intense concertation la SNPLP a bénéficié d'un lancement « en grande pompe ». La volonté présidentielle, la figure du DIPLP, une communication orchestrée, une expertise affirmée font partie des ingrédients initiaux qui suscitent rapidement intérêt et implication d'une diversité de parties prenantes. S'appuyant sur un « récit » initial bien huilé et chargé de promesses, la SNPLP prend les allures d'un des grands chantiers du quinquennat. S'appuyant sur une démarche de concertation conséquente, la dynamique ainsi suscitée est marquée par une mobilisation interinstitutionnelle inédite, malgré toutefois les réticences premières des collectivités échaudées par les limitations de leurs initiatives telles que prônées par le Pacte de Cahors. Dans ce qui apparaît à tous comme un moment de fort activisme national, l'implantation des premières mesures témoigne de l'alignement des différentes autorités gouvernementales et d'une méthode qui tend à bousculer les habitudes sectorielles au nom d'une ambition fortement portée politiquement.

Le premier défi de la SNPLP consiste alors à lui donner de la consistance et de la cohérence. Pour cela, il convient de préciser son socle doctrinal, stabiliser les mesures phares qui feront sa colonne vertébrale et faire converger les initiatives émergentes, qui bien que parfois pensées initialement de manière sectorielle, contribueront à donner de l'épaisseur. Pour ce faire, la détermination doit être sans faille : il s'agit de repérer, d'intégrer et d'articuler, à partir d'un mode gouvernance nationalement affirmé et ouvert sur les territoires, le tout s'appuyant sur une structure légère mais mobilisatrice. À l'examen des séquences initiales, on est frappé par la détermination des acteurs centraux, par leur intense activité et par l'ouverture de nombreux chantiers en parallèle. Les initiatives se superposent au niveau national mais aussi rapidement au niveau territorial. La gestion de projet s'appuie sur l'ouverture simultanée de nombreux fronts thématiques et territoriaux. Dans une telle configuration, les agendas se chevauchent, les projets se télescopent ou se retrouvent en décalage. L'important à ce stade, ce n'est pas de tout calibrer et tout ordonner : dans l'esprit de ses promoteurs, la SNPLP nécessite d'ouvrir le jeu administratif habituel, de bousculer les horloges institutionnelles et d'éviter que des opérations trop rigides de

planification. À défaut, les routines institutionnelles pourraient rabattre l'ambition de mise en mouvement vers un fonctionnement administratif classique, sectoriel et routinier.

Mais, rapidement, l'orientation initiale d'une SNPLP dont la trajectoire se retrouve questionnée par la crise des gilets jaunes, en particulier du fait que les questions de pouvoir d'achat et de revalorisation des allocations n'ont pas trouvé place dans une plateforme politique et stratégique fortement influencée par la peIS. Cette crise et son retentissement médiatique contribuent à mettre sur le devant de la scène la peur du déclassement éprouvée au sein des classes populaires, vient souligner les effets délétères des fractures socio-territoriales ainsi que les sentiments de déconsidération, d'injustice sociale et de mépris qui leur sont liés. La revalorisation de la prime d'activité au 5 février 2019 marque, sinon un revirement vers une forme de protectionnisme social, en tout cas un arrangement avec les intentions initiales très peu favorables à la logique allocative.

La crise sanitaire et ses conséquences sociales vont ensuite mettre en grande tension les services de l'État, en particulier ceux qui sont mobilisés dans le domaine social. Elle va aussi mettre les collectivités et les acteurs associatifs – en particulier ceux du secteur caritatif - en première ligne. La SNPLP et le Plan de relance, au moins dans sa deuxième mouture, vont ainsi faire une place importante aux problématiques de la « grande pauvreté », de l'aide alimentaire, du sans-abrisme puis à des problématiques telles que celles relevant de l'isolement social et de la santé mentale.

Un temps durant, la crise oblige à relativiser les impératifs budgétaires, les processus technocratiques et le formalisme administratif, au profit de la réactivité, de l'agilité et de l'innovation. Dans le même temps, on assiste à une forme de re-sectorialisation d'un certain nombre de mesures et à une multiplication des appels à projets motivés par le besoin d'agir lié à la crise mais aussi en prévision des échéances présidentielles qui arrivent. La SNPLP doit composer de nouveau avec l'activisme, cette fois davantage par ses bords car il provient autant, sinon plus, des différents ministères qui s'efforcent d'intervenir sur la gestion de la question sociale que des mesures élaborées en propre au sein de la DIPLP. Cet activisme important soumet à rude épreuve la disponibilité et la réactivité des associations.

Alors que les priorités et méthodes de travail se retrouvent bousculées, le changement de DIPLP associé au renouvellement complet de son équipe correspond aussi à la prise en compte des inéluctables vicissitudes liées aux réalités gestionnaires d'un programme qui entend s'installer dans la durée. Parallèlement, on assiste à la confirmation de l'effort budgétaire de l'État (IGAS, 2021) que vient renforcer les dépenses sociales du Plan de relance. Confortation d'un domaine spécifiquement dédié à la lutte contre la pauvreté, sécurisation dans la durée des méthodes de travail, soutien aux initiatives locales et promotion de l'innovation font alors partie des enjeux qui traversent cette seconde étape du pilotage national de la SNPLP.

Alors que les recrutements s'opèrent au sein de la DIPLP et que les chantiers sont réordonnés, la nouvelle Déléguée, son équipe et le réseau des Commissaires vont continuer à labourer le terrain, assurant ainsi la survie et la continuité de la SNPLP. Pour cela il leur faut composer avec les retours des agendas sectoriels et ministériels, comme dans le cas de l'autonomisation de la Stratégie nationale de protection de l'enfance ou encore avec la montée en responsabilité du ministère du travail sur le chantier relatif au SPIE. Dans un style moins flamboyant que celui de son prédécesseur, mais avec un niveau d'engagement et d'expertise reconnu, Marine Jeantet s'engage alors dans les combats interministériels, dans la représentation de la SNPLP au Parlement, devant le Comité national d'évaluation et dans les relations avec le CNLE. Dans le cadre de ce pilotage national d'un nouveau style, il faut aussi noter le travail collégial de propositions effectué au sein de la DIPLP et avec le concours des Commissaires qui contribue à alimenter la panoplie des mesures sociales arrêtées dans le cadre du Plan de relance en octobre et novembre 2020. Plus récemment, l'intensité du travail d'instruction des réponses à l'appel à projet ouvert en direction des associations engagées dans la lutte contre la pauvreté ainsi que le caractère sensible de l'exercice sont aussi venus redonner une visibilité à la DIPLP et, en quelque sorte, à restaurer sa crédibilité.

En l'espace de trois années, la nature de la SNPLP a donc changé. Instrument transformatif d'un État modernisateur, elle est devenue le cadre de gestion d'un État ajusteur.

La DIPLP correspond bien à ce qu'Edgard Pisani définissait comme étant l'administration de mission. Pour Pisani (1956, p. 325), « l'administration de mission est légère, elle a le goût de faire, elle est réaliste, mouvante, elle va vers l'événement ; elle est mêlée à la vie ; elle n'attend pas l'initiative, elle la sollicite ; [...] elle est dynamique et comporte des risques. Elle est fondée sur le mouvement de pensée d'un homme ou d'une équipe ». La stratégie est construite par une administration de ce type, c'est-à-dire une structure politico-administrative de projet composée d'une petite dizaine de personnes avec, à sa tête, Olivier Noblecourt, dont le parcours politique, associatif et administratif lui assure une forte légitimité à agir, du local au national en direction des acteurs multi-situés de la lutte contre la pauvreté.

Cette administration de mission s'appuie fortement sur les réseaux associatifs et les réseaux territoriaux aussi bien dans la phase d'élaboration, d'expérimentation que de généralisation de la SNPLP. La territorialisation / régionalisation de la stratégie est pensée tout à la fois comme un outil d'innovation sociale, d'incarnation politique et d'animation territoriale. Via la nomination de Commissaires à la lutte contre la pauvreté, la Stratégie se déploie à l'échelle régionale pour renouveler et mettre à distance les pratiques habituelles des acteurs de la lutte contre la pauvreté qu'ils soient services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales ou associations.

La régionalisation de la lutte contre la pauvreté correspond au projet initial de structuration d'un espace régional de gouvernance inter-institutionnelle budgétaire sur le social. Du point de vue des

concepteurs de la SNPLP, il s'agissait de contourner les régulations traditionnelles entre les services déconcentrés de l'État et les conseils départementaux qui, du point de vue de l'investissement social, ne semblent pas en capacité d'atteindre les objectifs fixés. Cependant, cette stratégie initiale de contournement de l'échelon départemental est rapidement contrecarrée par plusieurs facteurs : une sous-estimation du poids des compétences décentralisées à l'échelle départementale dans l'action sociale, une volonté élyséenne de conduire une départementalisation plus marquée de l'action publique dès l'enclenchement de la crise des gilets jaunes et enfin une volonté du ministère de l'Intérieur de conventionner à l'échelle départementale (IGAS, 2021)⁹⁸.

Si bien que dans un contexte de fortes tensions entre l'exécutif et les collectivités territoriales, en particulier les collectivités départementales, autour de la mise en œuvre du Pacte de Cahors, la DIPLP construit finalement un modèle de gouvernance à double niveaux : l'incarnation et l'animation de la stratégie territoriale se fera à l'échelle régionale via les Commissaires, les GT et la plate-forme collaborative mais la contractualisation et la gestion budgétaire se fera à l'échelle départementale. Par rapport à la génération précédente, les actuels contrats d'action publique se caractérisent par le fait que généralement la démarche proposée par l'État est moins ouverte que par le passé. Il ne s'agit plus d'un État animateur qui propose aux protagonistes locaux de s'entendre dans le cadre d'un diagnostic partagée et de venir en soutien à telle ou telle stratégie locale spécifique (Gaudin, 1996, 2007) mais d'un État ajusteur qui incite les autorités locales à venir s'inscrire dans une stratégie nationale fortement incitative sinon prescriptive. Les contractualisations départementales se révèlent ainsi assez rigides bien que permettant certaines adaptations.

Cette gouvernance à double détente permet une opérationnalisation relativement rapide mais tend à reconduire les arrangements antérieurs. L'innovation est parfois sacrifiée sur l'autel de la contractualisation.

Les Commissaires à la lutte contre la pauvreté sont conçus comme étant à l'origine les missi dominici du gouvernement sur la base d'une stratégie d'innovation en matière de lutte contre la pauvreté. Ils doivent incarner et décliner / adapter la SNPLP à l'échelle régionale. Cependant, là aussi, la DIPLP doit faire face à une série d'obstacles et de retards administratifs. Ils vont en partie compenser cet avènement difficile par des profils atypiques et des convictions fortes sur la

⁹⁸ « Les instructions successives portent la trace des hésitations qui ont pesé, d'une part, sur la définition de l'échelon territorial pertinent pour la préparation, le suivi et l'évaluation des CALPAE et, d'autre part, sur les modalités d'incarnation et d'animation de la stratégie. Il avait, dans un premier temps, été envisagé que les préfets de région « coordonnent la contractualisation avec les départements » et soient également chargés « de suivre et d'évaluer les conventions » (IGAS, 2021, p. 34).

nécessité de rénover la gouvernance du social. Sans constituer un Grand corps de l'État, trop hétérogènes par leurs trajectoires professionnelles, trop peu nombreux pour représenter à eux seuls une nouvelle « élite du Welfare » et finalement peut-être « sans-doctrine » propre sur la pauvreté, les CLP semblent pourtant être porteurs d'une vision commune et d'un engagement partagé sur ce que devrait être la gouvernance multiniveaux de l'action publique et en particulier de l'action sociale, plus simple et moins fragmentée.

D'une certaine façon, par leur capacité à mettre en lumière les savoirs locaux au plus près de la pauvreté, y compris les mécanismes innovants et les processus informels d'ajustement aux crises, ainsi que par les échelles multiples de leur intervention, les Commissaires font bien plus que du « bricolage institutionnalisé » (Garraud, 2000, p. 225). Ils sont en capacité de réaliser, sans doute sur des temporalités longues, un repérage précieux de situations et d'initiatives, qui peut éclairer l'État, qui ne « voit que de loin et à grands traits » (Scott, 2021) et générer des discussions autour de la question de l'organisation territoriale pour qu'elle soit mieux adaptée aux réalités locales. Ils sont ainsi potentiellement capables d'alerter l'État, à condition qu'un dispositif d'alerte soit pensé, ce qui ne semble pas être le cas jusqu'à présent. Le déploiement des Commissaires favorise ainsi la co-construction, l'échange de pratiques selon des logiques multisectorielles et interterritoriales. Progressivement, prenant des formes assez variables en fonction des dynamiques régionales, leur implantation se traduit par l'ajustement de leurs marges de manœuvre à travers la constitution d'une ligne budgétaire régionale, par leur instruction plus ou moins directe des renouvellements des contractualisations avec les collectivités et par leur gestion des tensions qui parcourent le processus de renseignement des indicateurs de résultats.

Si la Stratégie rencontre les tensions d'un État local en restructuration, elle ouvre de nouvelles de coopérations au-delà des services déconcentrés traditionnels. Elle le doit beaucoup à l'activisme des Commissaires qui vont l'« ajuster » aux contextes régionaux et locaux (Epstein 2000). À eux de jauger des rapports de force, des volontés d'agir et de faire advenir le possible. Cette activité d'ajustement se déploie dans deux directions : faire travailler ensemble les élus locaux et les services déconcentrés de l'État d'une part et, de l'autre de mobiliser de nouveaux acteurs autour de l'État local.

Ils sont aidés dans ce travail par le développement d'outils participatifs. Avec l'appui de l'ANSA, la DIPLP met en place des groupes de travail à l'échelle nationale et régionale ainsi qu'une plateforme collaborative. La constitution des GT repose sur l'idée de créer une vraie communauté d'acteurs. Au-delà des appartenances politiques, institutionnelles et associatives, l'objectif est d'identifier, d'analyser et de faire circuler les *success stories* de l'innovation sociale. La plateforme collaborative est conçue comme un outil inédit pour horizontaliser les échanges et mettre l'ensemble des participants à un même niveau d'information. Cependant, là encore, les outils

participatifs développés ne vont pas opérer la révolution attendue pour plusieurs raisons : la crise sanitaire qui va rendre assez inopérants nombre de GT et un outil numérique peu valorisé.

Dès lors se pose la question de la durabilité du changement généré par la SNPLP. La contractualisation pourrait être créatrice de liens forts mais parfois exclusifs. Les appels à projets semblent, dans certains cas et sous certaines conditions, en mesure d'inciter aux partenariats mais ils instaurent aussi un climat concurrentiel. Les groupes de travail régionaux apparaissent comme des espaces d'interconnaissance utiles mais dont les dynamiques, complexes, demandent à être soutenues dans le temps. La figure du Commissaire à la lutte contre la pauvreté est reconnue comme un dynamiseur, animateur, médiateur souvent utile, parfois déstabilisant.

Partie III.

Entre adaptation et différenciation

*Quels sont les effets
de la mise en œuvre de la SNPLP
sur les dispositifs et réseaux d'action publique ?*

Les politiques publiques sont traversées par des processus de changement qu'il convient d'analyser afin d'éclairer la capacité adaptative des dispositifs d'action publique : le changement est-il possible ? À quelles conditions ? Par quels canaux ? Dans les années 1960 et 1970, plusieurs auteurs majeurs comme Charles Lindblom (1959) ou Aaron Wildavsky (1975) mettent l'accent sur la relative inertie de l'action publique. Prenant en compte notamment le caractère limité des alternatives de choix dans la décision, l'imbrication des objectifs et des dispositifs existants, la fragmentation des systèmes décisionnels, les tenants de la théorie incrémentaliste aboutissent à la conclusion que les acteurs se débrouillent (*muddle through*) et optent pour des décisions minimalistes bâties sur le plus petit dénominateur commun d'un système d'acteurs fragmenté et complexe.

Qu'en est-il de la SNPLP ? Quels effets sociopolitiques sont repérables dans les réseaux d'action publique qu'elle a pu déployer ? Pour mesurer le changement, il est en effet important de considérer le long chaînage des acteurs impliqués dans la SNPLP. Nous suivons, ici, l'approche de Roderick Rhodes (1990) lorsqu'il entreprend une déconstruction du système d'action publique au Royaume-Uni. Contre une vision centrée sur les seules grandes institutions nationales, il met en évidence le rôle des autorités locales et des réseaux d'acteurs publics et privés qui participent eux aussi à la fabrique de l'action publique. Roderick Rhodes insiste sur la nécessité de ne pas raisonner à partir des seules autorités publiques mais d'élargir le champ de l'analyse à l'ensemble des acteurs sociaux. Cette approche par les réseaux refroidit la vision linéaire, sinon balistique, de l'action publique au profit d'une vision bricolée, fragmentée et multi-scalaire (Le Galès et Thatcher, 1995).

Cette troisième partie vise ainsi à analyser les effets de la mise en œuvre de la SNPLP sur les réseaux d'action publique. Elle nous permet de questionner la gouvernabilité de la lutte contre la pauvreté, qui oscille entre capacités adaptatives et processus de différenciation thématique et territoriale. Un premier chapitre analysera les différents types de configurations territoriales construites par la Stratégie et les dynamiques d'interaction des systèmes d'acteurs locaux. Les deux chapitres suivants chercheront à identifier les mécanismes d'apprentissage et de régulation intersectorielle et interterritoriale qu'elle a pu générer. Un dernier chapitre s'intéressera à la confiance inter-organisationnelle produite au sein du jeu d'acteurs et à la durabilité des changements observés au regard de la dépendance au sentier institutionnel des secteurs et sous-secteurs de l'action sociale.

Chapitre 1. L'importance des configurations territoriales⁹⁹

Après avoir examiné les séquences qui ont ponctué le lancement et la mise en œuvre de la SNPLP, le positionnement et la figure des Commissaires, la mobilisation et les prises de rôles des différentes parties prenantes et le déploiement de l'outil contractuel, ce chapitre vise à apprécier l'imbrication des processus de gouvernance de la SNPLP dans les configurations en présence et à envisager ainsi ses effets sur le design institutionnel.

En matière de réception et d'appropriation localisée de la SNPLP, l'analyse des entretiens et le contenu des conventions contractuelles révèlent des **différenciations** importantes suivant les territoires. À ce sujet, de nombreuses variables peuvent venir éclairer, voire expliquer, la teneur et le degré de mobilisation des **échelons territoriaux** et des **réseaux locaux** d'action publique en matière de gestion de la question sociale en général, et de lutte contre la pauvreté en particulier.

Variables potentiellement explicatives de la teneur et de la mobilisation des réseaux locaux dans la SNPLP

Historicité de chaque territoire en matière de développement, d'organisation et d'aménagement - Problématiques sociales, économiques, culturelles spécifiques - Plus ou moins grande prégnance de la pauvreté économique et en conditions de vie - Épreuves relevées et difficultés non surmontées par les acteurs locaux en matière de développement social, de prévention et de gestion des problèmes sociaux - Formes prises par les réseaux locaux concernés et engagés dans la lutte contre la pauvreté (largeur, profondeur, intensité...) - Distribution des rôles des différents protagonistes et places respectives des institutions publiques - Degré de reconnaissance de la fonction de chef de filât du Département - Ouverture de la Région et de la Métropole vis-à-vis de l'action sociale - Place et nature de la solidarité dans le récit local - Intensité des engagements familiaux et des dynamiques associatives - Degré d'élaboration et de formalisation d'une stratégie locale anti-pauvreté préexistant à la SNPLP - Consistance des partenariats et capacité politique locale - Qualité du positionnement et de la collaboration au sein de l'État local...

Variables potentiellement révélatrices de la réception locale de la SNPLP

Utilisation des outils en rapport avec la SNPLP (conférences régionales, GT thématiques régionaux, instances locales, espace numérique de travail de la SNPLP...) - Mode d'instruction, d'élaboration et de suivi des conventions de contractualisation - Répartition entre mesures socles et d'initiatives locales - Mobilisations financières respectives entre État et collectivités - Mobilisation d'autres co-financeurs - Qualité du suivi et du renseignement des indicateurs -

⁹⁹ Dans cette section, où notre analyse est régionalement voire localement située, nous ne mentionnons pas les catégories d'acteurs associées aux extraits d'entretien que nous citons afin de préserver le caractère anonyme des témoignages et compte tenu des relations que les acteurs entretiennent sur un même territoire.

Bien évidemment, notre démarche de recherche ne pouvait pas documenter systématiquement, pour chaque niveau territorial et territoire, l'ensemble de ces variables, ni interroger les relations que les unes et les autres pouvaient entretenir entre elles. Cependant, les réflexions recueillies et les analyses partagées au sein de notre équipe, mais aussi avec les Commissaires lors de notre deuxième séance de travail, nous amènent à proposer une approche de chaque dynamique régionale ainsi que quelques grands cas de figures pouvant permettre de percevoir la singularité des trajectoires territoriales.

▪ **Des dynamiques régionales influencées par la géographie et « l'esprit des lieux »¹⁰⁰**

En matière d'animation et de mise en œuvre de la SNPLP, les dynamiques régionales apparaissent avoir trois types de conséquences : d'une part, elles constituent un arrière-plan plus ou moins facilitateur et promoteur des initiatives et dynamiques locales ; d'autre part, elles contribuent à porter directement telle ou telle initiative, participant ainsi à prendre en charge à l'échelle régionale telle ou telle problématique ; enfin, elles correspondent à une mise en synergie des initiatives au sein d'une stratégie régionale qui, par retour, tend à les soutenir et les valoriser.

Sur le plan régional, sans surprise, les témoignages des Commissaires mettent en évidence que les dynamiques d'animation sont assez différentes en fonction des **géographies des régions**, par exemple suivant que leurs découpages soient issus ou non d'une fusion.

Ainsi, dans une « **petite région** » - la Bretagne ou la Martinique dans notre échantillon – le Commissaire a la capacité d'établir des liens plus directs avec les acteurs de terrain.

« Il y a beaucoup d'exemples de coordination et de cohérence en Bretagne. Il y a une tradition bretonne de coopération, tandis que cela devient vite ingérable dans les grandes régions. Le sentiment d'appartenance à un ensemble culturellement proche peut aussi nourrir une plus grande mobilisation ».

« Je n'ai pas observé de frictions entre les institutionnels en Martinique, mais plutôt une capacité d'acteurs sur un petit territoire à s'entendre sur la cause de la lutte contre la pauvreté » ; « Le territoire est restreint et ce sont toujours les mêmes qui répondent aux appels à projets ».

¹⁰⁰ Dans cette sous-section, nous traitons des différentes dynamiques régionales relatives aux territoires de notre échantillon à l'exception de la Bretagne, qui fait l'objet d'un développement ultérieur dans une sous-section consacrée à la singularité des processus de localisation.

À l'inverse, dans les régions issues d'une récente fusion – Hauts-de-France, Bourgogne-Franche-Comté ou Occitanie dans notre échantillon - une certaine mise à distance s'impose du fait de la géographie mais aussi des effectifs des services, du nombre de collectivités et de la variété des associations concernées.

Ainsi, dans une « **grande région** », l'animation des GT peut s'avérer techniquement compliquée et amener des échanges moins pertinents au regard de l'hétérogénéité des réalités territoriales. Certains CLP optent alors pour une animation plutôt départementale. Par ailleurs, selon certains enquêtés, la fusion de deux Régions a pu déstabiliser les efforts engagés par leurs exécutifs respectifs et demander un délai d'acculturation pour aller de l'avant sur certains sujets ou selon certaines méthodes.

« Le portage est parfois compliqué dans les GT, compte tenu de la très grande taille de l'Occitanie : il est lourd de faire travailler ensemble 13 départements dans des GT. Celui sur les maraudes et les squats n'a pas fonctionné, il n'a pas de sens dans la région car les acteurs n'ont pas tous les mêmes problématiques ».

« Une difficulté sur l'obligation de formation est que ça touche de très près au service public régional de l'orientation, une compétence du conseil régional, mais ce dernier ne l'a pas mis en place : la fusion des régions a imprégné une disparition de l'animation qui pouvait préexister en Nord-Pas-de-Calais, et la région n'a pas pleinement investi sa compétence. Donc il y a aussi une dimension fortement politique qui vient complexifier les choses ».

Toujours au titre de la caractérisation de la région, les témoignages recueillis indiquent également comment les **orientations politiques** et les concurrences électorales qui traversent les échelons territoriaux (Régions, Départements, Métropoles, agglomérations...) mais aussi la consistance du **tissu interinstitutionnel** (capacité politique partagée versus dispersion des acteurs et fragmentation des initiatives prises par les institutions en présence) pèsent sur l'implémentation de la Stratégie.

En Île-de-France, un pilotage régional très composite et sensible

À l'image de l'Île-de-France, le **pilotage régional** de la Stratégie peut s'avérer particulièrement **complexe** et **délicat** du fait de l'enchevêtrement interinstitutionnel et de la sensibilité politique parcourant la construction des territoires d'action (en particulier d'un point de vue départemental et intercommunal). Les positionnements politiques très affirmés affectant certaines des assemblées départementales, la compétition partisane rendant difficile le déploiement des intercommunalités, la complexité des tours de table intersectoriels et la proximité des administrations centrales font aussi partie des variables freinant la constitution de stratégies territorialement partagées tout en rendant délicat le pilotage régional.

« Le pilotage régional de la SNPLP, déjà compliqué, l'est a fortiori en Île-de-France avec la proximité du pouvoir central et les enjeux régionaux ».

« Miser sur l'échelon régional, dans la SNPLP, ne fonctionne pas en Île-de-France. Cela n'a rien changé, le conseil régional n'est pas plus proche des préoccupations territoriales infrarégionales depuis la SNPLP. La Commissaire n'a pas réussi à accrocher le conseil régional, qui n'en a rien à faire ».

« L'absence d'articulation entre la politique de la ville et la SNPLP est en partie liée au fait que la Préfecture de région évite de marcher sur les pieds de la politique de la ville ».

Ces éléments compliquent les échanges entre la Commissaire et certains membres de l'État local d'une part, et les liens entre celle-ci et les acteurs des collectivités départementales et régionales d'autre part. On comprend que de telles configurations dans cette région faite de grandes disparités puissent venir freiner les initiatives de cadrage, d'intégration et obligent à des **régulations prudentes et tout en mesure.**

« La Commissaire a été vraiment intégrée au fonctionnement de la Préfecture d'Île-de-France, même si sa difficulté est son rôle vis-à-vis des Préfets de département et des PDEC ».

La Commissaire ne participe pas directement aux discussions techniques avec les Départements concernant la contractualisation, mais revoit les conventions avant signature et organise des revues de contractualisation avec les DDCS, pour les réorienter si besoin. Elle ne participe pas non plus au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), faute de temps.

« En Île-de-France, c'est plus dur car les orientations politiques sont différentes et les écarts de richesse fantastiques. Le 92 (Département des Hauts-de-Seine) marié avec le 78 (Département des Yvelines) dans une alliance des riches, diffère du 93 ».

Toujours en Île-de-France, la répartition atypique des compétences complexifie les relations entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et place la Commissaire dans une **position assez délicate, sinon inconfortable.** À titre d'exemple, la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) possède plus de compétences dans cette région que dans d'autres. Par ailleurs, les PDEC récemment nommés dans chaque département concentreraient l'essentiel des échanges avec les CD sur la contractualisation, amenant la Commissaire à se positionner **plutôt en soutien et validation.**

« L'organisation particulière en Île-de-France est un élément de complexité, notamment pour la Commissaire : l'insertion, l'aide alimentaire, les campements et bidonvilles ne sont pas gérés par la SNPLP mais par la DRIHL alors qu'au niveau départemental, le Préfet a délégué à la PDEC 93 le suivi de toutes ces thématiques, du fait de la spécialisation de ce département, qui nécessite une approche plus globale et structurelle notamment sur les sujets de la politique de la ville et du logement pour régler le problème. Elle a donc un spectre plus large que la Commissaire et a développé ses propres outils, du fait de ces particularités, mais aussi de la taille de la région Île-de-France. L'action structurelle doit être portée par le Préfet, l'action curative l'est par la Commissaire ».

L'arrivée de PDEC dans tous les départements d'Île-de-France depuis l'été 2020 change la relation aux CD pour la CLP, ces derniers s'adressant plutôt à ces nouveaux interlocuteurs. La Commissaire participe aux réunions que les PDEC organisent avec les CD et fait le lien avec la DIPLP. Du fait de cette médiation, elle apparaît plutôt dans un rôle de ressource, coordination et validation.

En corollaire, la gouvernance de la lutte contre la pauvreté en région passe par le **Comité de l'administration régionale (CAR)**.

« En accord avec le Préfet et considérant que le CAR remplirait cet office, il n'a pas été prévu de comité de pilotage de l'administration pour la SNPLP en Île-de-France. Des réunions bilatérales entre la CLP, le Préfet et les directions régionales ont lieu régulièrement. Avec le recul, le CAR n'est pas suffisant ».

Par ailleurs, le choix qui aurait été fait de ne pas articuler **politique de la ville (PV)** et **SNPLP** à l'échelle régionale a pu interroger certains et ne pas être appliqué par d'autres, devant l'ampleur des enjeux de pauvreté dans les QPV de la région.

« L'absence d'articulation entre PV et SNPLP est assez surprenante pour l'Île-de-France : 1,6M de franciliens vivent dans les QPV et représentent 30 % des habitants des QPV de France. Régler la question des QPV résoudrait en grande partie la question de la pauvreté dans cette région ».
« La PDEC a donné comme objectif [à la PV] la mise en œuvre du Plan de mobilisation des quartiers mais aussi la SNPLP. Elle considère que, 30 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté, les délégués du préfet doivent travailler sur la SNPLP ».

L'Occitanie, une implantation de la SNPLP qui reste à confirmer

Pour sa part, l'Occitanie est caractérisée par sa **géographie étendue**, au même titre que d'autres grandes régions résultant d'une récente fusion : elle compte 13 départements, présentant un profil plus ou moins urbain, rural ou mixte. Notre analyse indique que ce n'est pas sans conséquence sur la dynamique régionale dont la SNPLP a pu faire l'objet.

D'une part, tel que brièvement évoqué, la fusion des régions a pu s'accompagner de **tensions et jeux politiques multiniveaux**. D'autre part, le large territoire auquel elle a abouti apparaît comme un obstacle au montage et à l'animation des GT régionaux, appelés à rassembler des acteurs géographiquement éloignés et faisant parfois face à des situations de pauvreté différentes sur leurs territoires respectifs (ex. en matière d'hébergement et de logement). Plusieurs témoignages convergent donc pour affirmer que les GT ont rencontré des difficultés à établir leur feuille de route et à fonctionner, ce à quoi s'est ajoutée la crise sanitaire, qui a interrompu leurs activités pour la plupart.

« Il n'y a pas de système en Occitanie, mais plutôt une juxtaposition d'acteurs qui n'ont pas forcément les mêmes conceptions et logiques ; des segments avec des coopérations ou des

concurrences ; des filières, des réseaux mais pas de vision ni de coordination d'ensemble... Le Préfet de département veut participer et être empereur dans son royaume ou est en guerre avec le Préfet de région ; le Président de conseil départemental est demandeur de partenariats avec l'État ou plus indépendantiste. [...]. Sur un plan plus opérationnel, même s'il y a un beau dynamisme et des acteurs impliqués, engagés et innovants, ils se parlent peu ».

« L'échelon régional n'a pas de sens en Occitanie car les acteurs n'ont pas tous les mêmes problématiques : la Haute-Garonne en partage seulement avec l'Hérault. Le GT sur la Garantie d'activité a avancé, mais avec cette difficulté d'une grande région : que peut-on faire ensemble ? Quelle est la plus-value ? Que cherche-t-on ? ».

Par conséquent, il n'y aurait pas à l'heure actuelle de dynamique régionale de lutte contre la pauvreté en Occitanie, mais elle pourrait toutefois être décelée à un niveau infrarégional, par exemple dans certains départements ou certains QPV. En corollaire, deux GT semblent être parvenus à **mieux fonctionner** que les autres. Ils présentent la particularité d'être animés par des acteurs départementaux des CAF, visiblement intéressés pour se positionner à cette échelle. Par ailleurs, si plusieurs acteurs regrettent le manque de transversalité dans le fonctionnement des 15 GT, le Commissaire aurait prévu de se mobiliser face à cette limite.

« Le Commissaire était plutôt parti sur des GT techniques départementaux, afin de gagner en efficacité ».

« Deux GT, portés par les CAF, ont continué de se réunir et travailler : les GT 1 "Offre d'accueil du jeune enfant" et 3 "Parentalité et centres sociaux". Le premier est porté par les CAF de Haute-Garonne, du Gard et de l'Hérault, et le second par les CAF de l'Aude et des Hautes-Pyrénées. Le Commissaire aurait même demandé si des animateurs de la CAF souhaitaient intervenir sur un GT sur l'emploi et la formation, sur lequel ils ont peu de compétences par rapport aux conseils régionaux et départementaux ».

Relevons également que l'Occitanie a connu **deux Commissaires** à la lutte contre la pauvreté. Selon certains enquêtés, les délais de leur nomination auraient occasionné des latences, même si d'autres interlocuteurs ont été trouvés (ex. : SGAR, DRJSCS, ANDASS). Les moyens limités dont dispose le CLP sont aussi évoqués.

« Il s'est écoulé un temps long entre l'arrivée du 1er et du 2ème Commissaire, au cours duquel l'activité en rapport avec la Stratégie s'est atténuée ».

« Le nouveau Commissaire d'Occitanie est quelqu'un de très grande qualité mais il est sans équipe, ce qui limite ses possibilités ».

Plus ponctuellement, une **approche trop descendante** de la SNPLP a été signalée par des acteurs de la région. Celle-ci ne tiendrait pas suffisamment compte de la marge requise dans l'adaptation des mesures aux spécificités du territoire ou n'accorderait pas suffisamment de légitimité et de confiance aux Départements en tant que chefs de file de l'action sociale.

« Il n'y a pas de marge d'adaptation, du fait des montants très précis des conventions et des AAP nationaux qui ne tiennent pas compte de l'épaisseur de la réalité du territoire. Les logiques descendantes (ministérielles, verticales, en silo) sont légitimes mais elles doivent s'articuler à des logiques territoriales et horizontales, notamment régionales. Ces dernières dépendent de ce qui préexiste et des coopérations entre acteurs. Or, les AAP créent de la concurrence et les priorités ne sont pas forcément les mêmes selon les territoires et leurs besoins ».

« Les points d'étape régionaux organisés ont donné l'impression aux acteurs départementaux d'une SNPLP déclinée et présentée annuellement, avec les Départements présents aux réunions au même titre que les associations, ce qui pose des interrogations sur leur place en tant que chefs de file de l'action sociale. Ils se demandent comment ils sont considérés : comme des partenaires territoriaux de lutte contre la pauvreté ou comme des prestataires de services ? ».

La Bourgogne-Franche-Comté : une dimension régionale de la Stratégie à fois interrogée et bien en place

La Bourgogne-Franche-Comté, nouvelle « grande région » issue d'une fusion, est également marquée par des **disparités sociodémographiques** importantes.

« La pauvreté est polymorphe et très disparate en Bourgogne-Franche-Comté, compte tenu de la morphologie de la région, territoire rural marqué par des pôles de centralité : Dijon, Belfort. »

« Il y a 2 modèles sur la SNPLP en Bourgogne-Franche-Comté : en zone urbaine, il n'y a pas les mêmes logiques d'animation et d'offre de services qu'en milieu rural, où le problème est d'aller chercher les gens et de les mobiliser pour qu'ils accèdent à leurs droits. Dans ces territoires, il faut collaborer avec les collectivités très locales, qui sont en proximité quotidienne avec ces personnes et pourront avoir des effets leviers pour les mobiliser, leur transmettre les informations et tisser un réseau en profondeur ».

Cette réalité rend difficile la mise en place d'une dynamique régionale en lien avec la SNPLP qui, pour certains, ne serait **pas la meilleure « maille »** pour s'entendre sur des buts communs. L'échelon départemental serait plus adapté, mais peu propice au pilotage.

« L'échelon régional de l'étude sur l'aide alimentaire du GT 5 n'est pas le plus pertinent. Les territoires auraient dû être davantage pris en compte. L'échelon départemental est une meilleure maille, d'autant qu'il y a un acteur essentiel en termes de compétences : le CD ».

« Je ne crois absolument pas à un déploiement régional de la lutte contre la pauvreté. L'approche régionale ne peut se concevoir utilement que s'il y a une irrigation territoriale forte, qui donne du sens au rôle de coordination et de pilotage stratégique, mais piloter l'infra-local du niveau régional ne fonctionne pas ».

En l'absence de PDEC en Bourgogne-Franche-Comté, le positionnement et les missions du Commissaire et des sous-préfets seraient proches sur les questions sociales et demanderaient de la coordination. Le risque de **redondance** entre la SNPLP et ce que faisaient déjà certains services de l'État est ainsi évoqué.

« La SNPLP ajoute de la complexité sur des sujets déjà traités par ailleurs. Par exemple, la DRJSCS est financée de longue date par la DGCS sur le Budget opérationnel de programme [BOP] 177 pour des accueils de jour. Or, un AAP sur le même sujet a été lancé par le CLP l'an dernier. La DGCS aurait pourtant pu continuer de gérer ce sujet en le mettant dans la boucle pour apporter modernité et innovation ».

« Nous déplorons l'arrêt par le CLP du CAR spécifique à la SNPLP. Il permettait de partager une feuille de route et d'impliquer les différentes directions en posant des engagements. Sans animation régulière, il est plus difficile pour les services de l'État de poser une négociation ardue ».

« Le Commissaire a mis en place des comités de suivi départementaux qu'il co-pilote avec le Préfet de département et le Président du CD. Il organise aussi des réunions trimestrielles avec les sous-préfets et les délégués des préfets, tous les 4 mois, avec les directeurs de CAF de la région et, autant que de besoins, avec le Rectorat, Pôle Emploi et les missions locales ».

Pour ce qui est de l'**engagement mutuel** des Départements et des services de l'État dans la SNPLP, il semble globalement reposer sur un lien plutôt constructif mais exigeant, où chacun contribue tout en préservant avec fermeté ses intérêts. L'intérêt de la contractualisation avec la Région sur l'obligation de formation des 16-18 ans et le soutien aux écoles de production est par ailleurs souligné.

« Les services de l'État doivent avoir une vision globale et ne pas être naïfs face aux CD : ils doivent s'assurer que les actions financées dans les CALPAE ne sont pas contradictoires et sont bien complémentaires aux actions du droit commun. Il y a des marges de progrès : les services déconcentrés et les Préfets de région et département doivent poser le bon curseur d'une animation régulière et décloisonnée, autour du CLP, pour améliorer leur force de frappe en décidant des points de négociation sur lesquels ils ne veulent pas lâcher les collectivités (SPIE, CALPAE) ».

La région semble caractérisée par de **bonnes dynamiques partenariales préexistantes**, possiblement renforcées par certains GT, dont il a parfois fallu redéfinir les contours.

« En Bourgogne-Franche-Comté, la bonne coopération entre les acteurs (ex : Pôle Emploi) permet de faire évoluer les cadres. L'obligation de formation est aussi une vraie réussite, car elle a permis de remettre l'Éducation nationale dans la boucle en demandant de contractualiser avec les rectorats... Ici, les directeurs de ce domaine sont très moteurs, ce qui permet de travailler autrement et de faire évoluer le sujet ». L'enquêtee donne l'exemple de plusieurs coopérations et partenariats, comme celui de la DIRECCTE avec des Centres hospitaliers universitaires [CHU] dans le cadre du PIC.

Une impulsion forte et spécifique semble également avoir été initiée dans la région pour assurer la **participation des personnes concernées** à ces GT (investissement de la FAS, appui du CRPA, soutien du Commissaire, formation des animateurs) mais elle serait retombée du fait d'un

« décrochage » de cet objectif au niveau national, de la crise sanitaire et du manque de moyens pour équiper les personnes à distance.

« La Bourgogne-Franche-Comté est une "région à part" sur la participation des personnes concernées : contrairement à la majorité des territoires, cela fonctionnait très bien car la FAS s'est vraiment investie pour mobiliser les acteurs et a bénéficié du fort soutien du Commissaire. [...] L'ambition initiale de la SNPLP a donc bousculé les habitudes de travail et les acteurs. La FAS a dû pousser les murs ».

Les Hauts-de-France, une région où la Stratégie apparaît comme une ressource importante

Dans le rapport de la SNPLP aux territoires en Hauts-de-France, certains indiquent que le statut de « **petite-grande région** » a permis à la Stratégie d'établir des « relations politiques et techniques directes » avec les 5 Départements.

« La prise en compte des trois départements de l'ancienne Picardie n'est pas évidente dans le contexte de nouvelle région des Hauts-de-France. En termes de répartition de moyens, le Nord concentre la moitié de l'effort régional, le Pas-de-Calais un quart, les trois départements picards se partagent le dernier quart. Il faut toutefois noter que l'énergie nécessaire pour mobiliser les partenaires d'un département est la même quel que soit son poids ».

« La SNPLP repose sur une forte animation régionale ciblant davantage les opérationnels et les techniciens mais elle a moins porté auprès des élus territoriaux ».

Dans ce contexte, la SNPLP est un **axe très important** de l'action publique et est ressentie comme tel par nos interlocuteurs.

Au fil des entretiens, il est par exemple question d'une contractualisation spécifique avec les CD du Nord et du Pas-de-Calais dans le Bassin Minier, territoire démonstrateur très marqué par les enjeux de pauvreté ; de la préexistence de dynamiques partenariales et associatives très engagées dans ces deux départements ; du volontarisme et du portage politique fort du CD du Nord pour une contractualisation avec l'État comme 1^{er} territoire démonstrateur ; des enjeux d'attractivité du territoire dans l'Aisne ; du fait que l'Oise ait fait partie des premiers départements touchés par le coronavirus ; ou que les moyens attribués dans le cadre de la Stratégie pauvreté aient varié d'un département à un autre.

Par ailleurs, la fusion des ex-régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie dont résultent les Hauts-de-France a pu occasionner, selon des enquêtés, quelques **blocages** politiques, administratifs ou délais d'acculturation pour avancer dans le même sens et de la même façon sur certaines mesures de la SNPLP à l'échelle régionale. Le cas de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans est évoqué, ainsi que celui des politiques d'orientation, d'insertion et d'emploi, reposant sur des articulations entre Départements, Région et État. Une avancée contractuelle « d'urgence » avec le nouveau conseil régional est toutefois soulignée en matière d'aide alimentaire.

« La fusion des régions a bouleversé les équilibres en ce qui concerne la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle, le schéma retenu étant plus proche de la vision picarde que du Nord-Pas-de-Calais. Le CR picard voulait beaucoup internaliser, alors que le CR Nord-Pas-de-Calais, avec l'État, s'appuyait sur des partenaires et des opérateurs (ex. Missions locales) qu'ils co-pilotaient. Il a donc fallu s'acculturer. C'est peut-être aussi pour cela que les choses n'ont pas avancé sur le Service public régional de l'orientation et que cela freine aujourd'hui la mise en œuvre des politiques : au début on se regardait, il y avait une réserve de part et d'autre ».

« Le dialogue avec le CR a commencé fin 2020 et a débouché sur une contractualisation d'urgence sur l'aide alimentaire. La volonté politique de faire émerger une stratégie de lutte contre la pauvreté à partir des compétences régionales est portée par le Président de Région. Le contrat de plan État-Région comporte déjà un axe lutte contre la pauvreté et les exclusions mais sa signature a été retardée plusieurs fois ».

Le souci d'entretenir les liens entre SNPLP [CLP] et politique de la ville [PDEC] se reflète dans l'existence d'un **Comité stratégique** mis en place par le CLP et réunissant les services et opérateurs de l'État (SGAR, PDEC, DRJSCS, DIRECCTE, ARS, Rectorat, direction régionale de Pôle emploi et les cinq CAF départementales). Ses avancées sont suivies en CAR.

Signe qu'il a aussi été souhaité d'élargir la gouvernance de la Stratégie, il est également fait référence à un « Comité des suites » pour échanger avec les têtes de réseaux associatives, à un « dialogue départemental » entre services de l'Etat animé par les Préfets (mais visiblement freiné par la crise), ainsi qu'à un collectif des animateurs des 15 GT mis en place par le CLP.

Comme en Bourgogne-Franche-Comté, plusieurs des témoignages recueillis interrogent de manière assez critique l'**échelle régionale** des GT bien que, sous l'impulsion du Commissaire, ces groupes soient parvenus à renforcer l'interconnaissance et aient permis une réflexion collective.

« La région est trop grande pour qu'une dynamique s'y instaure, y compris au sein des GT ».
« Les GT n'ont pas bien marché en général : c'est difficile pour des acteurs départementaux de se positionner à l'échelle régionale. Le seul truc qu'il reste et qui est plutôt pas mal c'est qu'autour du CLP ces groupes créent une communauté d'acteurs divers et variés avec l'animation régulière de rencontres et webinaires sur divers sujets réunissant 50-60 personnes ».
« Même si ce n'est pas la grande révolution, on a franchi un pas, on se parle librement sur des sujets d'intérêt commun ».

La contribution originale du GT14 axé sur la **participation des personnes concernées** (échanges avec d'autres GT, sollicitations par d'autres instances) est soulignée.

« En Hauts-de-France, les services de l'État voulaient avancer, dans le cadre de la SNPLP, sur la participation des personnes concernées. En lien avec le GT14, on a créé une dizaine de groupes ressources et de GREPA (Groupes "Réfléchir Ensemble, Proposer et Agir"), réunissant chacun 4 à 10 personnes concernées. L'objectif est de constituer une ressource pour les services de l'État, afin de les aider à comprendre leurs problématiques et à adapter leur communication et leurs

discours en conséquence. Ces groupes de réflexion ont aussi une ambition de proposition, de transformation et d'action, au-delà de la simple concertation. L'objectif serait de créer 50 autres groupes entre mai et décembre 2021, pour impliquer au total 400 à 500 personnes ».

Les GT ne seraient toutefois pas le seul vecteur d'**innovation** régionale, comme l'illustre l'action « Réussir sans attendre » mentionnée dans un département et qui aurait essaimé dans 3 autres.

« L'action "Réussir Sans Attendre" illustre ce que permet l'animation régionale. Il s'agit d'une opération coup de poing conduite en 2019 par le Nord et Pôle Emploi sous une marque commune, alliant levées des freins, entrées en formation et mises à l'emploi. Elle a concerné 10 000 BRSA sur une semaine et préfigure le SPIE. Elle a essaimé en octobre 2020 dans 3 autres départements. L'AMI du SPIE est arrivé à point nommé pour poursuivre cette dynamique ».

La Bretagne, une terre de coopération qui mise sur le SPIE

En Bretagne, la **tradition de coopération** est forte et ancienne, entre les acteurs, en matière d'action publique. À l'échelle régionale, les questions de développement économique, d'aménagement du territoire ou encore de préservation et de promotion d'une culture spécifique ont fait depuis de nombreuses décennies l'objet de mobilisations trans-partisanes. À cette échelle, avec la SNPLP, la prévention et la lutte contre la pauvreté viennent s'inscrire dans ce sillage coopératif bien éprouvé. On comprend, dès lors, que le processus de travail entre l'État et les collectivités territoriales soit bien installé.

« La Bretagne s'inscrit dans une tradition de coopération particulière : le dialogue avec les collectivités et l'État a toujours existé ».

« Il existe des relations fortes et préexistantes à la SNPLP entre la Région, le CD, les directions régionales de la formation, les directions départementales de l'insertion, Pôle Emploi, les missions locales et les PLIE ».

« Il y a une coopération de longue date entre les élus des collectivités bretonnes, comme l'illustrent le B16 sous Jean-Yves Le Drian [tour de table régional regroupant les collectivités et des grands EPCI] et le rapport produit il y a quelques années sur les coopérations entre collectivités illustrant pourquoi, en Bretagne, on est en capacité de travailler ensemble. Il y a aussi des collaborations très ancrées entre élus, directeurs et agents des collectivités pour activer ensemble des leviers financiers à l'échelle européenne, comme le FSE ».

Les acteurs bretons du monde socio-économique et associatif font également état de leurs **liens historiquement forts** avec les collectivités territoriales, qui ont pu permettre à la SNPLP de rapidement trouver un débouché sur la scène régionale et à travers les rapprochements déjà effectifs.

« La CFDT de Bretagne a une assez longue expérience de travail avec le CR, sur des cellules de veille économique notamment ».

« Avant la SNPLP, lors du PASIP, le Département a signé une convention avec l'ensemble des organismes de protection sociale (CAF, MSA) et une charte avec les associations caritatives pour ne pas que les usagers passent systématiquement par une assistante sociale du Département pour bénéficier d'aides associatives. Cette charte visait à intégrer les associatifs dans le PASIP. Les critères de distribution et de répartition des financements aux associatifs y ont été retravaillés ».

Avant la mise en œuvre de la Stratégie pauvreté, les sept collectivités territoriales de Bretagne ont mené un projet sur le SPI, qui a été à l'origine de la signature d'une CTEC. À partir de cette première séquence, elles ont répondu de manière coordonnée à un appel à projets national sur le **SPIE**. Dans le cadre de ce projet, elles ont associé différents acteurs du monde socio-économique et de la société civile.

« Le SPI breton repose sur une volonté des collectivités de mutualisation. Il s'inscrit dans une CTEC : le point de rencontre entre les compétences de chaque collectivité est l'insertion ».

« Quand l'AAP sur le SPIE est arrivé, les CD bretons s'en sont emparés ».

« Nous sommes allés échanger avec les Députés, les Préfets et le CLP pour bretonniser la SNPLP : la Bretagne est la seule région à avoir présenté un projet SPIE interdépartemental ».

« Les associations sont associées au SPIE breton car certaines sont actives dans le domaine de l'insertion, avec les entreprises de travail temporaire d'insertion, les fédérations d'entreprises d'insertion, les associations et ateliers d'insertion, etc. ».

À partir de cette mobilisation croisée, suite à la crise sanitaire, on assiste aussi, là encore sur la scène régionale et en lien avec la SNPLP, à un **élargissement des coordinations** entre l'État local, les collectivités territoriales et des acteurs du monde socio-économique et associatif.

« Un protocole de collaboration régionale sur le don alimentaire a été signé, pour 2 ans (2020-2021), entre la Préfecture de région, le CR, 4 associations caritatives et l'ABEA, pour formaliser les dons financiers des acteurs publics et valoriser les dons en nature des industries. Le CLP a aidé au renforcement des coopérations, rédigé le protocole et coordonné sa signature. On réussit à faire travailler les entreprises et les associations ensemble, dans un objectif vertueux, c'est super intéressant ! ».

La Martinique, une configuration géographique, sociale et institutionnelle très spécifique

En Martinique, le constat que le territoire est touché par de **lourdes problématiques** de pauvreté s'avère très partagé. De fait, en 2018, le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu national médian s'y élevait à 29,8 % (INSEE, 2021). Plusieurs de nos enquêtés insistent sur cette situation ainsi que sur d'autres problématiques associées sur le plan social (ex. illettrisme, fracture numérique, chômage, accès au logement, accès à l'emploi pour les femmes), sanitaire (ex. santé mentale, consommation de drogues) ou environnemental (ex. cyclones). Le vieillissement de la population et les enjeux de travail social associés sont un autre objet

d'inquiétudes spécifiques, au point qu'un 16^{ème} GT a été créé sur cette thématique dans le cadre de la SNPLP.

« En Martinique, où le taux de pauvreté atteint 30 % - 40 % dans les QPV, la crise a mis en exergue la pauvreté et la paupérisation de la population, remarquables et grandissantes. Elles concernent tous les publics : des jeunes [...] aux personnes âgées ».

« La Martinique connaît une problématique de vieillissement dont l'évolution est préoccupante. Le poids des plus de 60 ans sera multiplié par deux d'ici à 2030. Elle comprend aussi 40 % de familles monoparentales. Le sujet de l'accès à l'emploi des femmes est donc important car un jeune sur deux est élevé par une mère seule ».

En comparaison avec l'hexagone, les **leviers manqueraient** pour agir, sur des thèmes précis (ex. places en centres sociaux, accompagnement à l'insertion professionnelle des jeunes) mais aussi au regard du manque de politique intégrée et coordonnée en la matière. Pour ces raisons, la SNPLP serait pertinente et aurait permis de mettre en évidence l'ampleur des problèmes et leur disparité géographique sur le territoire.

« La prostitution est un phénomène d'ampleur. La loi de 2016 prévoit des parcours de sortie de la prostitution, dont la montée en charge est accompagnée par la SNPLP (pour un petit nombre de personnes). Il n'y a pas de dispositif adapté pour prendre en charge l'errance associée aux troubles psychologiques et aux problèmes d'addiction / toxicomanie. Un travail est à faire avec l'ARS mais la prise en charge doit être améliorée ».

Par ailleurs, plusieurs enquêtés insistent sur le fait que la problématique de la pauvreté est ancienne en Martinique. Par conséquent, des **collaborations historiques** existent en la matière et tendent à renforcer la confiance inter-organisationnelle. Cela serait d'autant plus le cas qu'il s'agit d'un petit territoire, sur lequel les acteurs se connaissent bien, sont parfois sollicités sur plusieurs sujets et ont des habitudes de coopération (ex. réponses communes à des AAP).

L'expérimentation du SPIE illustrerait cette logique partenariale préexistante, associant la CTM, la CAF et Pôle Emploi.

Par ailleurs, la Martinique serait caractérisée par un **tissu associatif** dynamique, de proximité, mais « éclaté » et disposant de moins de moyens que dans l'hexagone. En l'absence de fédérations, comme cela peut être le cas en métropole, plusieurs enquêtés insistent donc sur le besoin de structuration et d'ingénierie en ce domaine.

« Le tissu associatif martiniquais est très riche et dynamique mais n'a pas forcément de relais national. Ce sont des petites associations, pour la plupart en difficulté financière et n'ayant pas l'ingénierie et la professionnalisation qu'il y a dans l'hexagone. Les crédits de la SNPLP permettent donc de les accompagner et les conforter dans la mise en œuvre de certaines actions et leur rôle de proximité ».

« Le milieu associatif est éclaté en une multitude de petits porteurs. La CLP souhaite faire émerger une ingénierie plus importante des acteurs associatifs pour qu'ils puissent capter des financements plus structurants (ex. fonds européens). Elle cherche un appui pour ce faire ».

Ces spécificités territoriales ont amené l'ensemble des acteurs à **s'entendre** sur l'intérêt de s'impliquer collectivement pour lutter contre la pauvreté, et donc de s'investir dans la SNPLP.

« La Martinique est un petit territoire où il existe des systèmes territoriaux anti-pauvreté renforcés avec l'expérimentation sur le SPIE. Il y a un trio de partenaires incontournables : la CTM, Pôle Emploi et la CAF. On peut parler de relations durables entre les acteurs, mais rien de nouveau. Ces relations se sont seulement renforcées avec la SNPLP ».

Comme dans les autres territoires ultramarins, la sous-préfète à la cohésion sociale occupe la fonction de CLP dans l'**animation de la Stratégie sur le territoire**. Le rôle particulièrement actif de la CAF, en lien avec les services de l'État, Pôle Emploi et la CPAM pour ce qui concerne l'accompagnement des BRSA, a été signalé. Plus ponctuellement, le manque d'ancrage local des instances de la SNPLP mises en place ainsi que le peu d'infrastructures permettant d'accueillir les participants aux GT ont été mentionnés.

« En Martinique, la CLP est sous-préfète à la cohésion sociale : cela a du sens en termes de positionnement auprès de la préfecture et des partenaires ».

« La sous-préfète a arrêté les axes prioritaires de la CAF de Martinique. La question de la prévention et de la lutte contre la pauvreté a été mise au cœur de toutes les interventions de cette dernière. La CAF a mis beaucoup d'énergie à préparer deux conférences régionales. La première conférence portait sur un état des lieux et la seconde sur les actions à déployer ».

Une autre caractéristique spécifique à la Martinique tient à son statut de **Collectivité territoriale unique** exerçant les missions et compétences historiquement dévolues au Département et à la Région. C'est avec la CTM que la contractualisation s'est donc opérée. À ce stade, cette implication de la CTM sur ce sujet reste à confirmer.

« Les relations avec la collectivité ne sont pas faciles. Le choc de la fusion du Département et de la Région en 2015 a entraîné deux ans d'inertie des services. Les élus, qui venaient plutôt de la région, sont moins familiers des compétences sociales ».

« La CTM étant le chef de file de l'action sociale, elle est impliquée dans les 4 ateliers de la SNPLP, mais les relations compliquées limitent la mise en œuvre des actions sur le territoire. Elle ne participe pas assez aux réunions, ce qui est gênant ».

Enfin, la mise en œuvre des mesures de la SNPLP serait moins rapide en Martinique du fait d'un moindre partage d'information avec les acteurs du territoire et d'une contractualisation plus tardive en Outre-Mer qu'avec les Départements de métropole. Des enquêtés évoquent alors une **approche descendante et injonctive** de l'État envers les autorités locales et les acteurs associatifs,

qui a pu être atténuée par les concertations partenariales mais aussi exacerbée dans le contexte de crise sanitaire.

« La CTM a été rattachée à la SNPLP et à sa contractualisation très tardivement par rapport aux territoires de l'hexagone : la convention a été mise en place en très peu de temps ».

« Le caractère tardif des informations sur les mesures de la SNPLP a suscité des interrogations, voire de la défiance, sur les différences de fonctionnement entre hexagone et Outre-Mer ».

« Il y a bien une continuité des politiques publiques entre Métropole et Outre-Mer mais avec une difficulté de mise en application en Martinique. L'État ne tient pas assez compte du coût de la vie dans ce territoire et de ses particularités. Il a cependant pour volonté politique d'apporter des améliorations dans la mise en œuvre de la SNPLP et en termes budgétaires ».

▪ Des registres de coordination et d'action dépendants en partie des Commissaires

Il ne faut pas voir dans cette **caractérisation** de la région (région fusionnée ou non, force ou relativité de la compétition politique, historicité des dynamiques interinstitutionnelles, plus ou moins grande importance de la pauvreté et diffusion géographique...) l'unique déterminant qui pèserait sur le type d'animation et d'administration territoriale de la Stratégie.

Le **positionnement du Commissaire** influe aussi de manière importante : son style, le type d'inscription qu'il a pu construire au sein de l'administration préfectorale, les prérogatives qu'il cherche à reconnaître ou non aux Préfets de département dans les relations aux conseils départementaux et le mode d'association des services déconcentrés qu'il a pu obtenir constituent des facteurs souvent mis en avant par les Commissaires rencontrés.

Ainsi, au croisement des variables de caractérisation régionale et de celles qui renvoient davantage aux positionnements des Commissaires au sein de l'État local – en fonction des choix qu'ils opèrent, mais aussi des contraintes qui ont pu, plus ou moins, affecter leur prise de rôle (niveau de délégation venant du Préfet de Région, relation au SGAR...) -, différents **modes de pilotage et d'animation régionaux** peuvent être repérés.

Du point de vue des prérogatives assumées ou non par le Commissaire dans les relations aux acteurs locaux

- Des Commissaires qui assument des relations directes avec les élus locaux, en particulier avec les présidents et élus départementaux, et ceux qui se l'interdisent afin de ne pas se mettre en porte à faux avec les Préfets de département.
- Des Commissaires qui sont en première ligne dans la relation aux intervenants de « terrain » (enseignants, bailleurs sociaux, travailleurs sociaux, associations, entreprises...), et ceux qui laissent ce travail aux services déconcentrés.

Du point de vue des instances mises en place, investies ou tenues à distance par le Commissaire

- *Des Commissaires qui misent sur des instances ad hoc – au sein de l'État mais aussi avec les collectivités, voire les autres parties prenantes - en cherchant à les formaliser et à emboîter des instances départementales de pilotage ou partenariales de la SNPLP avec une ou des instances régionales là encore dédiées.*
- *Des Commissaires qui prennent appui sur les instances administratives et partenariales déjà existantes pour y porter les problématiques de mise en œuvre de la SNPLP.*
- *Des Commissaires se tenant relativement à distance des instances jugées comme trop lourdes, privilégiant le travail au fil de l'eau et misant sur des configurations souples et spécifiques en fonction du territoire, des types d'acteurs et des problématiques rencontrées.*

Du point de vue des registres d'action structurant le travail du Commissaire

- *Le « Commissaire facilitateur et animateur » est avant tout un intercesseur entre les différentes parties prenantes de la SNPLP. Il met de « l'huile dans les rouages ». Le Commissaire est ici le dynamiseur d'un système territorial où existent déjà des acteurs impliqués. Il fait vivre, « challenge » et cherche à potentialiser ce système territorial et chacun de ses acteurs.*
- *Le « Commissaire expérimentateur et innovateur » qui fait circuler les nouvelles « bonnes pratiques » qu'il capte par une attention à ce qui se passe à « l'étranger ». Le Commissaire est lui-même source d'innovations. Il alimente le système territorial par son audace et il le bouscule et / ou le libère en injectant ou soutenant des « transgressions » par rapport au fonctionnement bureaucratique traditionnel.*
- *Le « Commissaire contributeur et développeur » qui, à partir de la lutte contre la pauvreté, se voit comme un rouage devant contribuer à des projets structurants en termes de développement territorial. Dans cette perspective, il se positionne comme un intermédiaire entre, d'une part, les acteurs, les projets et les agendas sanitaires et sociaux et, d'autre part, les acteurs, les projets et les agendas économiques, de l'aménagement, de l'urbanisme et des transports...*

▪ **La singularité des processus de localisation de la SNPLP**

Trouvant leur origine dans la géographie régionale et dans l'esprit des lieux, les processus de différenciation qui parcourent la mise en œuvre de la Stratégie pauvreté proviennent aussi **des usages différents** que les acteurs locaux font de la proposition contractuelle.

Dans le prolongement de l'approche régionale présentée, le développement qui suit s'appuie sur la présentation de cinq cas d'espèce issus de notre panel territorial et repérés comme illustrant des **processus de localisation assez différenciés** : les Départements de Seine-Saint-Denis, des

Hautes-Pyrénées et du Nord et les Métropoles de Toulouse et Dijon. Outre les entretiens et les conventions initiales, notre regard sur les focus territoriaux a été complété en prenant en compte les rapports d'exécution disponibles à savoir, pour la Seine-Saint-Denis, les Hautes-Pyrénées et le Nord, ceux des années 2019 et 2020. Pour ce dernier département, nous avons également utilisé des informations sur les montants prévisionnels des mesures socles et d'initiative pour l'année 2021 présents dans les rapports, ce qui n'a pas été possible pour la Seine-Saint-Denis et les Hautes-Pyrénées. Pour rédiger les focus territoriaux sur les Métropoles de Dijon et de Toulouse, nous nous sommes appuyés, pour la première sur le rapport d'exécution 2020 remis en 2021, et pour la seconde sur les éléments présents dans le rapport d'exécution de 2019 remis en 2020.

Tout d'abord, comme noté précédemment, deux Départements d'Île-de-France ont **refusé de s'engager**. D'autres, comme deux Départements de Bourgogne-Franche-Comté, ont récemment revu leurs engagements, considérant que l'État n'était pas au rendez-vous.

« Les Hauts-de-Seine et les Yvelines ont refusé d' "entrer dans le jeu". Ils ne sont pas dans la SNPLP car ils n'en ont pas besoin et ne se sont pas embarrassés d'une férule étatique ».

« Certains Départements ont refusé des avenants considérés comme trop contraignants et sentaient que les retours de l'État étaient de l'ordre de la punition ».

« La complexité, les faibles montants et la défiance envers les indicateurs expliquent pourquoi deux CD n'ont pas voté les avenants en Bourgogne-Franche-Comté. Le contrat était inégal et opaque ! ».

Sur d'autres territoires, les engagements des collectivités révèlent de cheminements et de compositions tenant compte de stratégies de gestion localisée de la question sociale. Dans ces cas, on repère que la SNPLP alimente et s'inscrit dans des réseaux d'action plus ou moins stabilisés et relativement fédérateurs pouvant aller jusqu'à former des **systemes territoriaux anti-pauvreté** (Oberti, 2000), qui développent une stratégie bien repérable comme en Bretagne avec le SPIE et / ou qui s'appuient sur des références explicites comme dans les Hautes-Pyrénées autour du développement social.

En Seine-Saint-Denis, une amélioration des relations État / Département

La Seine-Saint-Denis est touchée par une **prévalence très forte de la pauvreté** : il s'agit du territoire le plus pauvre de France métropolitaine et la crise sanitaire a aggravé cette situation.

« La pauvreté atteignait le double de la moyenne nationale en Seine-Saint-Denis, avant la crise. Ce Département est de loin le plus pauvre de France métropolitaine. Il a été fortement frappé par la crise sur le plan sanitaire et économique, notamment avec l'arrêt des activités à Roissy ».

« L'arrêt de l'intérim, des bars, des petits boulots, du travail au noir a provoqué des files d'attente dans l'aide alimentaire, malgré son développement à foison, et 4500 personnes ont été mises à l'abri en un an ».

En réaction, lors du premier confinement, le CD de Seine-Saint-Denis a **pris plusieurs initiatives** : ouverture de ses cuisines pour produire des colis alimentaires, maintien de l'offre d'accompagnement social sur le territoire, mise en place d'un internat d'accueil d'urgence pour les enfants en rupture de parcours scolaire, augmentation des budgets de secours individuels, aides au paiement des loyers, médiation numérique, etc. Avec l'augmentation des crédits alloués par l'État au titre de l'insertion, le Département a aussi mis en place « une plateforme d'évaluation et d'orientation des jeunes qui bénéficient pour la première fois du RSA » et des synergies avec le SPIE (Rapport d'exécution 2020 État / Département, 2021, p. 1).

Avant la SNPLP, le département comprenait déjà des **micros-systèmes territoriaux anti-pauvreté**, notamment autour de la fédération d'associations de prévention et de lutte contre la pauvreté et d'élus départementaux et communaux.

« On identifie un système territorial anti-pauvreté en Seine-Saint-Denis avec une culture de co-construction très forte autour de structures qui fédèrent beaucoup, comme Interlogement93 »¹⁰¹.
« Une des particularités de la Seine-Saint-Denis est la prévalence très forte de la pauvreté et des acteurs locaux particulièrement investis sur ce sujet (CD, associations et communes), qui ont développé beaucoup d'actions de proximité ».

Le Département de Seine-Saint-Denis a été **territoire démonstrateur** dès 2018. Les négociations liées à la contractualisation ont donc directement eu lieu avec le Délégué interministériel, ce qui a pu poser des difficultés face à l'État local. En effet, une note datée du 6 mai 2021 et rédigée par la PDEC signale que « la coordination et la gouvernance territoriale restent à clarifier car lors du lancement de la contractualisation en 2019, le CD, en tant que département démonstrateur, a traité avec la Délégation interministérielle. Le contenu de la convention n'a donc pas été travaillé avec les services déconcentrés de l'État sur le département » (Note à l'attention de la DGCS, 2020, p. 1). Toutefois, les liens entre la Préfecture et le Département de Seine-Saint-Denis se sont renforcés avant et pendant la crise sanitaire. De la même manière, passé ce moment un peu délicat, Commissaire et PDEC cherchent à articuler davantage SNPLP et PV dans ce département.

« Le CD 93 fait partie des préfigureurs. La négociation de la contractualisation s'est bien passée mais l'État local n'a pas aimé être "shunté" par la DIPLP. Une fois sa vexation passée, ils sont entrés dans un dialogue plus local et apaisé dès l'année 2 ».
« L'avenant 2020 à la convention doit permettre de renforcer cette coordination [entre la Préfecture et le CD] pour un pilotage plus resserré et articulé avec les actions conduites par l'État, sous l'égide de la PDEC en négociation avec le Président du CD » (Ibid., p. 2).
« La coopération avec le CD 93 a été fluide et efficace pendant la crise. Les échanges autour de la contractualisation 2020 se déroulent dans un climat de coopération, chacun des partenaires

¹⁰¹ Interlogement93 est une association qui fédère 42 associations de lutte contre l'exclusion sociale et la précarité en Seine-Saint-Denis et qui est un opérateur du Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) 93.

ayant compris l'intérêt d'une coopération renforcée pour garantir une bonne efficacité de l'action publique » (Ibid., p. 3).

« La PDEC 93 [...] a donné comme objectif à la PV la mise en œuvre du Plan de mobilisation des quartiers mais aussi la SNPLP ».

Même si les **dépenses sur les BRSA** grèvent les capacités d'intervention du Département de Seine-Saint-Denis, les budgets présents dans la convention État/Département restent élevés. Toutefois, le Département a souhaité que le financement du RSA soit recentralisé.

« Le budget mis par l'État dans la CALPAE avec le CD 93 (9 millions d'€) est "petit bras" mais n'est pas négligeable et permet de discuter ».

« [Le CD] ne crache pas sur les sommes, non négligeables au regard de ses besoins d'intervention, données par la SNPLP, mais il revendique depuis longtemps la recentralisation du financement du RSA pour avoir des capacités d'intervention propres ; [...] la mission du CD n'est pas de lâcher le corollaire de la compétence de l'allocation mais de mieux l'exercer ».

Les **actions déployées** dans la convention 2019, signée le 5 juin, portent sur la protection de l'enfance (ex. prévention des sorties sèches de l'ASE ; proposition de solutions en termes de réponses aux besoins fondamentaux des enfants et jeunes de familles très pauvres ; actions en matière de prévention spécialisée) ; l'insertion et l'accompagnement des BRSA et la Garantie d'activité départementale (ex. renforcement de l'efficacité des réponses apportées aux BRSA selon leur profil ; modalités d'accompagnement renforcé des allocataires seniors et des anciens allocataires dans le dispositif RSA) ; la formation des travailleurs sociaux, le PASIP et les référents de parcours ; et la consolidation des parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE ; le développement d'actions d'aller-vers en santé ; et la consolidation des parcours d'insertion vers le logement et le déploiement d'alternatives à l'hôtel en ce qui concerne les actions d'initiative départementale.

« Au CD 93, l'essentiel des crédits sont sur l'insertion et tout l'argent de l'État a été utilisé pour faire de nouvelles actions et renforcer des dispositifs qui devaient l'être ».

De plus, s'agissant de la convention 2019, des négociations ont eu lieu entre l'État et le CD 93, notamment sur la **protection de l'enfance** et les contrats « jeunes majeurs »¹⁰² et **l'insertion**, c'est-à-dire sur des actions que le CD développait déjà avant la SNPLP, ce qui a amené l'État local à adapter la SNPLP aux enjeux du département de Seine-Saint-Denis.

« Les axes sur la protection de l'enfance et l'insertion sont très prescriptifs, assez contraints, mais le CD 93 a précisé à l'État qu'il n'allait pas lui apprendre à faire une politique de protection de l'enfance dont il se désintéresse depuis 30 ans : on est plus dans une logique de valorisation de ce

¹⁰² Ces contrats prennent la forme d'un accueil provisoire en établissement (APJM) ou d'une aide éducative à domicile des jeunes majeurs (AEDJM) confiés à l'ASE.

qui est fait et de sanctuarisation de crédits que dans une logique de faire plus [...]. Sur l'insertion, le CD 93 sait par contre qu'il est en retard et s'est donc engagé à faire effet levier. Afin que les personnes les plus éloignées profitent du droit commun, il essaie d'avoir une vision programmatique plus partagée avec l'État, d'autant que ce champ est en mouvement pour ce dernier (IAE et Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC) au même moment) ».

D'ailleurs, s'agissant du thème de l'insertion, le Département de Seine-Saint-Denis a été lauréat d'un AAP d'**expérimentation sur le SPIE**, hors contractualisation, en janvier 2020. Il est également territoire expérimentateur du Plan « Logement d'Abord ».

Ce Département travaille depuis 2012 sur la thématique de l'insertion en cherchant à orienter, chaque mois, les BRSA ayant ouvert un droit. Toutefois, il souhaite aussi remobiliser des publics anciens dans le dispositif RSA grâce à des associations, la CAF et Pôle Emploi. Pour lutter contre le non-recours, le Département cherche également à développer une **approche « multicanale »** pour identifier les publics cibles, y compris anciens dans le dispositif, et renforcer leur accompagnement par l'intermédiaire du service social départemental et d'associations comme Emmaüs (Rapport d'exécution 2019 État / CD 93, 2020, p. 22).

Les mesures mises en place dans la convention 2020 reprennent les différents axes de la 1ère convention et ont été soumises à la PDEC. Toutefois, en 2020, on note un volet renforcé autour de la **formation des travailleurs sociaux** et les montants conventionnés relatifs à l'**insertion** doublent. Dans la 2^{ème} convention, le Département de Seine-Saint-Denis a ajouté des mesures en rapport avec l'accompagnement de la croissance de l'**IAE** et la **sécurisation des parcours** d'insertion.

Comme le montre le tableau ci-dessous, dans la convention État / Département de Seine-Saint-Denis de 2019, le montant prévisionnel des mesures contractualisées s'élève à **43 941 469 €**.

Ce montant est huit fois supérieur au budget prévisionnel des mesures contractualisées par l'ensemble des départements de Bretagne, représentant 5 186 397 € en 2019, et un peu moins d'une fois et demi plus élevé que celui de l'ensemble des départements des Hauts-de-France, qui est de 32 940 2368 € la même année.

En 2020, en Seine-Saint-Denis, le budget prévisionnel des mesures contractualisées **diminue** par rapport à 2019 : il passe à 37 118 376 €. Toutefois, entre 2019 et 2020, le montant prévisionnel associé aux mesures d'initiative départementale croît de 5 083 000 € à 7 610 340 €, pendant que celui des mesures socles baisse.

En 2019, on observe que **88 %** des mesures contractualisées dans le Département de Seine-Saint-Denis concernent **des mesures socles** et 12 % se réfèrent à des mesures d'initiative départementale.

Il en est de même pour les départements bretons, à l'exception du Morbihan, dont la part des mesures socles s'élève à 97 %. Dans les départements des Hauts-de-France, les deux tiers des mesures contractualisées sont des mesures socles.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020	
	Montants	%	Montants	%
Mesures socles	38 858 469	88 %	29 508 036	79%
Mesures d'initiative départementale	5 083 000	12 %	7 610 340	21%
Total	43 941 469	100 %	37 118 376	100%
	Etat	Département	Etat	Département
Part État / Département sur l'ensemble des mesures contractualisées	12 %	88 %	21 %	79 %
Part État / Département sur les mesures socles	10 %	90 %	14 %	86 %
Part État / Département sur les mesures d'initiative départementale	29 %	71 %	48 %	52 %

72. Engagements et répartitions prévisionnelles : mesures contractualisées / mesures socles / mesures d'initiative départementale - Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020

En Seine-Saint-Denis, entre 2019 et 2020, la part des mesures socles au sein du budget prévisionnel des mesures contractualisées **diminue** et celle des mesures départementales augmente :

La première passe de 88 % en 2019 à 79 % en 2020 et la seconde de 12 % à 21 % entre ces deux années.

En 2019 et en 2020, en ce qui concerne l'ensemble des mesures contractualisées, **l'effort financier du Département** est nettement plus important que celui de l'État :

En 2019, 88 % des budgets prévisionnels relatifs aux mesures contractualisées proviennent du Département de Seine-Saint-Denis et 12 % de l'État ; et en 2020, 79 % des montants prévisionnels se rapportant aux mesures contractualisées viennent du CD contre 21 % de l'État.

Toutefois, entre 2019 et 2020, sur l'ensemble des mesures contractualisées, la part à la charge du Département diminue.

En comparaison, dans les Hautes-Pyrénées, 76 % des montants prévisionnels alloués aux mesures contractualisées proviennent du Département. En Bretagne, sauf dans le cas du Morbihan qui finance à 67 % les mesures contractualisées, les budgets prévisionnels se répartissent à parts égales (50 %) entre l'État et les Départements. De la même manière, en 2019, les mesures contractualisées sont financées à parts égales (50 %) entre l'État et les Départements du Nord et du Pas-de-Calais, mais l'Aisne se mobilise un peu plus que l'État dans les mesures contractualisées (57 %) et la Somme beaucoup plus que ce dernier (à 93 %).

Entre 2019 et 2020, bien que les budgets prévisionnels attachés aux mesures socles et aux mesures d'initiative départementale soient plus élevés pour le Département de Seine-Saint-Denis que pour l'État, on constate aussi que la part des montants prévisionnels du Département diminue pour ces deux grands types de mesures entre ces deux années. En effet, en 2019, le Département de Seine-Saint-Denis finance à **90 %** les **mesures socles** et à **71 %** les **mesures d'initiative départementale** alors qu'en 2020, il finance respectivement ces mesures à 71 % et à 52 %.

La même année, les mesures socles sont financées à 80 % par le Département des Hautes-Pyrénées et à 20 % par l'État, et les mesures d'initiative départementale à 59 % par l'État. Toujours en 2019, pour l'ensemble des Départements des Hauts-de-France, les mesures socles sont financées à 71 % par ces derniers et les actions d'initiative départementale à 77 % ; pour les départements bretons, les mesures socles sont financées à 55 % par ces derniers et les mesures d'initiative départementale à la même hauteur (50 %) par les deux parties prenantes à la convention.

En 2019, en Seine-Saint-Denis, la **mesure socle 1** relative à la prévention des sorties sèches de l'ASE, aux maraudes et à la prévention spécialisée **apparaît beaucoup plus financée** que les autres. C'est aussi le cas en 2020.

En 2019, pour les Hautes-Pyrénées et pour l'ensemble des départements de Bretagne, une des mesures plus financées que les autres porte aussi sur la prévention des sorties sèches de l'ASE. En revanche, dans les Hauts-de-France, les mesures socles 4 et 5 concernant l'orientation et l'accompagnement vers l'insertion des BRSA apparaissent davantage financées que les autres.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020	
	Montants	%	Montants	%
Mesure socle 1 : Prévenir les sorties sèches de l'ASE	32 320 469	88 %	14 992 500	50 %
Mesure socle 2 : PASIP et référent de parcours	450 000	1 %	430 000	2 %
Mesure socle 3 : Orientation et insertion des BRSA	1 995 000	5 %	13 940 536	47 %
Mesure socle 4 : Garantie d'activité (départementale)	2 093 000	6 %		
Mesure socle 5 : Mise en place d'un plan de formation des travailleurs des conseils départementaux	Non existante	Non existante	145 000	1 %
Total	38 858 469	100 %	29 508 036	100 %

73. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures socles Département de Seine-Saint-Denis - 2019 et 2020

Toutefois, entre 2019 et 2020, les budgets relatifs à l'**orientation et l'insertion** des BRSA et à la **Garantie d'activité** départementale sont, d'une part, fusionnés et, d'autre part, augmentent très fortement puisqu'ils sont presque **multipliés par 3,5**. En outre, en 2020, **une nouvelle mesure socle** apparaît : elle concerne la mise en place d'un plan de **formation des travailleurs sociaux** des conseils départementaux.

En 2019, 88 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à la mesure socle 1. Les mesures socles 4 (Garantie d'activité départementale) et 3 (Orientation et insertion des BRSA) bénéficient respectivement de 6 % et 5 % du budget prévisionnel accordé aux mesures socles. Le montant alloué à l'action 2 (PASIP et Référent de parcours) est très faible comparé aux autres : seul 1 % du budget prévisionnel renvoie à cette mesure.

En 2020, la moitié (50 %) du budget prévisionnel revient à la 1^{ère} mesure socle et 47 % aux mesures socles 3 et 4 (Orientation et insertion des BRSA et Garantie d'activité départementale) qui sont fusionnées. 2 % du budget prévisionnel est alloué à la mesure socle 2 et seulement 1 % du montant des mesures socles concerne la nouvelle mesure relative à la mise en place d'un plan de formation des travailleurs sociaux des conseils départementaux.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020	
	%		%	
	Etat	Département	Etat	Département
Mesure socle 1 : Prévenir les sorties sèches de l'ASE	3 %	97 %	7 %	93 %
Mesure socle 2 : PASIP et référent de parcours	42 %	58 %	44 %	56 %
Mesure socle 3 : Orientation et insertion des BRSA	60 %	40 %	21 %	79 %
Mesure socle 4 : Garantie d'activité (départementale)	67 %	33 %		
Mesure socle 5 : Mise en place d'un plan de formation des travailleurs sociaux des conseils départementaux	Non existante	Non existante	72 %	28 %

74. Répartitions prévisionnelles État / Département des différentes mesures socles Département de Seine-Saint-Denis - 2019 et 2020

En 2019, contrairement à ce qui est généralement observé au niveau des contrats État / Département – c'est-à-dire une répartition à parts égales (50 %) sur les mesures entre les parties prenantes de la convention - et par rapport à ce que l'instruction ministérielle du 4 février 2019 spécifie à propos de la répartition des crédits de manière territoriale - à savoir le co-financement à hauteur de 50 % a minima des mesures par les Départements - on note que ce n'est **pas le cas en Seine-Saint-Denis**. En effet, d'une part, ce Département finance presque entièrement une des 4 mesures socles de son contrat – la mesure socle portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE - et d'autre part, deux des mesures socles **sont plus financées** par l'État que le Département.

En effet, en 2019, 97 % du budget prévisionnel associé à la mesure socle 1 relative à la prévention des sorties sèches de l'ASE est pris en compte par le Département contre 3 % par l'État. Pour la mesure socle 2, portant sur le PASIP et le référent de parcours, le Département prévoit de prendre 58 % des financements à sa charge. À l'inverse, pour les mesures socles 3 et 4 concernant l'orientation et l'insertion des BRSA et la Garantie d'activité (départementale), le budget prévisionnel est respectivement de deux tiers (67 % et 60 %) pour l'État contre 33 % et 40 % pour le Département de Seine-Saint-Denis.

Entre 2019 et 2020, en Seine-Saint-Denis, la répartition des financements entre l'État et le Département reste sensiblement la même pour les deux premières mesures socles portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE, le PASIP et les référents de parcours ; et on observe une **fusion des mesures** socles 3 et 4 entre ces deux années.

Entre 2019 et 2020, respectivement 97 % et 93 % du budget prévisionnel associé à la mesure socle 1 est pris en charge par le Département contre 3 % et 7 % par l'État. Concernant la 2^{ème} mesure socle, le Département prévoit de prendre 58 % du financement de cette mesure à sa charge en 2019 et 56 % en 2020 ; et s'agissant des mesures socles 3 et 4 portant sur l'orientation et l'insertion des BRSA et la Garantie d'activité (départementale), il est prévu que le CD de Seine-Saint-Denis finance plus des deux-tiers (79 %) de cette mesure fusionnée en 2020 contre 21 % pour l'État.

De plus, comme en 2019 et **contrairement à ce que prévoit l'instruction** ministérielle du 4 février 2019 – financement à 50 % a minima de chaque mesure par le Département - en 2020, il est prévu que la mesure socle 5, portant sur la mise en place d'un plan de formation pour les travailleurs sociaux des conseils départementaux, soit financée presque aux trois quart (72 %) par l'État contre 28 % par le CD de Seine-Saint-Denis.

Comme pour les conventions État / Départements de Bretagne et des Hautes-Pyrénées, nous avons référé les différentes mesures d'initiative départementale présentes dans la convention État / Département de Seine-Saint-Denis de 2019 et de 2020 à 6 thématiques principales :

L'accès aux droits et la lutte contre le non-recours ; l'enfance et la jeunesse ; le logement et l'hébergement ; les maraudes et l'aide alimentaire ; l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité ; et la santé.

En 2019 et en 2020, le montant prévisionnel des mesures d'initiative départementale sur lesquelles a conventionné le Département de Seine-Saint-Denis s'élève respectivement à **5 083 000 € et 7 610 340 €**.

En 2019, la Seine-Saint-Denis a choisi **trois thématiques** dans le cadre de la mise œuvre de ses actions d'initiative départementale et quatre pour 2020.

En 2019, le Département a réparti ses actions sur les thèmes de la santé, de l'enfance et de la jeunesse et du logement et de l'hébergement. En 2020, en plus d'avoir maintenu ces trois thématiques à la convention, la Seine-Saint-Denis a aussi intégré le thème de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité à ses actions d'initiative départementale.

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes et aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Total
2019	0	2 078 000	633 000	0	0	2 372 000	5 083 000
2020	0	560 340	604 000	0	4 878 000	1 568 000	7 610 340

**75. Mesures d'initiative départementale : classement thématique
Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020**

Entre les années 2019 et 2020, les montants prévisionnels associés à chacun de ces thèmes se répartissent différemment. En particulier, entre 2019 et 2020, le Département de Seine-Saint-Denis a non seulement contractualisé sur un **nouveau thème** au sein de ses actions d'initiative départemental – celui de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité – mais il a aussi choisi d'injecter un montant élevé dans cette thématique.

En effet, en 2019, s'agissant des mesures d'initiative départementale, le CD de Seine-Saint-Denis a mis un montant prévisionnel plus élevé dans le thème de la santé (2 372 000 €), puis dans celui de l'enfance-jeunesse (2 078 000 €), et enfin dans celui du logement et de l'hébergement (633 000 €). En revanche, en 2020, il a d'abord choisi de contractualiser sur le thème de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité à une hauteur de 4 878 000 €. Le montant prévisionnel alloué au thème de la santé s'élève ensuite à 1 568 000 €, baissant par rapport à 2019. Le budget prévisionnel portant sur la thématique du logement et de l'hébergement reste sensiblement le même entre 2019 et 2020 : il passe de 633 000 € à 604 000 €. Enfin, en 2020, le thème de l'enfance-jeunesse arrive en dernière position avec un montant prévisionnel de 560 340 € alors qu'il était plus de trois fois et demie plus élevé en 2019.

En 2019, la convention passée entre l'État et le Département de Seine-Saint-Denis compte **trois grandes actions** d'initiative départementale.

La 1^{ère} action, intitulée « consolider les parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE », cherche à mieux articuler l'insertion et la protection des jeunes grâce à l'Association Devenir¹⁰³, à mieux accompagner le parcours des Mineurs non accompagnés (MNA) devenus majeurs et à développer l'accompagnement en logement semi-autonome, en lien avec les Foyers de jeunes travailleurs (FJT).

La 2^{ème} action d'initiative départementale porte sur le développement de l'aller-vers en santé. Elle vise à réduire les problèmes d'accès aux soins majorés par les difficultés de mobilité et de précarité du logement. Elle favorise les visites à domicile de puéricultrices et de sages-femmes et

¹⁰³ Association spécialisée dans l'hébergement social pour les enfants en difficulté.

le déploiement d'une équipe mobile en santé en lien avec des associations, en plus du réseau des centres de PMI, important dans le territoire. Cette action vise aussi à acquérir et aménager un centre de santé bucco-dentaire itinérant : « le bus dentaire », en lien avec la CPAM, l'ARS, les Villes, des dentistes libéraux et l'Université de chirurgie dentaire de Montrouge.

L'action d'initiative départementale n° 3, portant sur la consolidation des parcours d'insertion vers le logement et sur le développement des alternatives à l'hôtel, a pour objectif de favoriser le suivi social qualitatif de l'hébergement d'urgence vers le logement pérenne et l'insertion avec des associations telles que La Sauvegarde¹⁰⁴, SOS Solidarité¹⁰⁵ et Solidarité Nouvelle pour le logement¹⁰⁶.

En 2020, en plus des trois mesures d'initiative départementale citées ci-dessus, le Département de Seine-Saint-Denis a ajouté **deux actions** départementales à la convention.

Une 4^{ème} action concerne l'accompagnement de la croissance de l'IAE en rapport avec la déclinaison territoriale du Pacte ambition IAE qui favorise « l'accompagnement qualitatif des personnes, la montée en charge des structures existantes et le conventionnement de projets nouveaux » (Rapport d'exécution État / CD de Seine-Saint-Denis 2020, 2021, p. 69).

Une 5^{ème} mesure est relative à la sécurisation des parcours d'insertion des BRSA à l'aide du développement d'outils pour lever les freins périphériques à l'emploi qu'ils rencontrent. Pour cela, cette mesure comprend des sous-actions d'inclusion numérique, de formation et d'information des publics à l'aide d'ateliers numériques, de rédaction de supports d'informations, de développement et de coordination de l'offre linguistique, d'aides à la passation du permis de conduire et de modes de garde pour les publics en insertion et pour structurer un parcours d'accompagnement en santé.

Pour l'année 2019, dans le thème « enfance-jeunesse », nous avons intégré la mesure d'initiative départementale 1 portant sur la consolidation des parcours d'autonomie des jeunes sortants de l'ASE. L'action d'initiative départementale relative à l'aller-vers en santé a été intégrée au thème de la santé ; enfin, la consolidation des parcours d'insertion vers le logement et le développement des alternatives à l'hôtel, soit la mesure d'initiative départementale n° 3, a été intégrée dans le thème logement-hébergement. Pour 2020, les deux nouvelles actions d'initiative départementale, portant respectivement sur l'accompagnement de la croissance de l'IAE et la sécurisation des parcours d'insertion des BRSA, ont été intégrées au thème « insertion-formation-emploi et mobilité ».

¹⁰⁴ Première association de protection de l'enfance et de l'adolescence du département de Seine-Saint-Denis.

¹⁰⁵ Association gestionnaire d'hébergement et d'appartements de coordination thérapeutique proposant un accompagnement global (social, médical, psychologique) aux personnes.

¹⁰⁶ Mouvement associatif rassemblant des citoyens qui s'engagent de manière locale pour lutter contre les problèmes de logement.

Comme le montre le tableau 77 ci-dessus, en 2019, dans le Département de Seine-Saint-Denis, l'action d'initiative départementale n° 2, relative au développement de l'aller-vers en **santé**, est plus financée que les autres. Elle est suivie de près par l'action 1 portant sur la consolidation des parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE. En revanche, le montant prévisionnel alloué à l'initiative départementale n° 3, qui concerne la consolidation des parcours d'insertion vers le logement et le développement des alternatives à l'hôtel, est moins important.

En 2019, presque la moitié (49 %) du budget prévisionnel des mesures d'initiative départementale est allouée à la 2^{ème} mesure d'initiative départementale et 41 % à l'action 1. La mesure d'initiative départementale n° 3 bénéficie d'un financement bien moins élevé : seul 12 % du budget prévisionnel est accordé à cette action.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020	
	Montants	%	Montants	%
Action 1 : Consolider les parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE	2 078 000	41 %	560 340	7 %
Action 2 : Développer l'aller-vers en santé	2 372 000	47 %	1 568 000	21 %
Action 3 : Consolider les parcours d'insertion vers le logement et développer des alternatives à l'hôtel	633 000	12 %	604 000	8 %
Action 4 : Accompagner la croissance de l'IAE	Non existante	Non existante	2 100 000	28 %
Action 5 : Sécuriser les parcours d'insertion des BRSA	Non existante	Non existante	2 778 000	36 %
Total	5 083 000	100 %	7 610 340	100 %

76. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures d'initiative départementale Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020

Ainsi, en 2019, par rapport aux autres Départements de notre panel, on constate que la Seine-Saint-Denis axe davantage ses mesures d'initiative **sur la santé** des publics et sur **l'accompagnement**, notamment des jeunes. De manière plus générale, les mesures contractualisées s'inscrivent plutôt dans des orientations préventives.

Pour l'année 2020, les choix du Département de Seine-Saint-Denis **évoluent**. En effet, ce dernier inscrit deux nouvelles mesures d'initiative départementale à la convention : une relative à l'accompagnement de la croissance de l'IAE et une seconde portant sur la sécurisation des parcours d'insertion des BRSA comme nous l'avons dit précédemment. Il injecte des montants prévisionnels plus élevés dans ces deux mesures que dans les autres.

En 2020, 36 % du budget prévisionnel des mesures d'initiative départementale est alloué à la mesure 5 sur la sécurisation des parcours d'insertion des BRSA, plus d'un quart du montant prévisionnel (28 %) des mesures départementales revient à l'action 4, portant sur l'accompagnement de la croissance de l'IAE, un peu plus d'un cinquième du budget (21 %) est

dirigé vers l'action 2 sur le développement de l'aller-vers en santé et seulement 8 % et 7 % du montant prévisionnel revient respectivement aux actions 3 – consolider les parcours d'insertion vers le logement et développer des alternatives à l'hôtel – et 1, portant sur la consolidation des parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020	
	%		%	
	Etat	Département	Etat	Département
Action 1 : Consolider les parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE	33 %	67 %	96 %	4 %
Action 2 : Développer l'aller-vers en santé	25 %	75 %	14 %	86 %
Action 3 : Consolider les parcours d'insertion vers le logement et développer des alternatives à l'hôtel	32 %	68 %	33 %	67 %
Action 4 : Accompagner la croissance de l'IAE	Non existante	Non existante	48%	52 %
Action 5 : Sécuriser les parcours d'insertion des BRSA	Non existante	Non existante	60 %	40 %

77. Répartitions prévisionnelles État / Département des différentes mesures d'initiative départementale Département de Seine-Saint-Denis - 2019 et 2020

Concernant la répartition des financements prévisionnels État / Département de Seine-Saint-Denis en 2019, on note que le **Département s'engage plus** que l'État sur l'ensemble des actions départementales.

En effet, en 2019, il est prévu que le CD de Seine-Saint-Denis prenne à sa charge les trois quarts du budget prévisionnel de l'action d'initiative départementale portant sur l'aller-vers en santé et les deux-tiers (67 % et 68 %) du montant prévisionnel des deux autres mesures d'initiative départementale contre 32 % (pour l'action 3) et 33 % (pour l'action 1) pour l'État.

En 2020, les choses **évoluent** : tout d'abord, la convention prévoit que deux d'actions d'initiative départementale - l'action 1 portant sur la consolidation des parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE et l'action 5 relative à la sécurisation des parcours d'insertion des BRSA – soient davantage financées par l'État que par le Département : la première l'est d'ailleurs presque exclusivement par ce dernier ; ensuite, entre 2019 et 2020, la part du Département consacrée à l'action 2, qui concerne le développement de l'aller-vers en santé augmente ; tandis la répartition des financements État / Département relative à l'action 3 – Consolider les parcours d'insertion vers le logement et développer des alternatives à l'hôtel reste identique ; enfin, l'action d'initiative départementale n° 4 qui concerne l'accompagnement de la croissance de l'IAE est presque financée à part égale entre l'État et le Département.

En 2020, la convention État / Département de Seine-Saint-Denis prévoit que l'action 1 soit financée à 96 % par l'État et à 4 % par le Département. De la même manière, la mesure d'initiative départementale n° 5 est davantage financée par l'État : à 60 % par ce dernier et à 40 % par le Département. L'action 2 est majoritairement financée par le Département, à 86 %. Ce dernier injecte également davantage d'argent dans les mesures d'initiative départementale 3 et 4 : il prévoit de financer les deux tiers (67 %) de l'action 3 portant sur la consolidation des parcours d'insertion vers le logement et le développement des alternatives à l'hôtel et un peu plus de la moitié (52 %) de l'initiative relative à l'accompagnement de la croissance de l'IAE.

En Seine-Saint-Denis, les échanges liés à la SNPLP ont permis d'établir une dynamique collective de travail entre l'État local, notamment la PDEC, et le CD 93, mais aussi avec les services déconcentrés de l'État et des organismes de la protection sociale et de l'emploi, tant sur les axes de la Stratégie pauvreté que sur la définition des indicateurs présents dans la CALPAE. Ceci a permis la mise en place **d'une stratégie territorialisée** de lutte contre la pauvreté.

« Contrairement au fonctionnement traditionnel où l'État et les collectivités territoriales font puis discutent, [l'État et le CD] échangent ici en amont pour repérer "les trous dans la raquette", se coordonner, amender et donc produire plus d'intelligence ensemble ».

« La SNPLP a fait évoluer le travail entre l'État local et le CD 93, [...], le CD a compris l'intérêt des indicateurs et de travailler étroitement avec l'État. Cela crée une dynamique collective car il a accès à l'ARS, au Rectorat, à la CPAM. Ils ont progressé collectivement sur le suivi des mesures et les indicateurs de résultat ».

« Les relations [entre l'État et le CD] ont permis la mise en place d'une stratégie territoriale, plaidée par le CD dans ses échanges initiaux avec l'État, dans le cadre de la SNPLP qu'il considère comme une politique partenariale par nature : elle engage des acteurs autres que le CD (CAF, Éducation nationale, missions locales, Pôle Emploi, y compris hors insertion). C'est une chance que l'État local ait entendu cette vision d'élargir le scope de la déclinaison de la SNPLP, en ne la limitant pas à la contractualisation avec le CD : travailler ensemble permet d'aller plus loin et d'éviter le problème des politiques françaises : perdre de l'énergie à se coordonner. [...] ».

À ce titre, d'une part, certaines actions portent sur des publics et / ou des territoires particuliers du Département et, d'autre part, les partenaires et / ou pilotes de certaines actions ou sous-actions des contrats État / Départements de Seine-Saint-Denis sont nombreux et issus de divers secteurs. En effet, le Département de Seine-Saint-Denis cherche à assurer un **maillage serré du territoire** en s'appuyant sur des acteurs locaux, des partenaires et des associations.

Les différentes actions des conventions État / Département de Seine-Saint-Denis ciblent les enfants et jeunes de familles très pauvres ou confiés à l'ASE, les MNA, les populations Roms et tsiganes, les Sans domicile fixe (SDF), les jeunes fugueurs, les jeunes en situation d'errance des villes de Romainville et de Montreuil, les demandeurs d'emploi, notamment âgés, et les BRSA, y compris ceux anciens dans le dispositif sur Plaine Commune et le territoire d'Est Ensemble.

Parmi les partenaires repérés dans les conventions, on compte entre autres l'État, l'ARS, la Région Île-de-France, le CD93 et le service social départemental, la Mission métropolitaine des conduites à risques (MMPCR), des Villes et des CCAS, la Mairie de Paris, la CPAM, la CAF, Pôle Emploi, Cap Emploi, des acteurs de la PMI, de l'ASE, du handicap, des hôpitaux, des dentistes libéraux, l'Université de chirurgie dentaire de Montrouge, des organismes de formation, la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), la Société Grand Paris Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Direccte, des entreprises partenaires, des structures de l'IAE et des associations comme Rues et Cités¹⁰⁷, Hors la rue¹⁰⁸, Envergure¹⁰⁹, Emmaüs, La Sauvegarde¹¹⁰, l'Association départementale pour la promotion des Tsiganes et voyageurs (ADEPT93), Convergence93¹¹¹, etc.

Ainsi, « un **travail étroit** entre l'État et le Département permet d'assurer un suivi régulier des engagements pris et du bon emploi des fonds de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Et l'animation par la PDEC d'un comité stratégique territorial mensuel consacré aux sujets d'insertion et d'emploi permet [...] l'articulation de cette programmation avec les plans d'actions de l'État et des autres acteurs » (Rapport d'exécution 2019 État / CD 93, 2021, p. 2).

Les Hautes-Pyrénées : un Département qui cherche à faire valoir sa stratégie de développement social

Dans le département des Hautes-Pyrénées, en 2013, des **crues** ont contribué à la constitution d'un réseau local d'action publique entre les membres du conseil départemental, des maires et des représentants du monde socio-économique. La constitution de ce réseau a enclenché différentes dynamiques de confiance, d'échanges et de fédérations entre ces acteurs (élus, professionnels de terrain, équipes locales, etc.).

Avec l'animation du Département, cette dynamique collaborative s'est alors élargie. D'une part, elle a débouché sur des réunions territoriales concernant des **thèmes intersectoriels** entre les membres du CD et les acteurs locaux et sur des habitudes de travail communes entre ces derniers, via des réunions locales du Pôle d'équilibre territorial rural (PETR). D'autre part, elle a été à l'origine de la rédaction d'un schéma départemental de développement social, appelé Solid'Action 65.

¹⁰⁷ Cette association travaille auprès des différentes communautés tsiganes du 93.

¹⁰⁸ Il s'agit d'une équipe mobile pluridisciplinaire qui se rend auprès des jeunes en situation d'errance.

¹⁰⁹ Il s'agit d'une structure d'insertion qui vise à développer les compétences des personnes et à favoriser leur évolution professionnelle.

¹¹⁰ Association de protection de l'enfance.

¹¹¹ Il s'agit du réseau des missions locales de la Seine-Saint-Denis.

« En 2013, il y a eu des crues importantes dans le département. Le Président du CD a alors pris les choses en mains, en fédérant divers acteurs de terrain, notamment des élus locaux et des acteurs du Bâtiment et des travaux publics (BTP), avec le conseil départemental ».

« Partant de cette dynamique, un projet de territoire a été engagé en 2014-2015 [...] entre le CD et les acteurs locaux [...]. Le schéma de développement social du CD est donc issu de réunions territoriales entre les élus du Département et les autres élus, acteurs et habitants du territoire. Dès 2015-2016, des tours de table avaient lieu avec des personnes venant de différents horizons sur un sujet : l'idée était de mettre en commun les forces et les faiblesses des uns et des autres afin de résoudre des questions. De ces tours de tables est né le schéma Solid'Action ».

Travaillé avec l'aide d'un consultant, lui-même ancien Directeur général des solidarités (DGS) d'un Département chantre de cette notion, ce schéma départemental de **développement social** repose sur cinq axes transversaux : la jeunesse, l'emploi et l'économie, la mobilité, le numérique, et la gouvernance et la participation citoyenne. Il favorise les actions transversales internes au Département et avec ses partenaires tout en prévoyant une agence départementale d'aide aux communes pour accompagner l'investissement et le développement de ces dernières.

« Dans le cadre du projet Solid'Action, l'idée était de placer l'action et la politique sociale au cœur de toutes les politiques publiques ».

« Au début, dans le schéma Solid'Action, les acteurs ont produit un inventaire des actions mais un schéma est tout sauf cela. Il s'agit plus d'une manière de travailler et d'appréhender les relations entre les acteurs, les partenaires et les problématiques que de dire "on a un schéma avec dix fiches actions à développer" ».

Lors de la mise en place de la convention de contractualisation État / Département signée le 21 juin 2019 sur la période 2019-2021, les membres du conseil départemental des Hautes-Pyrénées ont **intégré** leur schéma départemental de développement social à la convention SNPLP¹¹². Les actions présentes dans le contrat s'appuient donc sur le projet de territoire, le schéma de services à la population et le schéma de développement social du Département des Hautes-Pyrénées.

« Dans la contractualisation, le CD a joué la transparence. Il y a inscrit son schéma départemental de service à la population qui constitue le socle, et décliné avec les Maisons France service et le PASIP et avec un comité de pilotage commun entre les deux ».

¹¹² Dans la 1^{ère} convention, signée en 2019, se trouvait une action sur les contrats aidés dans le secteur marchand visant à favoriser le retour à l'emploi des BRSA, qui se poursuit, et une recherche-action sur l'intégration concomitante de l'insertion et du logement, qui s'est poursuivie lors de la 2^{ème} année mais qui va s'arrêter. Une 3^{ème} action porte sur la création d'un lieu ressource pour les familles monoparentales. Elle est maintenue. Trois autres actions sont venues s'ajouter à celles énoncées précédemment, à savoir une action sur les ateliers et chantiers d'insertion, une sur la mise en place de conférences territoriales correspondant en fait aux comités locaux du travail et du développement social et une sur l'aide au démarrage d'une agence immobilière interdépartementale à vocation sociale avec le FJT.

« En 2020, en plus des initiatives départementales présentes dans la convention 2019, à savoir : 1/ favoriser le retour à l'emploi des BRSA, 2/ une plateforme emploi-logement, 3/ et une action de tiers lieux pour les familles monoparentales, le CD a lancé les conférences territoriales qu'il souhaite renforcer en 2021. Dans l'action formation, le CD intègre aussi des actions sur le développement social. En 2020-2021, il a poussé sur les conférences territoriales et sur une compétence développement social dans la formation ».

En signant la convention État / Département, les Hautes-Pyrénées ont cherché à s'inscrire dans la continuité de la politique départementale déjà fortement inscrite dans le territoire. Comme le montre le tableau 79 ci-dessous, dans la convention, en 2019, le montant prévisionnel des mesures contractualisées s'élève à **1 164 024 €**. Ce montant est proche des budgets prévisionnels des mesures contractualisées dans les départements bretons.

En effet, en 2019, en Bretagne, sur les mesures contractualisées, les montants prévisionnels étaient respectivement de 1 172 859 €, 1 500 958 €, 1 442 822 € et 1 069 758 € pour le Finistère, l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan et les Côtes-d'Armor. La somme prévisionnelle des mesures contractualisées pour les Hautes-Pyrénées est moins élevée que celle des départements des Hauts-de-France, comme l'Aisne et l'Oise où elle s'élève respectivement à 1 546 980 € et à 1 808 506 € en 2019 ; elle est encore plus éloignée des budgets prévisionnels des mesures contractualisées du Pas-de-Calais (4 167 638 €) et du Nord (8 868 300 €), et beaucoup moindre que celle de la Somme (16 548 844 €).

	Prévisionnel 2019		Réalisé 2019		Prévisionnel 2020			Réalisé 2020	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%		Montants	%
Mesures socles	1 028 724	88 %	1 015 140	88 %	1 220 867	75 %		1 926 818	86 %
Mesures d'initiative départementale	135 300	12 %	137 000	12 %	414 272	25 %		320 272	14 %
Total	1 164 024	100 %	1 152 140	100 %	1 635 139	100 %		2 247 090	100 %
	État	Département	État	Département	État	Département	Autres financements	État	Département
Part État / CD sur l'ensemble des mesures contractualisées	24 %	76 %	24 %	76 %	29 %	66 %	5 %	21 %	79 %
Part État / CD sur les mesures socles	20 %	80 %	20 %	80 %	25 %	75 %	0 %	16 %	84 %
Part État / CD sur les mesures d'initiative départementale	59 %	41 %	55 %	45 %	42 %	38 %	20 %	53 %	47 %

78. Engagements et répartitions prévisionnelles et réalisées : mesures contractualisées / mesures socles / mesures d'initiative départementale - Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020

En 2020, on constate que le montant prévisionnel des mesures contractualisées dans les Hautes-Pyrénées augmente par rapport à 2019 : il est multiplié par un peu moins d'1,5, passant de 1 164 024 € à 1 635 139 €.

En 2019, on observe que **88 %** des mesures contractualisées dans les Hautes-Pyrénées concernent **des mesures socles** tandis que 12 % se réfèrent à des mesures d'initiative départementale.

En Bretagne, la même année, pour le Finistère, l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor, on constate une assez grande convergence concernant la structure des mesures contractualisées par rapport au Département des Hautes-Pyrénées : 80 à 87 % des mesures y sont aussi des mesures socles. Seul le Morbihan se distingue : la part des mesures socles de ce Département dans le total des mesures contractualisées s'élève à 97 %. De manière générale, dans les départements des Hauts-de-France, en 2019, les deux tiers des mesures contractualisées sont des mesures socles.

En 2020, par rapport à 2019, la part des financements prévisionnels attribués aux mesures socles diminue dans les Hautes-Pyrénées : de 88 % en 2019 à 75 % en 2020. À l'inverse, celle des montants prévisionnels accordés aux actions **d'initiative départementale double** : de 12 % en 2019 à 25 % en 2020.

Concernant l'ensemble des mesures contractualisées, en 2019, on note un **effort financier** plus important de la part du **Département** des Hautes-Pyrénées que de l'État : les trois quart (76 %) des montants prévisionnels alloués aux mesures contractualisées proviennent du Département et un quart (24 %) de l'État.

En Bretagne, en 2019, pour les Côtes-d'Armor, le Finistère et l'Ille-et-Vilaine, les mesures contractualisées sont financées à parts égales (50 %-50 %) entre l'État et les Départements. Dans le cas du Morbihan, 67 % des financements alloués aux mesures contractualisées proviennent du Département. La configuration des Hautes-Pyrénées se rapproche donc de celle du Morbihan. De la même manière, en 2019, les mesures contractualisées sont financées à parts égales (50 % - 50 %) entre l'État et les Départements du Nord et du Pas-de-Calais. En revanche, l'Aisne se mobilise un peu plus que l'État dans les mesures contractualisées (57 %) et la Somme beaucoup plus que ce dernier (à 93 %).

En outre, en 2020, s'agissant des mesures contractualisées, **l'effort financier** reste plus important pour le **Département** des Hautes-Pyrénées que pour l'État mais il tend à diminuer.

Tout d'abord, deux tiers (66 %) des mesures contractualisées en 2020 le sont par le Département (contre 76 % en 2019). Ensuite, les montants prévisionnels alloués aux mesures contractualisées sont financés à 29 % par l'État en 2020 contre 24 % par ce dernier en 2019. Enfin, en 2020, on constate que 5 % des mesures contractualisées le sont par d'autres financeurs ou parties prenantes à la convention de contractualisation (associations, organismes de l'emploi et de la protection sociale, etc.), ce qui n'était pas le cas l'année précédente.

En 2019, les mesures socles sont financées à **80 %** par le Département des Hautes-Pyrénées et à **20 %** par l'État et les mesures d'initiative départementale à **59 % par l'État** et à **41 %** par le Département.

La même année, pour l'ensemble des départements bretons, les mesures socles sont financées à 55 % par les Départements et à 45 % par l'État et les mesures d'initiative départementale à la même hauteur (50 % - 50 %) par ces deux parties prenantes de la convention de contractualisation. Pour l'ensemble des départements des Hauts-de-France, les mesures socles sont financées à 71 % par les Départements et les actions d'initiative départementale à 77 % par ces derniers.

Par rapport aux départements bretons, on formule donc l'hypothèse que le Département des Hautes-Pyrénées cherche à **garder la main** sur des mesures qu'il finançait déjà avant la mise en place de la SNPLP et des contrats État / Département. En 2020, l'effort financier de l'État consacré aux actions d'initiative départementale reste, comme en 2019, plus important que celui du Département des Hautes-Pyrénées mais il tend à diminuer entre 2019 et 2020.

Pour l'État, il passe de 59 % à 42 % entre 2019 et 2020, et de 41 % à 38 % pour le Département.

Toutefois, cette baisse est **compensée** par des financements venant d'autres organismes ou parties prenantes au contrat.

En 2020, 20 % des mesures d'initiative départementale sont financées par des partenaires autres, alors que ces derniers n'ont pas pris part au financement des actions départementales en 2019.

	Prévisionnel 2019		Réalisé 2019		Prévisionnel 2020		Réalisé 2020	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Mesure socle 1 : Prévention des sorties sèches de l'ASE	657 000	64 %	657 000	64 %	637 400	53 %	960 138	50 %
Mesure socle 2 : PASIP	120 000	12 %	120 000	12 %	120 000	10 %	153 125	8 %
Mesure socle 3 : Réfèrent de parcours	60 000	6 %	60 000	6 %	60 000	5 %	419 574	22 %
Mesure socle 4 : Insertion des BRSA	115 402	11 %	101 160	10 %	163 467	13 %	137 400	7 %
Mesure socle 5 : Garantie d'activité	76 322	7 %	76 980	8 %	200 000	16 %	207 581	11 %
Mesure socle 6 : Formation des travailleurs sociaux	/	/	/	/	40 000	3 %	49 000	2 %
Total	1 028 724	100 %	1 015 140	100 %	1 220 867	100 %	1 926 818	100 %

79. Répartitions prévisionnelles et réalisées des différentes mesures socles Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020

En 2019, au niveau du département des Hautes-Pyrénées, l'action socle 1 relative à la prévention des sorties sèches de l'ASE **apparaît davantage financée** que les autres.

64 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à cette mesure. Les mesures socles 2 et 4 portant respectivement sur le premier accueil social inconditionnel de proximité (PASIP) et l'orientation des BRSA bénéficient de financements moins élevés : seul 12 % et 11 % du budget prévisionnel est accordé à chacune de ces mesures. Les montants alloués aux actions socles 5 (Garantie d'activité) et 3 (Réfèrent de parcours) sont encore moindres : seul 7 % et 6 % du budget prévisionnel est accordé à ces mesures. La même année, pour l'ensemble des départements de Bretagne, une des mesures plus financées que les autres porte aussi sur la prévention des sorties sèches de l'ASE. Contrairement au cas breton, dans les Hauts-de-France, les mesures socles 4 et 5 concernant l'orientation et l'accompagnement vers l'insertion des BRSA apparaissent davantage financées que les trois autres.

En outre, en 2020, dans les Hautes-Pyrénées, on note l'apparition d'une 6^{ème} mesure socle portant sur la **formation des travailleurs sociaux**, en lien avec le schéma de développement social du Département.

Cette mesure socle qui n'existait pas dans la convention État / Département des Hautes-Pyrénées en 2019 a pour objectif de « renforcer et valoriser le travail social, de sensibiliser et d'informer les travailleurs sociaux sur des enjeux de transformation de la société, des institutions et des besoins sociaux des individus. Elle a aussi pour but de faire évoluer et renforcer les pratiques professionnelles, de développer des compétences professionnelles pour assurer une qualité dans l'accompagnement des personnes concernées à travers la formation continue des travailleurs sociaux », notamment du Département (Rapport d'exécution État / Département des Hautes Pyrénées, 2020, p. 34).

De plus, par rapport à 2019, en 2020, la 1^{ère} mesure socle semble toujours plus financée que les autres mais sa part diminue. Entre ces deux années, la part du budget prévisionnel consacrée aux mesures socles 2, 3 et 4 reste sensiblement la même mais celle de la **mesure socle 5 double**. Enfin, 3 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué au déploiement de la 6^{ème} nouvelle mesure, portant sur la formation des travailleurs sociaux.

En 2020, 53 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à la prévention des sorties sèches de l'ASE contre 64 % en 2019. 13 %, 10 % et 5 % du montant prévisionnel 2020 des mesures socles se rapporte respectivement aux actions socles 2, 4 et 3 relatives au PASIP, à l'orientation des BRSA et aux référents de parcours. En 2019, le budget prévisionnel en rapport avec chacune de ces mesures était respectivement de 12 %, 11 % et 6 %. Entre 2019 et 2020, le montant prévisionnel alloué à la mesure socle 5 relative à la Garantie d'activité passe de 7 % à 16 %.

En 2019 et en 2020, on note aussi que les mesures socles 2, 3, 5 et 6 (pour l'année 2020) sont financées à **parts égales** (50 % - 50 %) entre l'État et le Département des Hautes-Pyrénées.

C'est également le cas pour la majorité des mesures socles des départements de Bretagne et des Hauts-de-France.

En revanche, la mesure socle 4 portant sur l'orientation des BRSA est financée à 67 % par le Département et l'action socle 1 en lien avec la prévention des sorties sèches de l'ASE est presque exclusivement financée par ce dernier, à une hauteur de 94 %. On peut formuler l'hypothèse qu'un financement aussi élevé des Hautes-Pyrénées sur ces deux mesures socles s'inscrit dans la **continuité d'une politique départementale préventive** déjà fortement inscrite dans le territoire. Cette supposition est confortée lorsque l'on étudie les orientations thématiques des mesures d'initiative départementale présentes dans les conventions État / Département 2019 et 2020 des Hautes-Pyrénées.

Comme pour les conventions État / Départements de Bretagne, nous avons référé les différentes mesures d'initiative départementale présentes dans les conventions État / Département des Hautes-Pyrénées de 2019 et de 2020 à 6 thématiques :

L'accès aux droits et la lutte contre le non-recours ; l'enfance et la jeunesse ; le logement et l'hébergement ; les maraudes et l'aide alimentaire ; l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité ; et la santé.

Toutefois, dans le cadre de l'analyse des contrats État / Département des Hautes-Pyrénées, nous avons été amenés à intégrer un thème « autre », relatif à la **gouvernance territoriale**.

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes et aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Autre (gouvernance territoriale)	Total
2019	0	35 300	20 000	0	80 000	0	0	135 300
2020	0	130 000	50 000	0	228 272	0	6 000	414 272

80. Mesures d'initiative départementale : classement thématique Département des Hautes-Pyrénées – 2019 et 2020

Dans les conventions et rapports d'exécution, les différents thèmes se présentent sous forme d'actions. Pour présenter les montants indiqués dans le tableau 81 présent ci-dessus, nous avons donc sommé les budgets prévisionnels des actions relatives à chacun de ces thèmes pour le Département des Hautes-Pyrénées, pour l'année 2019 d'un côté et pour l'année 2020 de l'autre.

En 2019, le Département des Hautes-Pyrénées a choisi **trois thématiques** dans le cadre de la mise en place de ses actions d'initiative départementale.

Il a réparti ses actions sur les thèmes de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (80 000 €), de l'enfance et de la jeunesse (35 300 €) et du logement et de l'hébergement (20 000 €).

En 2020, ce même Département a non seulement ajouté une thématique aux actions d'initiative départementale qu'il a déployées - celle de la **gouvernance territoriale**, avec un montant d'une hauteur de 6 000 € - mais aussi **augmenté** l'ensemble des montants prévisionnels associés aux autres thèmes.

En effet, entre 2019 et 2020, les montants prévisionnels des mesures d'initiative départementale liés au thème de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité ont été multipliés par 2,8, passant de 80 000 € en 2019 à 228 272 € en 2020 ; les sommes prévisionnelles se rapportant au thème de l'enfance et de la jeunesse ont été multipliées par 3,6, passant de 35 300 € à 130 000 € et celles relatives au thème du logement et de l'hébergement ont été multipliées par 2,5 : elles sont de 20 000 € en 2019 et de 50 000 € en 2020.

En 2019, la convention passée entre l'État et le CD des Hautes-Pyrénées comprend **quatre mesures** d'initiative départementale.

La 1^{ère} action, intitulée Dispositif HA-PY ACTIFS, a « pour objectif de permettre le retour à l'emploi des BRSA en accordant une aide à l'emploi aux entreprises du secteur marchand. Les contrats dénommés HA-PY ACTIFS constituent un levier économique et social qui facilite les recrutements par les entreprises et l'accès à l'emploi pour les BRSA » (Rapport d'exécution État / Département des Hautes-Pyrénées 2019, 2020, p. 25).

En cohérence avec les axes de la SNPLP et dans le prolongement des actions locales d'appui au logement à Tarbes, mais aussi en cohérence avec la politique de la ville et l'opération Cœur de ville, l'action d'initiative départementale 2, titrée « Plate-forme Insertion logement », vise à expérimenter une plateforme locale emploi/logement (Ibid., p. 27).

L'action 3, « création d'un "lieu ressource et d'échange" non stigmatisant pour les personnes en situation de monoparentalité couplé à une offre de logement tremplin pour des familles vulnérables vise la création d'un tiers-lieu neutre, non stigmatisant, reposant sur une mise en réseau des acteurs et associant étroitement les familles monoparentales tant à son élaboration qu'à son fonctionnement » (Ibid., pp. 31-32). Ce tiers-lieu est présenté comme un lieu d'écoute visant à répondre aux multiples problématiques (juridiques, de logement, financières, liées à la parentalité) des ménages monoparentaux et des familles vulnérables. Il repose sur le partage d'expériences, l'entraide et s'inspire des maisons de familles.

Enfin, la 4^{ème} action, appelée « développer la prévention spécialisée pour les jeunes de 18 à 25 ans est une mesure d'extension d'une action de (ré)insertion socio-professionnelle des jeunes les plus éloignés de l'emploi de 18 à 25 ans habitant les QPV de Tarbes et de Lourdes » (Ibid., p. 36).

En 2020, en plus des quatre mesures d'initiative départementale citées ci-dessus, le Département des Hautes-Pyrénées a ajouté **trois autres** actions départementales à la convention.

Une 5^{ème} action de « soutien aux Ateliers et chantiers d'insertion (ACI) » ayant pour objectif d'accompagner les salariés dans leur projet d'insertion professionnelle pour favoriser leur reprise d'activité.

Une 6^{ème} mesure « d'aide à la création d'une agence immobilière à vocation sociale (AIVS), départementale et intégrée » dans les Hautes-Pyrénées, en particulier dans le parc privé, pour les personnes en situation d'insertion par le logement ou à faible mobilité, en lien avec le schéma départemental de développement social Solid'Action 65.

Une 7^{ème} action appelée « Ancrage territoriale de la Stratégie (conférences territoriales) » qui a pour but « d'améliorer la gouvernance territoriale des politiques sociales par la mise en place de conférences territoriales animant des projets de territoires (partage de la démarche de développement social auprès des EPCI, croisement des politiques sociales et mise en œuvre de la gouvernance partagée, élaboration d'un diagnostic social commun sur les bassins de vie et co-élaboration d'un projet de territoire, mutualisation des outils de gouvernance, inscription de l'action dans la démarche du Haut conseil du travail social (HCTS) des comités locaux, etc. » (Ibid., p. 58).

	Prévisionnel 2019		Réalisé 2019		Prévisionnel 2020		Réalisé 2020	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Action 1 : Dispositif HA-PY ACTIFS	80 000	59 %	97 000	71 %	80 000	19 %	91 000	28 %
Action 2 : Plateforme insertion-logement	10 000	7 %	10 000	7 %	10 000	2 %	10 000	3 %
Action 3 : Création d'un lieu ressources et d'échange non stigmatisant	10 000	7 %	NR	NR	10 000	2 %	10 000	3 %
Action 4 : Développer la prévention spécialisée	35 300	26 %	30 000	22 %	130 000	32 %	31 000	10 %
Action 5 : Soutien aux ateliers chantiers d'insertion	/	/	/	/	148 272	37 %	148 272	47 %
Action 6 : Aide à la création d'une agence immobilière à vocation sociale, départementale et intégrée	/	/	/	/	30 000	7 %	30 000	9 %
Action 7 : Ancrage territorial de la Stratégie	/	/	/	/	6 000	1 %	0	0 %
Total	135 300	100 %	137 000	100 %	414 272	100 %	320 272	100 %

81. Répartitions prévisionnelles et réalisées des différentes mesures socles Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020

En 2019, dans les Hautes-Pyrénées, l'action d'initiative départementale 1, portant sur le **dispositif HA-PY ACTIFS**, semble davantage financée que les autres, au même titre que l'action 4, relative au développement de la prévention spécialisée pour les jeunes de 18 à 25 ans.

Plus de la moitié (59 %) du budget prévisionnel des mesures d'initiative départementale est alloué à la première mesure et un peu plus d'un quart (26 %) à la mesure 4. Les mesures d'initiative départementale 2 et 3 portant respectivement sur la plateforme Insertion-logement

et la création d'un lieu de ressource et d'échange bénéficiant de financements moins élevés : seul 7 % du budget prévisionnel est accordé à chacune de ces mesures.

En revanche, en 2020, les **actions** d'initiative départementale **5 et 4** portant respectivement sur le soutien aux ACI et sur le développement de la prévention spécialisée pour les jeunes de 18 à 25 ans apparaissent plus financées que les autres, tout comme l'action 1 sur le dispositif HA-PY ACTIFS.

37 % du budget prévisionnel des mesures d'initiative départementale est alloué à la mesure 5 et 32 % à la mesure 4. La mesure d'initiative départementale 1 recueille 19 % des financements alloués aux actions d'initiative départementale, tandis que la mesure 6 obtient 7 % des montants prévisionnels des mesures à l'initiative du Département des Hautes-Pyrénées et que les mesures 2, 3 et 7 bénéficient de financements beaucoup moins élevés : seul 2 % du budget prévisionnel est accordé aux mesures 2 et 3, et 1 % à la mesure 7.

Ainsi, entre 2019 et 2020, on constate que le Département des Hautes-Pyrénées axe de plus en plus ses mesures d'initiative sur l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité, à l'aide de mesures préventives et d'accompagnement des publics, notamment des bénéficiaires de minima sociaux, et sur l'enfance/jeunesse, grâce à des mesures de prévention spécialisée. En cela, le Département semble donc chercher à **rejoindre son schéma départemental de développement social**.

Concernant la répartition des financements prévisionnels État / Département des Hautes-Pyrénées pour chacune des mesures d'initiative départementale, pour 2019 comme pour 2020, on constate que toutes les mesures sont financées à **parts égales** (50 % - 50 %) entre l'État et le Département, à l'**exception de l'action 4** portant sur le développement de la prévention spécialisée pour les jeunes.

En effet, en 2019, cette mesure est financée, de manière prévisionnelle, à 85 % par l'État et à 15 % par le Département, et en 2020, elle est financée à 64 % par divers co-financeurs (Groupe d'intérêt public (GIP) Politique de la ville, CAF, Office public de l'habitat des Hautes-Pyrénées (OPH65), autres bailleurs sociaux, Communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées (CATLP), État), à 24 % par l'État et à 12 % par le Département.

Au titre des conventions de contractualisation État / Département 2019-2020 des Hautes-Pyrénées, on relève à la fois l'importance du **cadre exercé par l'État** avec l'énoncé des 5 mesures socles mais aussi la possibilité, pour les membres du département, **de jouer sur l'inscription de nouvelles mesures socles**, telle que celle portant sur la formation des travailleurs sociaux, en lien avec le schéma de développement social du Département, et sur le dosage de chacune de ces mesures. En effet, le Département des Hautes-Pyrénées a davantage misé sur la mesure socle 1, portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE, que sur les autres mesures socles, et il a cherché à financer presque l'entièreté de cette 1^{ère} mesure en 2019 et en 2020.

En outre, on note que dans les Hautes-Pyrénées, les orientations thématiques portées dans les mesures d'initiative départementale s'inscrivent en rapport direct avec le **schéma départemental de développement social** du territoire : elles ciblent des publics (jeunes sortants de l'ASE, bénéficiaires de minima sociaux, demandeurs d'emploi) et des territoires (Tarbes, Lourdes, QVP) particuliers.

Par exemple, le dispositif HA-PY ACTIFS et l'action 5 de soutien aux ACI visent à favoriser le développement économique et social des Hautes-Pyrénées alors que la 2^{ème} mesure d'initiative départementale relative à la Plate-forme insertion-logement s'inscrit en cohérence avec les axes de la SNPLP, de la politique de la ville et de l'opération cœur de ville des Hautes-Pyrénées, et que la 6^{ème} mesure d'aide à la création d'une AIVS départementale et intégrée rejoint le schéma départemental de développement social Solid'Action 65. De son côté, la mesure d'initiative départementale consacrée à la création d'un lieu ressource et d'échange s'inspire de l'expérimentation des maisons de familles, jusqu'alors exclusivement déployée dans les grandes agglomérations. Elle vise à être adaptée au territoire des Hautes-Pyrénées. L'action intitulée développer la prévention spécialisée pour les jeunes de 18 à 25 ans habitant les QPV de Tarbes et de Lourdes souhaite faire de ce volet « un enjeu central des contrats de ville 2015/2020 » (Ibid., p. 36). Enfin, l'action d'initiative départementale portant sur les conférences territoriales cherche à favoriser la mise en œuvre d'une gouvernance partagée en rapport avec les politiques sociales.

Dans la convention État / CD 65, les mesures d'initiative départementale mises en place en 2019 et en 2020 valorisent donc les **actions partenariales** et l'**articulation de différents thèmes**. En outre, l'initiative départementale des Hautes-Pyrénées se rapportant à la mise en place de conférences territoriales semble constituer une **particularité territoriale** de notre panel. Enfin, les actions portées par le Département des Hautes-Pyrénées au sein des conventions État / Département 2019 et 2020 s'inscrivent plutôt dans des orientations préventives.

Le rapport d'exécution 2019 du CD des Hautes-Pyrénées a été validé par le Commissaire, mais celui de 2020 restait **non validé par l'État** au moment de notre enquête ; le Commissaire souhaitant que le Département justifie plus précisément les actions qu'il a développées grâce aux financements de la Stratégie. Ainsi, au-delà de la faiblesse des montants engagés dans la convention, le conseil départemental des Hautes-Pyrénées déplore « le manque de marges de manœuvre laissées au CD pour répondre à ses enjeux de développement social » et s'interroge sur la prorogation des crédits liés à la convention.

« Le Commissaire souhaite que le CD valorise l'apport de la part État, mais avec l'approche du CD valorisant l'existant, les choses sont plus compliquées à justifier. Du coup, on ne s'opposera pas aux éventuelles réfections de crédits ».

Le Département indique aussi un manque en termes **d'ingénierie** pour répondre aux AAP nationaux ou régionaux :

« Le CD réfléchit à une stratégie politique en rapport avec les appels à projets : quand les associations sont structurées ou qu'il existe des GIP politique de la ville, il s'appuie sur les structures existantes pour y répondre. Or, au vu de sa petite taille, le Département n'a pas toujours de grosses structures fédératrices. Dans ce cas-là, il se retrouve en chef de file sur les réponses aux appels même si des montages peuvent être faits avec des associations. C'est souvent le Département qui s'occupe de l'ingénierie et du montage des projets et souvent les mêmes agents qui y répondent, ce qui constitue une limite ».

Le Nord : territoire démonstrateur et bénéficiaire d'une triple convention

Le Département du Nord jouit de **différentes spécificités**. Tout d'abord, il s'agit d'un département pauvre et il est le 1^{er} territoire démonstrateur de France dès 2018. D'autre part, il dispose de trois conventions de contractualisation : une passée entre l'État et lui-même ; une seconde, tripartite, avec l'État et le CD du Pas-de-Calais en rapport avec le Bassin minier et une dernière puisqu'il prend part à la convention de contractualisation État / Métropole européenne de Lille (MEL).

La première convention de contractualisation État / CD du Nord a bénéficié d'un **portage politique fort** de la part d'Olivier Noblecourt et de la Vice-Présidente insertion du Département. Elle a été signée à Lille, le 18 décembre 2018, en présence de Jacqueline Gourault, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de Christelle Dubos, Secrétaire d'État auprès de la Ministre des Solidarités et de la Santé.

Cette convention a été rédigée à **la hâte**, si bien que deux mesures socles ont été fusionnées et / ou peu cadrées et que la matrice d'indicateurs est venue s'inscrire dans la convention suite à la rédaction de celle-ci.

« Le Nord était territoire démonstrateur. La 1^{ère} contractualisation s'est faite en direct avec Olivier Noblecourt et son équipe. L'engagement du Nord dans la SNPLP était symbolique : grand département très pauvre, il y avait des injonctions à aller vite, à montrer l'exemple, et une communauté d'intérêts avec l'équipe d'Olivier Noblecourt. La variable politique a été fondamentale ; c'est pour ça que s'est allé vite. L'écriture de la contractualisation s'est faite en mode express, entre octobre et décembre 2018. Les mesures socles 4 et 5 sont fusionnées car au moment où on a signé, le référentiel n'était quasiment pas produit. La globalisation des 2 mesures a aussi été acceptée dans le contexte du 1^{er} CD qui signe, avec des choses qui n'étaient peut-être pas tout à fait calées ou qui l'ont été après, comme la matrice des indicateurs ».

« La convention État / CD du Nord [...] a été mise en place avant la sortie de l'instruction ministérielle mais après on n'avait pas encore de cadre, c'est justement à partir de ces retours des territoires démonstrateurs qu'on a aussi pu construire une instruction qui avait pour but d'être applicable et de coller aussi à la volonté politique d'abord, et aux contraintes autant des

Départements que des services de l'État. Avec le Nord, on est sur cette logique des territoires démonstrateurs qui, en partant un peu en avance, avaient un petit peu plus de souplesse ».

En outre, malgré leurs couleurs politiques différentes, les Départements du Nord et du Pas-de-Calais ont signé une convention commune relative au **Bassin minier** avec l'État, toujours avec le Délégué interministériel et avant que le Commissaire ne soit nommé et ne reprenne la main sur ces contrats, à partir des premiers avenants. La 2^{ème} vague de contractualisation a en effet eu lieu avec ce dernier, les équipes du CD du Nord et la PDEC.

« En tant que territoire démonstrateur au niveau du Bassin minier, le CD du Nord dispose d'une convention tripartite avec l'État et le CD du Pas-de-Calais. À l'autonomie 2018, les deux CD se sont engagés dans la Stratégie pauvreté, bien que leurs approches politiques et en termes d'insertion soient différentes. Leurs points communs étaient de développer des initiatives favorisant le retour à l'emploi des personnes et de soutenir les structures de l'IAE. Sur la zone du Bassin minier, les deux CD possèdent des objectifs macro-économiques communs et déclinent chacun des actions propres ».

Le statut de territoire démonstrateur du Nord a favorisé l'instauration d'une **dynamique de confiance** entre les membres du CD et de l'État local et encouragé l'inscription de ce Département dans l'animation des GT régionaux.

Les relations entre l'État local et le CD du Nord sont très bonnes. Ce dernier est satisfait du financement SNPLP mais, compte tenu de son statut institutionnel, de sa masse salariale, de son organisation pyramidale et de sa légitimité démocratique, la position des services de l'État est inconfortable : « on n'a pas beaucoup de leviers [...], on peut juste les encourager et les inviter à explorer certains sujets que nous jugeons prioritaires ».

« Les membres du CD du Nord ont été très pragmatiques : ils trouvaient intéressant de participer à une dynamique régionale. C'était aussi une manière de remercier l'État de son engagement pour le Département : "il nous aide à mettre en œuvre donc je veux bien être contributeur de la SNPLP à l'échelle régionale" ».

En outre, s'agissant du contenu de la convention de contractualisation État / Département du Nord, les échanges entre les membres du CD et de l'État local semblent avoir été **assez fluides**.

« Sur le fond de la contractualisation, l'État et le CD du Nord se rejoignent (ex. sur les sorties de l'ASE) même s'il peut y avoir quelques rares désaccords (ex. sur la prévention spécialisée où le CD souhaitait cibler les collégiens et non les jeunes adultes comme le proposait l'État) ».

En 2019, le Nord a contractualisé sur les 5 mesures socles du référencement étatique (la prévention des sorties sèches de l'ASE, le PASIP, les référents de parcours et **fusionné** les mesures socles 4 et 5 relatives à l'insertion, à l'orientation et aux parcours des BRSA).

Les actions à l'initiative du Département ont presque exclusivement porté sur le thème de **l'enfance-jeunesse**, parfois couplées avec des actions de **formation** (ouverture de maisons des

parents, externalisation de l'agrément des assistants maternels, accompagnement à la formation des bénévoles des espaces de vie sociale (EVS), etc.).

« Le CD est allé au-delà des mesures socles pour inclure beaucoup de "mesures hors socle" ».

De la même manière, les mesures relatives au Bassin minier ont concerné les thèmes de **l'enfance-jeunesse, de la santé et de l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité.**

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020		Prévisionnel 2021	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Mesures socles	5 579 800	63 %	12 402 478	57 %	17 410 640	65 %
Mesures d'initiative départementale	2 784 000	31 %	8 204 952	38 %	7 994 433	29 %
Mesures spécifiques du Bassin minier	504 500	6 %	1 176 501	5 %	1 754 350	6 %
Total	8 868 300	100 %	21 783 931	100 %	27 159 423	100 %
	État	Département	État	Département	État	Département
Part État / Département sur l'ensemble des mesures contractualisées	50 %	50 %	50 %	50 %	49 %	51 %
Part État / Département sur les mesures socles	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %
Part État / Département sur les mesures d'initiative départementale	50 %	50 %	50 %	50 %	52 %	48 %
Part État / Département sur les mesures du Bassin Minier	50 %	50 %	42 %	58 %	29 %	71 %

82. Engagements et répartitions prévisionnelles : mesures contractualisées/ mesures socles / mesures d'initiative départementale / mesures du Bassin minier - Département du Nord - 2019, 2020, 2021

En 2020 et en 2021, les mesures socles et du Bassin minier sont restées les mêmes dans la convention État/Département du Nord. Toutefois, différentes **mesures** d'initiative départementale sont **apparues** ou ont été **ôtées**.

En 2020, trois mesures d'initiative départementale ont été ajoutées à la convention : une 1^{ère} en rapport avec des ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté, une 2^{ème} portant sur un plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement et une 3^{ème} relative à un plan de formation des travailleurs sociaux. Les mesures relatives au Bassin minier n'ont pas changé. Le CD du Nord a fait financer des actions nouvelles dans les CALPAE de génération 2 et 3 : « l'État a donné son accord en 2020 pour un fonds exceptionnel d'aide à la sortie du confinement. Pour le 3^{ème} avenant, le CD a fait un focus sur les jeunes nordistes en s'adossant au plan national "1 jeune 1 solution" porté par un consortium Pôle Emploi-Mission Locale ».

En 2021, trois mesures d'initiative départementale n'étaient plus présentes dans la convention : il s'agit des actions d'accompagnement à la formation des bénévoles des EVS, des ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté et de l'action portant sur le plan de soutien aux

nordistes fragilisés en sortie de confinement. À l'inverse, trois nouvelles actions d'initiative départementale ont été intégrées au contrat : l'action intitulée « Proposer à chaque jeune majeur issu de l'ASE une mesure d'accompagnement dans et vers le logement », une action portant sur la mobilité à des fins d'insertion professionnelle – plateforme de mobilité, et une action de mobilité à des fins d'insertion professionnelle – diagnostic et accompagnement.

En particulier, comme le montre le tableau 83 ci-dessus, en 2019, dans la convention État / Département du Nord, le montant prévisionnel des mesures contractualisées s'élève à **8 868 300 €**.

Ce montant est plus important que celui de l'ensemble des mesures contractualisées dans les départements de Bretagne s'élevant à 5 186 397 € mais moins élevé que le budget prévisionnel des mesures contractualisées d'autres départements des Hauts-de-France, tels que la Somme (16 548 844 €) ou et beaucoup moins important que de celui du Département de Seine-Saint-Denis étant de 43 941 469 €.

Entre 2019 et 2021, le montant prévisionnel des mesures contractualisées dans le Nord augmente : il est presque **multiplié par 2,5** et continue à croître en 2021.

En 2019, le montant prévisionnel des mesures contractualisées s'élève à 8 868 300 €. Il est de 21 783 931 € en 2020 et de 27 159 423 € en 2021.

En 2019, **63 %** des mesures contractualisées dans le Nord concernent des mesures socles, **31 %** se réfèrent à des mesures d'initiative départementale et **6 %** se rapportent au Bassin minier. Par rapport aux départements de Bretagne, des Hautes-Pyrénées et de la Seine-Saint-Denis, le Nord jouit donc **d'une configuration spécifique**, puisque sa convention de contractualisation comprend des mesures relatives au Bassin minier.

Dans la convention État / Département du Nord, entre 2019 et 2021, la part des financements prévisionnels attribués aux mesures du Bassin minier reste **la même** : elle est de 5 % à 6 %. En outre, au cours de ces années, la part du montant prévisionnel dirigée vers les mesures socles est toujours plus élevée que celle accordée aux mesures d'initiative départementale. Toutefois, ces parts varient entre 2019, 2020 et 2021.

En 2019, 63 % des mesures contractualisées dans le Nord concernent des mesures socles et 31 % des actions d'initiative départementale. En 2020 et 2021, 57 % et 65 %, respectivement, des mesures contractualisées dans ce Département se réfèrent aux mesures socles, contre 38 % et 29 % à des mesures d'initiative départementale.

Concernant l'ensemble des mesures contractualisées, en 2019, 2020 et 2021, dans le Département du Nord, on note qu'elles sont financées à **parts égales** (50 %-50 %) entre l'État et le Département.

En 2019, 2020 et 2021, les mesures socles sont financées à **parts égales** (50 %-50 %) entre l'État et le Département du Nord, au même titre que les mesures d'initiative départementale, sauf pour

l'année **2021**, où la part prévisionnelle de l'État est un peu plus élevée que celle du Département au niveau des actions départementales : elle est de 52 % pour l'État et 48 % pour le Nord. Par rapport aux autres Départements étudiés, le Nord semble donc essayer de **respecter une répartition égale** des financements prévisionnels avec l'État pour les mesures socles et d'initiative.

En 2019, dans la convention État / Département du Nord, les mesures relatives au Bassin minier sont financées à **parts égales** (50 %-50 %) entre l'État et le Nord. Toutefois, au fur et à mesure des années, le **Département** les prend **de plus en plus à sa charge**.

En effet si en 2019, les mesures du Bassin minier sont financées à la même hauteur (50 %) par l'État et le Département, en 2020, le Département prend à sa charge 58 % du financement de ces mesures et 71 % de celui-ci en 2021, contre respectivement 42 % et 29 % pour l'État.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020		Prévisionnel 2021	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Mesure socle 1 : Prévention des sorties sèches de l'ASE	799 800	14 %	3 034 749	24 %	3 764 000	21 %
Mesure socle 2 : PASIP	220 000	4 %	221 325	2 %	140 950	2 %
Mesure socle 3 : Référent de parcours	160 000	3 %	97 086	1 %	53 680	1 %
Mesures socles 4 et 5 : Nouvelle stratégie pour le RSA : orientation et parcours des BRSA et Garantie d'activité	4 400 000	79 %	9 049 318	73 %	13 451 400	76 %
Total	5 579 800	100 %	12 402 478	100 %	17 410 640	100 %

83. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures socles Département du Nord 2019, 2020, 2021

En 2019, dans le Nord, la mesure socle la plus financée est celle qui fusionne les mesures 4 et 5, intitulée « **Nouvelle stratégie pour le RSA : orientation et parcours des BRSA et Garantie d'activité** ». La part des financements accordée aux autres mesures socles est beaucoup moins importante.

En 2019, 79 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à la fusion des mesures 4 et 5 ; 14 % du montant prévisionnel de ces mesures porte sur la mesure 1 relative à la prévention des sorties sèches de l'ASE ; et seuls 4 % et 3 % des financements prévisionnels de ces mesures concernent respectivement l'action sur le PASIP et la mesure sur les référents de parcours.

Ainsi, en 2019, dans le Nord, à l'image de ce qui est observé dans les départements des Hauts-de-France, les mesures **socles 4 et 5** sont davantage financées que les trois autres. À l'inverse, la même année, pour l'ensemble des départements de Bretagne mais aussi pour les Départements

des Hautes-Pyrénées et de Seine-Saint-Denis, une des mesures plus financées que les autres porte sur la prévention des sorties sèches de l'ASE.

Dans le Nord, au cours des années 2019, 2020 et 2021, la mesure socle qui reste la plus financée est celle, fusionnée, relative à **l'orientation et au parcours des BRSA et à la Garantie d'activité**. La part du budget prévisionnel allouée à la mesure n° 1 portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE augmente entre 2019 et 2021, et celle des mesures socles 2 et 3 reste sensiblement la même.

En particulier, en 2019, 2020 et 2021, environ 76 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à la mesure socle portant sur la Nouvelle stratégie pour le RSA : orientation et parcours des BRSA et Garantie d'activité. En 2019, 2020 et 2021, respectivement 14 %, 24 % et 21 % du montant prévisionnel des mesures socles est dirigé vers la mesure 1 portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE. En 2019, 4 % du montant prévisionnel des mesures socles est consacré au PASIP. En 2020 et 2021, cette part diminue à 2 % du budget prévisionnel des mesures socles. Enfin, en 2019, la mesure socle 3 relative au référent de parcours bénéficie de 3 % du montant prévisionnel des mesures socles. En 2020 et 2021, cette part diminue à 1 %.

En 2019, 2020 et 2021, on note une répartition à **parts égales** (50 % - 50 %) des financements prévisionnels État / Département du Nord sur les mesures socles contractualisées.

En 2019, c'est aussi le cas pour la majorité des départements de Bretagne et des Hauts-de-France et dans les Hautes-Pyrénées. En revanche, la même année, le Département de Seine-Saint-Denis finance presque entièrement la mesure socle de son contrat portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE. En outre, deux autres mesures socles de sa convention de contractualisation, celle en rapport avec l'orientation et l'insertion des BRSA d'une part, et celle intitulée Garantie d'activité départementale d'autre part, sont plus financées par l'Etat, à une hauteur respective de 67 % et de 60 %, que par le Département.

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes et aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Autre (gouvernance territoriale)	Total
Montants 2019	0	2 170 000	0	0	560 000	0	54 000	2 784 000
Montants 2020	0	3 680 398	0	2 000 000	2 469 854	0	54 700	8 204 952
Montants 2021	0	3 764 202	1 866 566	0	2 309 675	0	54 000	7 994 433

84. Mesures d'initiative départementale : classement thématique Département du Nord – 2019, 2020, 2021

Entre 2019 et 2021, le montant prévisionnel des mesures d'initiative départementale sur lesquelles a conventionné le Nord a été **multiplié** par plus de deux et demi.

En effet, en 2019, 2020 et 2021, ce montant prévisionnel s'élève respectivement à 2 784 000 €, 8 204 952 € et 7 994 433 €.

En 2019, le Département du Nord a contractualisé sur trois thématiques dans le cadre de la mise œuvre de ses actions d'initiative départementale et sur quatre pour les années 2020 et 2021. Par rapport à 2019, en 2020 et 2021, les montants prévisionnels des actions d'initiative départementale associés aux thèmes de **l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité** ont fortement augmenté ; ceux en lien avec la thématique de **l'enfance-jeunesse** sont également plus importants. Enfin, en 2020, probablement au regard du contexte sanitaire, le CD du Nord a conventionné sur le thème des **maraudes et de l'aide alimentaire** au sein de ses mesures d'initiative, et en 2021 sur celui du logement et de l'hébergement.

En 2019, le Nord a réparti ses actions sur les thèmes de l'enfance-jeunesse (2 170 000 €), de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (560 000 €) et de la gouvernance territoriale (54 000 €).

En 2020, en plus d'avoir conventionné sur ces trois thèmes à une hauteur respective de 3 680 398 €, 2 469 854 € et 54 700 €, le CD du Nord a aussi intégré le thème des maraudes et de l'aide alimentaire à ses actions départementales, avec un budget prévisionnel de 2 000 000 €.

Enfin, en 2021, il continue de répartir ses mesures d'initiative sur les thèmes de l'enfance-jeunesse (3 764 202 €), de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (2 309 675 €) et de la gouvernance territoriale (54 000 €). En revanche, en 2021, au lieu de contractualiser sur le thème des maraudes et de l'aide alimentaire, il finance des actions départementales en lien avec le thème du logement et de l'hébergement (1 866 566 €).

En particulier, en 2019, telle que présentée dans la convention passée entre l'État et le Département du Nord, le Nord a contractualisé sur **six actions** d'initiative départementale.

L'action 1 intitulée « Ouverture de huit maisons de parents » vise à soutenir ces derniers dans l'exercice de leur autorité parentale dès le plus jeune âge des enfants.

L'action 2, appelée « Externaliser l'agrément des assistants maternels », a pour but d'alléger les tâches techniques confiées aux services de la PMI.

Le titre de la 3^{ème} action d'initiative départementale du Nord est le suivant : « Renforcer l'intervention spécialisée dans les collèges du sud du département pour éviter le décrochage scolaire ». Cette action de prévention concerne la lutte contre l'absentéisme, le décrochage scolaire et le placement à l'ASE d'enfants et d'adolescents en rupture familiale.

L'action d'initiative libre n° 4, « Créer 3 équipes mobiles et 3 lieux de vie dédiés à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE », cherche à éviter les ruptures dans les parcours d'accès aux droits, à faciliter la continuité des parcours de vie et à apporter un soutien aux professionnels dans leur accompagnement.

L'action 5 porte sur le renforcement de la coordination de l'action sociale et de l'animation territoriale en s'appuyant sur les groupes socio-éducatifs : elle vise à faciliter la continuité des parcours des jeunes et des adultes faisant l'expérience de situations complexes.

L'action 6 concerne l'accompagnement de la formation des bénévoles des EVS. Cette initiative a pour objectif de favoriser la mise en réseau des EVS et des acteurs bénévoles dans ces espaces au sein du territoire d'une part, et leur mise en réseau avec d'autres types d'acteurs d'autre part.

En 2020, en plus des six actions d'initiative départementale citées précédemment, la convention de contractualisation État / Département du Nord en comprend **trois nouvelles**.

L'action 7 s'intitule « Ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté ».

L'action 8 porte sur un « Plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement ».

L'action 9 concerne la mise en place d'un « Plan de formation des travailleurs sociaux ». Ce Plan a pour objectif de poursuivre et d'accentuer l'évolution des pratiques professionnelles en développant une approche globale de la situation des personnes d'une part, et de favoriser la coordination de l'ensemble des acteurs de l'accompagnement, notamment en intégrant les mutations générées par l'entrée du numérique dans les activités professionnelles d'autre part.

En 2021, les **actions** départementales 6, 7 et 8 portant respectivement sur l'accompagnement à la formation des bénévoles des EVS, les ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté et le Plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement **n'apparaissent plus** dans la convention de contrat État / Département du Nord. Toutefois, cette dernière en comprend **trois autres**.

L'action 10 s'intitule « Proposer à chaque jeune majeur issu de l'ASE une mesure d'accompagnement dans et vers le logement ».

L'action 11 porte sur la « Mobilité à des fins d'insertion professionnelle – plateforme de mobilité ».

Enfin, l'action 12 concerne la « Mobilité à des fins d'insertion professionnelle – diagnostic et accompagnement ». Les actions 11 et 12 sont des mesures de soutien au développement de plateformes de mobilité pour faciliter l'accès à la mobilité des personnes en insertion professionnelle. Elles visent à accompagner ces personnes dans leur accès à la mobilité.

Dans le cadre de ce travail, nous avons référé chacune de ces actions d'initiative départementale à un seul thème. Néanmoins, certaines des mesures libres se trouvent au **croisement des thématiques** enfance-jeunesse et formation, enfance-jeunesse et accès aux droits ou encore enfance-jeunesse et logement ou insertion.

En particulier, dans le thème de l'enfance-jeunesse, nous avons mis les actions 1, 2 et 4 portant respectivement sur l'ouverture de huit maisons de parents, sur l'externalisation des agréments des assistants maternels et sur la création d'équipes mobiles et de lieux de vie dédiés à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE.

Dans le thème de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité, ont été intégrées les actions 3, 6, 7, 9, 11 et 12 sur le renforcement de l'intervention spécialisée dans les collèges du sud du département pour éviter le décrochage scolaire, l'accompagnement à la formation des

bénévoles des EVS, les ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté, le Plan de formation des travailleurs sociaux, et les deux actions de mobilité à des fins d'insertion professionnelle.

Dans le thème de la gouvernance territoriale, nous avons placé la mesure d'initiative départementale n° 5, relative à la coordination de l'action sociale et à l'animation territoriale en s'appuyant sur les groupes socio-éducatifs.

Enfin, dans les thèmes des maraudes et de l'aide alimentaire et du logement et de l'hébergement ont été intégrées respectivement l'action 8 sur le Plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement et l'action 10 intitulée « Proposer à chaque jeune majeur issu de l'ASE une mesure d'accompagnement dans et vers le logement ».

En 2019, dans le Nord, l'action n° 4 relative à la création d'équipes mobiles et de lieux de vie dédiés à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE apparaît **la plus financée** des mesures d'initiative départementale. Elle est suivie de l'action 3 portant sur le renforcement de l'intervention spécialisée dans les collèges pour éviter le décrochage scolaire, puis de l'action 2 qui concerne l'externalisation de l'agrément des assistants maternels et de l'action 1 sur l'ouverture de maisons de parents. En revanche, les mesures 5 et 6 apparaissent moins financées.

En 2019, dans le Nord, 46 % du budget prévisionnel des mesures départementales est alloué à l'action 4, 19 % à l'action 3, 18 % à la mesure n° 2 et 14 % à la mesure n°1. La part du budget prévisionnel des actions d'initiative départementale 5 et 6 est beaucoup moins élevée : 2 % de ce montant est consacré à la mesure 5 et 1 % à la mesure 6.

Comme en 2019, en 2020, l'action d'initiative départementale n° 4 relative à la création d'équipes mobiles et de lieux de vie dédiés à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE apparaît **la plus financée** des mesures d'initiative départementale. Elle est suivie de l'action 8 portant sur le Plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement, puis par les actions 3 et 7 sur le renforcement de l'intervention spécialisée pour lutter contre le décrochage scolaire et les ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté. La part des autres initiatives départementales dans le budget prévisionnel de celles-ci est moindre.

En 2020, 30 % du budget prévisionnel des mesures départementales est alloué à l'action 4, 24 % à l'action 8, 15 % à la mesure n° 3 et 11 % à l'action 7. La part du budget prévisionnel des actions d'initiative départementale 2 et 1 est respectivement de 8 % et 6 %. Enfin, les mesures 9, 5 et 6 bénéficient respectivement de 3 %, 2 % et 1 % du montant prévisionnel des mesures d'initiative départementale en 2020.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020		Prévisionnel 2021	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Action 1 : Ouverture de maisons des parents	400 000	14 %	522 667	6 %	891 170	11 %
Action 2 : Externaliser l'agrément des assistants maternels	500 000	18 %	691 745	8 %	585 952	7 %
Action 3 : Renforcer l'intervention spécialisée dans les collèges du sud du département pour éviter le décrochage scolaire	540 000	19 %	1 259 740	15 %	1 560 000	20 %
Action 4 : Créer 3 équipes mobiles et 3 lieux de vie dédiés à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE	1 270 000	46 %	2 465 986	30 %	2 287 080	29 %
Action 5 : Renforcer la coordination de l'action sociale et l'animation territoriale en s'appuyant sur les groupes socio-éducatifs	54 000	2 %	54 700	2 %	54 000	1 %
Action 6 : Accompagnement de la formation des bénévoles des EVS	20 000	1 %	14 420	1 %	Non existante	Non existante
Action 7 : Ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté	Non existante	Non existante	985 694	11 %	Non existante	Non existante
Action 8 : Plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement	Non existante	Non existante	2 000 000	24 %	Non existante	Non existante
Action 9 : Plan de formation des travailleurs sociaux	Non existante	Non existante	210 000	3 %	193 675	2 %
Action 10 : Proposer à chaque jeune majeur issu de l'ASE une mesure d'accompagnement dans et vers le logement	Non existante	Non existante	Non existante	Non existante	1 866 556	23 %
Action 11 : Mobilité à des fins d'insertion professionnelle – plateforme de mobilité	Non existante	Non existante	Non existante	Non existante	300 000	4 %
Action 12 : Mobilité à des fins d'insertion professionnelle – diagnostic et accompagnement	Non existante	Non existante	Non existante	Non existante	256 000	3 %
Total	2 784 000	100 %	8 204 952	100 %	7 994 433	100 %

85. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures d'initiative départementale Département du Nord 2019, 2020, 2021

Comme pour les deux années précédentes, en 2021, l'action d'initiative départementale n° 4 est la **plus financée** des mesures d'initiative départementale du Nord. Elle est suivie de l'action 10 portant sur la proposition d'une mesure d'accompagnement dans et vers le logement pour chaque jeune majeur issu de l'ASE, puis par les actions 3 sur le renforcement de l'intervention spécialisée pour lutter contre le décrochage scolaire. La part des autres initiatives départementales dans le budget prévisionnel de celles-ci est moins élevée.

En 2021, 29 % du budget prévisionnel des mesures départementales est alloué à l'action 4, 23 % à l'action 10, 20 % à la mesure n° 3 et 11 % à l'action 1. La part du budget prévisionnel de l'action d'initiative départementale 2 est de 7 %. Enfin, les mesures 11, 12, 9 et 5 bénéficient respectivement de 4%, 3 %, 2 % et 1 % du montant prévisionnel des mesures d'initiative départementale présentes dans la convention État / Département du Nord en 2021.

Au cours des trois années de la convention de contractualisation État / Département du Nord, on note une répartition à **parts égales** (50 % - 50 %) des financements prévisionnels État / Département du Nord sur les mesures d'initiative départementale. Une **seule exception** est observée, en 2021, au niveau de l'action d'initiative départementale n° 9, relative au Plan de formation des travailleurs sociaux. En effet, sur cette action, le Département prend à sa charge 54 % du financement de cette action contre 46 % pour l'État.

Autre constat : les mesures socles et d'initiative départementale de la convention État / Département du Nord portent sur **des publics particuliers** (ex. jeunes majeurs accompagnés au titre de l'ASE ou sortants de l'ASE, mineurs repérés dans le cadre des maraudes et femmes avec enfants, nouveaux entrants dans le dispositif RSA, familles, y compris celles suivies en PMI, adolescents de 11 à 18 ans, jeunes connaissant des difficultés multiples et / ou vivant dans des familles en difficulté) et des **territoires d'intervention spécifiques** (ex. territoires du sud du département du Nord et de Roubaix-Tourcoing, Ville de Denain, zones du Bassin minier, de la Sambre-Avesnois et du Cambrésis, ensemble du territoire départemental, territoires du Hainaut, de la Métropole et de Flandre, 45 Unités territoriales de prévention et d'action sociale (UTPAS) du département).

De manière générale, dans la convention État / Département du Nord, on constate donc que **deux actions socles** - 4 et 5 - sont **fusionnées**, probablement en raison du statut de territoire démonstrateur de ce Département. C'est d'ailleurs sur cette mesure fusionnée, portant sur la « Nouvelle Stratégie pour le RSA : orientation et parcours des BRSA et Garantie d'activité », que le budget prévisionnel des mesures socles est le **plus élevé** (d'environ 76 % pour la période 2019-2021), suivie de la mesure socle 1 portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE (d'environ 20 % sur la même période).

En fonction des années, le Département du Nord a contractualisé sur trois ou quatre thématiques dans le cadre de la mise en œuvre de ses mesures d'initiative. Les thèmes des actions départementales semblent en partie suivre les **évolutions du contexte** économique et sanitaire du Nord. Les thèmes de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité et de l'enfance-jeunesse apparaissent centraux dans la convention ; et, de manière générale, les mesures contractualisées, qu'il s'agisse des mesures socles, d'initiative départementale ou du Bassin minier sont financées à parts égales (50 % - 50 %) entre l'État et le Département du Nord.

Entre 2019 et 2021, le **montant prévisionnel** des mesures du Bassin minier sur lesquelles a conventionné le Département du Nord a **diminué**.

En effet, en 2019, 2020 et 2021, le montant prévisionnel des actions se référant au Bassin minier s'élève respectivement à 2 784 000 €, 1 176 501 € et 1 754 350 €.

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes et aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Autre (gouvernance territoriale)	Total
Montants 2019	0	2 170 000	0	0	560 000	0	54 000	2 784 000
Montants 2020	0	858 783	0	0	236 527	81 191	0	1 176 501
Montants 2021	0	1 259 460	0	0	353 182	141 708	0	1 754 350

86. Mesures du Bassin minier : classement thématique Département du Nord – 2019, 2020, 2021

Que ce soit en 2019, 2020 ou 2021, le Département du Nord a contractualisé sur trois thématiques dans le cadre de la mise œuvre des mesures relatives au Bassin minier, mais il n'a **pas** contractualisé sur **les mêmes thèmes** en 2019 d'un côté, et en 2020-2021 de l'autre. Toutefois, sur la période 2019-2021, le Nord contractualise toujours sur les thèmes de **l'enfance-jeunesse** et de **l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité**. Entre 2019 et 2021, les montants prévisionnels des mesures du Bassin minier se rapportant aux deux thèmes cités précédemment diminuent ; ceux en lien avec la thématique de la santé augmentent et des actions concernant le thème de la gouvernance territoriale ne sont plus visibles dans la convention.

En 2019, le Département a réparti ses actions sur les thèmes de l'enfance-jeunesse (2 170 000 €), de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (560 000 €) et de la gouvernance territoriale (54 000 €). En 2020, il a contractualisé sur les thèmes de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (236 527 €), de l'enfance-jeunesse (858 783 €) et de la santé (81 191 €). En 2021, le Nord continue de répartir les mesures relatives au Bassin minier sur les thèmes de l'enfance-jeunesse (1 259 460 €), de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (353 182 €) et de la santé (141 708 €).

La convention État / CD du Nord comprend six mesures portant sur le **Bassin minier**.

L'action 1 intitulée « Mettre en œuvre, coordonner et animer un réseau de prévention précoce pour l'apprentissage du langage » est une action de prévention qui a pour but d'éviter les

situations de difficultés de langage dès le plus jeune âge. L'action 2, « Mieux garantir le droit à la santé des enfants », vise à améliorer l'accès aux soins des enfants du territoire du Bassin minier. Le titre de l'action n° 3 est « Développer la mobilisation des internats scolaires comme outil de prévention ». Cette mesure est une action de soutien aux jeunes dans leur parcours de formation. L'action 4, « Renforcer la clause d'insertion » a pour but de favoriser l'accès à l'emploi des BRSA. La 5^{ème} action « Développer une plateforme "mobilité inclusive" » cherche à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des publics prioritaires en levant les freins liés à la mobilité. Enfin, l'action 6 intitulée « Créer une équipe mobile dans le Bassin minier dédiée à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE » a pour objectif d'éviter les ruptures de prise en charge de ces jeunes d'une part, et vise à faciliter les continuités de parcours d'autre part

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020		Prévisionnel 2021	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Action 1 : Mettre en œuvre, coordonner et animer un réseau de prévention précoce pour l'apprentissage du langage	22 500	4 %	52 629	4 %	59 460	3 %
Action 2 : Mieux garantir le droit à la santé des enfants	27 000	5 %	81 191	7 %	141 708	8 %
Action 3 : Développer la mobilisation des internats scolaires comme outil de prévention	22 500	4 %	26 927	2 %	84 362	5 %
Action 4 : Renforcer la clause d'insertion	22 500	4 %	59 600	5 %	118 820	7 %
Action 5 : Développer une plateforme « mobilité inclusive »	100 000	22 %	150 000	13 %	150 000	9 %
Action 6 : Créer une équipe mobile dans le Bassin minier dédiée à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE	310 000	61 %	806 154	69 %	1 200 000	68 %
Total	504 500	100 %	1 176 501	100 %	1 754 350	100 %

87. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures du Bassin minier Département du Nord 2019, 2020, 2021

En 2019, comme en 2020 et 2021, dans le Nord, la mesure n° 6 du Bassin minier, relative à la création d'une équipe mobile dans ce lieu, dédiée à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE, est **la plus financée**. Elle est suivie de l'action 5 portant sur le développement d'une plateforme « mobilité inclusive ». En revanche, les mesures 1, 2, 3 et 4 du Bassin Minier apparaissent moins financées.

De manière générale, entre 2019 et 2021, 66 % du budget prévisionnel des mesures du Bassin minier est alloué à l'action 6. En 2019, l'action 5 représente 22 % du budget prévisionnel des mesures du Bassin minier. La mesure 2 et les mesures 1, 3 et 4 bénéficient de 5 % du montant prévisionnel du Bassin minier pour la première et de 4 % de ce montant pour chacune des secondes. En outre, entre 2019 et 2021, la part du budget prévisionnel des mesures du Bassin minier allouée à l'action 5 diminue : elle passe de 22 % à 9 %. À l'inverse, celle consacrée à l'action

2 augmente, passant de 5 % en 2019 à 8 % en 2021, au même titre que celle allouée à l'action 4, passant de 4 % à 7 % entre ces deux dates.

De plus, au cours de la période de contractualisation 2019-2021, on constate une répartition à **parts égales** (50 % - 50 %) entre l'État et le Département du Nord des budgets prévisionnels qui se réfèrent aux mesures du Bassin minier.

Au cours des entretiens, les membres du Département du Nord insistent sur l'**agilité** des 2^{ème} et 3^{ème} vagues de contractualisation, permise par la présence du Commissaire en région :

« J'apprécie que Rodolphe Dumoulin apporte une certaine souplesse dans quelque chose qui est quand même rigide, notamment dans le contexte où le confinement n'a pas permis de conduire la SNPLP comme on l'avait prévu ».

Toutefois, malgré les bonnes relations entre l'État local et le CD, la question des indicateurs présents dans les conventions de contractualisation aurait été à l'origine de **tensions**, en raison de leur inscription dans une logique itérative :

« Je suis très fâché vis-à-vis de l'État qui n'a eu de cesse, sur la SNPLP, [...], de changer ses indicateurs d'évaluation [...]. Sur le RSA, on est sur une 3^{ème} génération [d'indicateurs] ! ».

De plus, le CD du Nord participe également à **certains co-financements** d'actions au sein de la contractualisation signée entre l'État et la MEL, mais les relations entre cette dernière et le Département ne semblent pas toujours être au beau fixe.

« Au moment de la contractualisation État / MEL, la Métropole a eu des discussions avec le CD pour définir le cadre de la convention et organiser des co-financements possibles sur certaines actions entre l'État, le CD et la MEL, si bien que certaines mesures se retrouvent dans la contractualisation État / Département et la contractualisation État / MEL ».

« La contractualisation État / MEL n'a pas du tout été fluide et optimale. C'est une catastrophe ! Par exemple, pour intégrer une nouvelle action co-financée par la MEL dans la convention État / Département enclenchée en 2019, il y a eu une gymnastique sur la temporalité des actions et des financements ».

En outre, la mise en place de la convention de contractualisation État / CD du Nord aurait favorisé les **logiques partenariales** entre les différentes collectivités territoriales des Hauts-de-France, mais aussi les diverses directions du Département du Nord et entre le Nord et Pôle Emploi.

« La convention repose sur un accord entre l'État, le CD, Pôle Emploi et la Région. Depuis, les relations avec Pôle Emploi sont devenues très fortes et la Région est aussi un acteur incontournable sur les parcours de formation ».

« Pour la 1^{ère} contractualisation, Pôle Emploi n'était pas autour de la table mais un des premiers actes du DGA du Nord avant l'annonce de la SNPLP a été de signer une convention de partenariat avec cette structure, où elle s'engage dans la stratégie RSA avec le CD. Cela a apporté un changement fort. Ensuite, avec la SNPLP, cela a été très vite ».

« L'intérêt de la SNPLP en termes de transversalité est de faire travailler ensemble des directions qui n'ont pas l'habitude de le faire (ex. celle qui aborde la petite enfance et celle qui traite de l'insertion des allocataires du RSA) ».

La signature de la convention État / Département du Nord aurait aussi été à l'origine de **budgets importants** pour ce Département d'une part, et favorisé le **déploiement d'actions** au sein de ce dernier d'autre part.

« En termes de répartition de moyens liés à la SNPLP, le Nord concentre la moitié de l'effort régional, le Pas-de-Calais un quart, les 3 départements picards se partageant le dernier quart ».

« Pour le département du Nord, c'était une aubaine de contractualiser avec l'État et pouvoir confirmer et amplifier avec la SNPLP des choses qu'il avait déjà plus ou moins initiées, notamment d'accélérer le retour à l'emploi des BRSA ».

« Avec la SNPLP, des actions nouvelles ont fait travailler ensemble des acteurs qui ne le faisaient pas forcément, par exemple sur le RSA, sur le logement des jeunes sortant de l'ASE [...] ou sur une stratégie pour le renouveau du Cambrésis qui surfe un peu sur la SNPLP mais qui va largement au-delà et qui n'aurait pas existé sans cette dernière ».

Pour autant, les **relations** entre le Département et la société civile restent à confirmer dans le cadre de la SNPLP. En effet, le CD du Nord a peu fait appel aux acteurs du monde associatif dans le cadre de la contractualisation. Le secteur associatif s'est plutôt positionné dans la SNPLP en lien avec le Commissaire, même si quelques rapprochements sont observés entre les membres du GT régional 14 « Participation » et le CD du Nord.

Les GREPA (groupes de personnes concernées créés dans le cadre du GT 14) ont été contactés par le CD du Nord, en charge du retour sur le terrain d'un travail national sur la transformation du travail social et l'évolution des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux.

Enfin, le Département du Nord a été retenu **territoire expérimentateur** sur le SPIE avec 14 autres territoires de France en septembre 2020. Dans ce cadre, il a signé une convention de financement SPIE avec l'État en novembre 2020. Celle-ci a été renouvelée par avenant en 2021.

Toulouse : la lutte contre le sans abris qui s'élargit vers la parentalité et l'emploi

À Toulouse, un jeu d'acteurs et un **climat de confiance** préexistaient à la SNPLP, du fait notamment de la présence d'un sous-préfet ville.

« Il faut souligner l'importance de l'existence des sous-préfets ville dans certains départements. Sans eux, le portage dépend davantage des personnes et du temps qu'elles y consacrent. Dans l'Hérault, une des raisons pour lesquelles il n'y a pas le jeu d'acteurs caractérisant Toulouse est que l'État n'a pas la même présence (puisque'il n'y a pas de sous-préfet ville) et que la Direction départementale n'a pas la même légitimité interministérielle. L'importance du corps préfectoral en France est très discriminante ».

Dans le territoire toulousain, des initiatives innovantes de prévention et de lutte contre la pauvreté, telles que des « **Groupes errance** » réunissant des membres de la Métropole et des associations, ainsi qu'un **Plan de résorption des bidonvilles** ont respectivement été mis en place en 2014 et 2015. Ces actions portaient sur la lutte contre le sans-abrisme, le logement et l'hébergement, l'IAE et l'aide alimentaire. Elles avaient pour objectif de favoriser le déploiement d'actions entre associations.

« À partir de 2014, des dialogues entre Ville et Métropole de Toulouse et les associations et collectifs de lutte contre la pauvreté, appelés "le Groupe errance", ont été mis en place tous les mois. Ces groupes constitués d'environ 80 personnes favorisent l'inter-associatif ».

« La Mairie de Toulouse a une tradition de prise en compte des personnes à la rue. Dès 2015, elle met en place un Plan de résorption des bidonvilles. Un système d'hébergement en diffus accompagné, avec de l'inclusion par l'emploi, est monté. En 2017, elle s'intéresse au statut des réfugiés en favorisant l'inclusion par l'emploi. [...]. Ils conservent un axe alimentaire toulousain fort et inscrit historiquement dans le territoire. Ils ont aussi donné un appui particulier aux mères / femmes isolées à la rue. Avant la SNPLP, Toulouse a déployé des dispositifs sur le sans-abrisme. Un agenda local préexistait à la SNPLP en matière de lutte contre la pauvreté ».

Par rapport à d'autres Métropoles du territoire national, le fait que Toulouse soit **territoire démonstrateur** et qu'elle ait contractualisé avec l'État a permis d'enclencher rapidement et de prolonger les actions mises en place, même si la contractualisation État / Métropole a suscité des questionnements de la part des membres du conseil départemental de Haute-Garonne. En effet, ces derniers n'ont pas compris pour quelles raisons la Métropole avait été sollicitée pour devenir territoire démonstrateur et non le Département, en tant que chef de file de l'action sociale.

« Être territoire démonstrateur a permis de mettre en œuvre la démarche, alors qu'ailleurs la contractualisation a tardé fin 2019, voire fin 2020 pour Perpignan et Montpellier, où des actions programmées n'ont pas pu commencer ».

« Le début de la SNPLP en Haute-Garonne a suscité des interrogations, car Toulouse Métropole a été sollicitée pour la convention mais pas le CD [...], qui a démontré une position politique de fermeté pour s'engager sur la SNPLP au titre de son rôle de chef de filât. Les élus souhaitaient porter cette convention, car la pauvreté leur tient à cœur. [...]. Le CD s'est mobilisé auprès de Noblecourt pour faire valoir sa position et a été raccroché aux branches pour être territoire démonstrateur ».

Ainsi, les **démarches engagées** en termes de lutte contre la pauvreté dans le territoire de Toulouse avant la SNPLP ont favorisé la mise en place de la convention de contractualisation État / Métropole qui, en retour, a permis de les renforcer.

« Sur Toulouse, la contractualisation a bien marché, car la Métropole n'a pas attendu l'État pour avoir beaucoup d'initiatives intéressantes et innovantes en matière de lutte contre la pauvreté. La contractualisation ne les a pas provoquées mais prolongées, couronnant quelque chose de préexistant, dans un jeu d'acteurs et un climat de confiance déjà présents ».

En effet, dans la convention État / Métropole de Toulouse (2020), nous trouvons **4 types d'engagements**.

Le premier axe porte sur l'égalité des chances et le soutien à la parentalité. Il comprend des actions relatives à l'accueil des familles, des initiatives sur les liens parents-enfants, sur les maisons de familles et des espaces écoute parents.

Le second concerne les droits des enfants et les maraudes mixtes avec des actions melting potes, des actions en faveur des enfants allophones, des jeunes migrants et en termes d'aide alimentaire pour les nouveaux nés.

Le troisième axe présent dans la convention État / Métropole de Toulouse se réfère à la formation des jeunes et au renforcement de la prévention spécialisée.

Le quatrième porte sur l'accompagnement vers l'emploi, grâce à des dispositifs tels que SAS Emploi ou TAPAJ.

En outre, nous constatons l'existence d'un **double contrat sur les maraudes** en Haute-Garonne : un porté par la Métropole et un second inscrit dans la convention État / Département, si bien que les relations entre la Métropole de Toulouse et le CD de Haute-Garonne ne semblent pas toujours être simples.

« Il y a eu deux conventions sur les maraudes en Haute-Garonne : le CD, qui est très figé dans les CALPAE, et Toulouse Métropole, qui ne l'est pas dans sa convention. Le CD a donc dû beaucoup insister pour être dans un travail à 3 (État, CD, Métropole) sur ce sujet. Ils ont fait un cahier des charges commun. Mais je ne crois pas que les financements attribués à la Métropole vont pour cette maraude commune : la maraude n'est pas financée par la Métropole, alors qu'elle est dans la convention de la Métropole. C'est compliqué ! »

« Les relations entre la Métropole et le CD sont très bonnes sur le plan relationnel mais quasi nulles sur le plan politique ».

Enfin, nous observons la construction de relations entre la Métropole de Toulouse et **le tissu associatif** de ce territoire. En effet, des **échanges réguliers** ont lieu entre ces partenaires et la Métropole fait souvent appel aux associations pour conduire des actions.

« Deux fois par an, la Métropole de Toulouse, le Collectif inter-associatifs toulousain et les grosses associations (Secours Catholique, FAS, FAP, URIOPSS, etc.) se réunissent pour faire un point sur la manière dont les engagements des uns et des autres sont tenus et les manières dont ils évoluent. Les relations avec les associations permettent de faire des remontées proches du terrain et de parler de stratégies plus globales ».

« De nombreuses actions menées dans le cadre de la Stratégie de la part de la Métropole ne sont pas conduites en régie directe mais grâce à des associations prestataires ».

Toutefois, à Toulouse, le tissu associatif est mouvant et les relations entre la Métropole et ses acteurs demandent à être régulièrement relancées. Dans ce cadre, d'une part, la Métropole cherche à faciliter les relations entre l'État et les acteurs du monde associatif, et d'autre part, à favoriser les **réponses inter-associatives** aux AAP.

« Le tissu associatif, riche à Toulouse, bouge : des associations sont en difficulté et disparaissent mais la Métropole essaie d'en faire venir de nouvelles sur le territoire (Habitat humanisme, Armée du Salut). Elle souhaite que le cadre associatif soit le plus large possible et ouvert. Toutefois, la relation entre la Ville / Métropole de Toulouse et les associations n'est pas stable. Elle est toujours réitérée. Ainsi, non seulement la Métropole considère faciliter la mise en place de "lieux intercalaires" entre l'État et les associatifs mais en plus elle coordonne la réponse aux AAP par les associations pour les orienter vers des besoins territoriaux ».

Dijon : la montée en charge de la compétence métropolitaine d'action sociale

Les lois de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (MAPTAM)¹¹³ et sur la Nouvelle gouvernance territoriale de la République (NOTRe)¹¹⁴ accordent une place singulière aux Métropoles dans le succès de la SNPLP et son pilotage à partir des territoires. En effet, depuis la mise en place de l'article L. 5217-2 de la loi NOTRe en date du 7 août 2015, des compétences départementales peuvent être transférées aux Métropoles. Cet article du Code général des collectivités territoriales précise que « par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie [de divers] groupes de compétences » (Loi NOTRe, article L. 5217-2, 2015)¹¹⁵ ; et d'après le préambule

¹¹³ La Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) restaure les libertés des Métropoles. Elle leur donne un nouveau statut : avec elle, les agglomérations comptant plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de plus de 650 000 habitants peuvent devenir des Métropoles. Cette loi refond aussi les dispositifs de coopérations entre les collectivités territoriales et instaure la notion de chef de file sur la mobilité durable et la qualité de l'air pour les communes, sur l'action sociale, la solidarité territoriale et l'aménagement numérique pour les Départements et sur le développement économique, l'aide aux entreprises et le transport pour les Régions. Enfin, elle instaure un pacte de gouvernance territoriale, c'est-à-dire une conférence territoriale de l'action publique au niveau régional, avec les exécutifs locaux et le Préfet, qui est chargée d'examiner les CTEC, grâce auxquelles les collectivités organisent l'exercice de leurs compétences partagées d'une part, et définissent leurs modalités de coopération et de financement d'autre part.

¹¹⁴ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle gouvernance territoriale de la République (NOTRe) représente le 3^{ème} volet de la réforme des territoires après la loi MAPTAM et la loi relative à la délimitation des régions de 2015. Cette loi vise à simplifier et clarifier les compétences attribuées aux collectivités territoriales, à renforcer la compétence économique des régions et des EPCI, ainsi que les solidarités territoriales et humaines.

¹¹⁵ Parmi ces compétences, nous comptons : « 1/ L'attribution des aides au titre du FSL, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; 2/ Des missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'article L. 123-3 du code de l'action sociale et des familles ; 3/ L'adoption, l'adaptation et la mise en œuvre du programme départemental d'insertion, dans les conditions prévues à l'article L. 236-1 du même code ; 4/ L'aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 236-4 dudit code ; 5/ Des actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ; 6/ Les personnes âgées et l'action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ; 7/ Le tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ; 8/ La construction, la reconstruction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement des collèges. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle

présent au sein des conventions État / Métropoles, ces dernières « sont désormais clairement identifiées comme des acteurs incontournables des politiques publiques dont l’ancrage territorial est bien souvent gage d’efficacité » (Convention État / Métropole de Dijon, 2020, p. 4).

Dans ce cadre, au même titre que dans d’autres territoires, comme Nantes où un rapprochement des services sociaux de la Ville et de la Métropole est observable, le Département de Côte-d’Or a **transféré** différentes compétences à Dijon Métropole. Cette délégation de compétences date du 25 novembre 2019 et fait suite à un arrêté préfectoral (Arrêté préfectoral, 2019) mais n’a été effective qu’au 1^{er} juin 2020. Des échanges ont eu lieu entre le Département et la Métropole avant d’acter que celle-ci prendrait à sa charge **six actions sociales** départementales. Parmi l’ensemble des Métropoles françaises, seule Dijon Métropole serait dans ce cas.

« Les négociations entre le Département et Dijon Métropole ont duré deux ans et demi. Un des enjeux a été de savoir ce qu’allait être réellement l’action sociale, car ça pouvait dire très peu d’argent sur un champ très restreint de compétences ou une appropriation de l’ensemble des forces vives des travailleurs sociaux sur la métropole mais appartenant au Département : c’est ce second choix qu’a fait la Métropole. Le Préfet était aux manettes de l’arbitrage. Parmi les compétences transférées, Dijon Métropole a pris 6 actions sociales, dont le service social. C’est la 1^{ère} et la seule Métropole dans ce cas ».

Dans le cadre de cet arrêté préfectoral du 25 novembre 2019, différentes compétences sociales destinées au public de la métropole ont été transférées à Dijon, à savoir :

« 1/ Le service public d’action sociale, 2/ Le FSL, 3/ Le Fonds d’aide aux jeunes (FAJ), 4/ L’adoption, l’adaptation et la mise en œuvre du Programme métropolitain d’insertion, 5/ La prévention spécialisée, 6/ Et les personnes âgées et l’action sociale dans le cadre de la prévention de la perte d’autonomie » (Convention État / Métropole de Dijon, 2020, p. 4).

Toutefois, la répartition des compétences du Département de Côte-d’Or vers la Métropole de Dijon **n’est pas pleine et entière** sur toutes les compétences « action sociale », mais bien au niveau de la gestion du FSL et du FAJ. Par exemple, la compétence insertion reste à la main du Département et celle relative à la prise en charge des personnes âgées **est partagée** entre les deux collectivités :

« Sur la compétence action sociale, beaucoup de missions sont conservées par le Département. La Métropole éprouve des difficultés financières à déployer la compétence insertion. Elle reste de la compétence du CD mais ce dernier peut soutenir des actions d’insertion sur la métropole. La compétence liée à la prévention autour de la perte d’autonomie repose sur la conférence des financeurs et des financements de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA).

a la charge ; 9/ Et la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l’État dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole ».

Dijon est la 2ème Métropole, après Nantes, à bénéficier d'une co-présidence départementale-métropolitaine sur cette compétence, avec un champ d'intervention non maximal qui repose sur des interventions collectives. La Métropole chemine avec le CD sur l'animation des commissions : la mise en place de cette compétence balbutie. Il y a donc une articulation Métropole-Département sur certaines des compétences transférées à la Métropole ».

La Métropole de Dijon a également **contractualisé avec l'État**, sans la Ville. Dans le cadre de cette convention, aucune concertation préalable n'a été organisée avec le CD de Côte-d'Or. Le portage technique de la convention a été mené par la Direction à la cohésion sociale de la Métropole et le portage politique a été conduit par le Président de Dijon Métropole. Dans ce contrat, la Métropole a **proposé des actions** à mettre en place et eu des échanges avec la DEETS d'une part, et avec le Commissaire à la lutte contre la pauvreté de Bourgogne-Franche-Comté d'autre part. Le projet de conventionnement État / Métropole de Dijon pour 2021 était en attente de validation au moment où nous avons mené les entretiens.

« Dans le cadre de la convention, il y a eu un portage technique fort de la DG à la cohésion sociale, dont les délégués sont issus de l'éducation populaire. Cette approche est aussi marquée par le Président de Dijon Métropole. D'un point de vue technique, le portage de la convention se fait avec des reporting réguliers avec le DGS, l'adjointe en charge des solidarités et le Président de la Métropole. Pour construire ce document, Dijon Métropole a proposé des actions qui pouvaient être changées, contestées, retouchées ou retoquées. Seuls quelques échanges ont eu lieu avec la DDCS, il n'y a pas eu d'excès de rencontres. La Métropole s'inscrit aussi dans un rapport bilatéral avec le CLP. Elle a contractualisé assez rapidement en 2020 et une contractualisation plus structurée que la 1ère est en cours de finalisation pour 2021. Pour celle-ci, il y a eu plus d'échanges sur le fond avec le CLP, une déléguée du Préfet et la DDCS, devenue la DEETS. La Métropole attend que l'arbitrage financier portant sur les actions de prévention spécialisée soit validé pour mettre un point final à la convention 2021 ».

La Métropole de Dijon porte un **projet métropolitain fort** qui vise non seulement à favoriser la montée en charge de ses compétences mais aussi à les mettre en lien avec d'autres compétences, notamment communales, sur le sport, la culture, les maisons de quartiers, etc. Le projet de la Métropole porte une vision très intersectorielle de l'action sociale. Il s'inscrit dans une vision multidimensionnelle, dynamique et contextualisée de la pauvreté : tout d'abord, il favorise les logiques partenariales et la coordination des actions départementales, métropolitaines et communales ; ensuite, il cherche à développer les capacités d'autonomie des personnes en situation de pauvreté ; enfin, il vise à combler les manques et / ou compléter les actions existantes dans le territoire.

« L'idée est de faire sortir la Métropole de sa seule sphère de compétences. La contractualisation État / Métropole se fait à la vue de compétences nouvelles, d'un portage de l'action sociale et de la lutte contre la pauvreté avec les communes de la métropole. La Métropole essaie de promouvoir une logique de réseau de partenariats. [...]. Elle a candidaté et été retenue sur le

"Logement d'Abord" dans cette même optique. Nous, notre ADN, c'est d'être dans une cohérence, dans une coordination, dans une convergence des acteurs en cherchant à fluidifier les relations et les transmissions et à être un relai d'informations. L'idée, avec la convention, est aussi de combler des "trous dans la raquette" sur des actions auprès de divers publics et d'améliorer la réponse globale sur le territoire. C'est ce qui motive la Métropole dans la contractualisation ».

Ces différents constats apparaissent également dans la convention de contractualisation signée entre l'État et la Métropole de Dijon : cette dernière spécifie qu'il existe une forte proximité entre Dijon Métropole et les CCAS des 23 communes du territoire. Dijon Métropole y est qualifiée de « **métropole sociale et solidaire** » (Ibid., p. 4) portant de nombreuses compétences métropolitaines et communales en rapport avec des politiques publiques décloisonnées :

C'est le cas 1/ Du FAJ avec la politique de la ville / de l'emploi / de la jeunesse, 2/ Le Fonds de solidarité pour le logement avec les politiques du logement / de l'habitat / de l'urbanisme / de la transition énergétique / de la lutte contre le changement climatique, 3/ La prévention spécialisée avec la politique de la ville / la médiation / la prévention de la délinquance / la parentalité, 4/ Le programme métropolitain d'insertion avec le développement économique et la politique de l'emploi, 5/ Le Service d'action sociale avec les politiques sociales communales, 6/ Et les personnes âgées avec la politique d'habitat / d'urbanisme / d'action de préventions des CCAS et du contrat local de santé » (Ibid. p. 5).

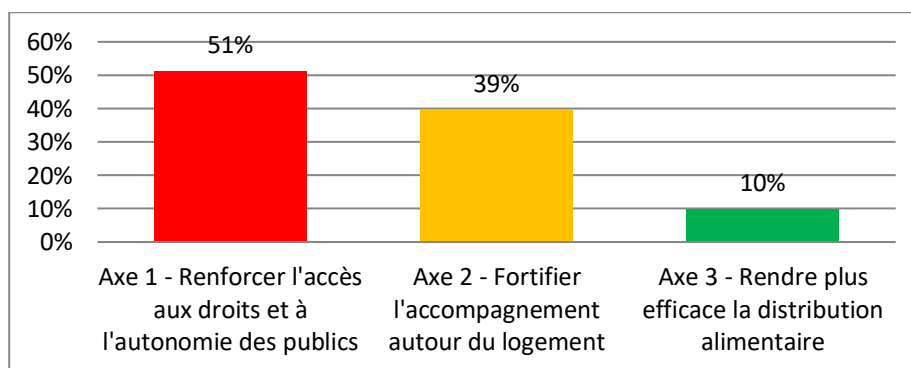
De plus, les engagements définis dans la convention État / Dijon Métropole l'ont été en accord avec les communes, les CCAS, le CR, les associations, les personnes en situation de pauvreté et les organismes de la protection sociale et de l'emploi (Ibid., p. 5). En particulier, le projet de la Métropole de Dijon vise à rapprocher le travail social du développement économique en favorisant les **coordinations**, à investir dans le logement des plus précaires, à développer des équipes de prévention spécialisée et d'éducateurs de rues, à déployer des actions sur l'aide alimentaire et la création d'épiceries sociales, à mettre en place des actions en lien avec la santé et à favoriser la participation des personnes concernées.

« La Métropole intervient sur des actions de formation sur les aidants numériques qui l'intéressaient au même titre que les communes et les usagers. Avec la convention, il s'agit de résorber la liste d'attente pour l'accès au logement et à l'hébergement et les "trous dans la raquette" liés à ce domaine. Dijon Métropole est aussi en train de monter des équipes de prévention spécialisée. Sur l'aide alimentaire, elle cherche à augmenter les capacités d'approvisionnement pour alimenter les épiceries solidaires et souhaite porter des projets en propre, comme celui d'une légumerie qui se connectera aux épiceries solidaires. Enfin, la participation des personnes concernées est inscrite dans la convention à travers une formation qui interroge la place des usagers dans la SNPLP. Un cabinet accompagne la mise en place de la thématique des personnes concernées auprès des services à la population sur les comités de quartiers, à la Ville et auprès des équipes du CCAS ».

Ainsi, dans la convention État / Métropole de Dijon, nous distinguons **trois axes majeurs** : le premier vise à renforcer l'accès aux droits et à l'autonomie des publics, le second cherche à fortifier l'accompagnement autour du logement, et le troisième a pour objectif de rendre plus efficace la distribution alimentaire.

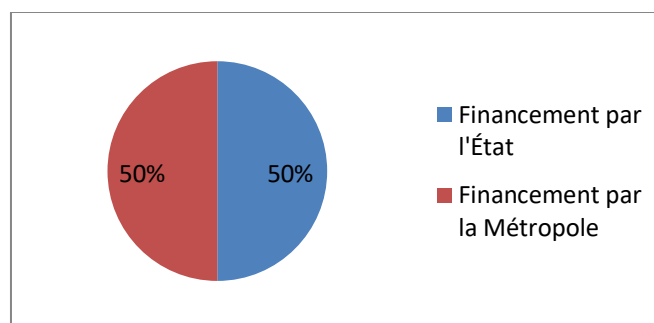
Les actions déployées sur le 1er axe de la convention sont les suivantes : « identifier des professionnels dédiés à l'accompagnement des publics dans les démarches administratives et dans la lutte contre le non recours aux droits ; apporter des compétences nouvelles à un réseau d'acteurs large ; faire des publics les premiers acteurs de leur autonomie ; promouvoir une action sociale décrochée et adapter la fonction d'accueil pour une démarche de design social ». Les actions relatives au 2ème axe cherchent à « promouvoir un accompagnement renforcé autour de l'accès et du maintien dans le logement ; à consolider un accompagnement spécifique auprès des publics en difficultés dans le rapport entretenu avec leur logement ; et à prolonger l'expérimentation d'une équipe mobile intervenant au domicile des personnes porteuses de troubles psychiques. Les actions du 3ème axe visent « à mutualiser une fonction de prospection téléphonique permettant d'identifier des approvisionnements économiquement et environnementalement intéressants et à se doter d'un outil visant la gestion partagée des denrées alimentaires générées par la prospection ».

En particulier, en étudiant les budgets prévisionnels 2020 portant sur l'ensemble des mesures contractualisées, on note que 51 % concernent le thème de **l'accès aux droits et de la lutte contre le non-recours**, 39 % renvoient à la thématique du logement et de l'hébergement et seuls 10 % des mesures contractualisées dans la convention se réfèrent au thème des maraudes et de l'aide alimentaire.



**88. Part des différents axes au sein de l'ensemble des mesures contractualisées
Métropole de Dijon - en 2020 (budget prévisionnel)**

Pour l'ensemble des mesures contractualisées, les financements se répartissent à **part égale** entre l'État et la Métropole, ainsi que pour chacun des trois axes présents dans la convention.



**89. Part des financements État / Métropole pour l'ensemble des mesures contractualisées
Dijon Métropole – en 2020 (budget prévisionnel)**

	Axe 1 Renforcer l'accès aux droits et à l'autonomie des publics		Axe 2 Fortifier l'accompagnement autour du logement		Axe 3 Rendre plus efficace la distribution alimentaire	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Financement de l'État	102 000 €	50 %	78 725 €	50 %	19 275 €	50 %
Financement de la Métropole	102 000 €	50 %	78 725 €	50 %	19 275 €	50 %
Total	204 000 €	100 %	157 450 €	100 %	38 550 €	100 %

**90. Montants et parts des financements État / Métropole pour chacun des axes contractualisés
Dijon Métropole – en 2020 (budget prévisionnel)**

Sur le thème du logement, de l'hébergement et de la santé, il existe aussi, à Dijon, le dispositif « **Un chez soi d'abord** ». Ouvert fin 2018, il fait suite au déploiement d'une expérimentation dans 4 villes françaises sur les personnes sans abri porteuses de pathologies mentales sévères. Il accueille des personnes en situation de grande exclusion et de grande pauvreté qui n'arrivent pas à intégrer des structures classiques (115, SIAO, hébergement d'urgence), en raison de leurs problèmes de santé. En cela, « Un chez soi d'abord » porte aussi des **enjeux intersectoriels** (sanitaires et de soins, sociaux et d'accompagnement et d'hébergement et de logement). Les équipes de ce dispositif, qui dépend des administrateurs du groupement de Dijon Métropole d'un côté et qui est relié à la DIHAL de l'autre pour son pilotage, son suivi et son évaluation, sont constituées de toute une palette de métiers (de la gestion locative à la psychiatrie en passant par des soignants, des travailleurs sociaux, des médiateurs-pairs, etc.). En outre, la Métropole de Dijon vient aussi d'être nommée « **territoire accéléré "Logement d'Abord"** en lien avec la DIHAL ».

« Les publics du dispositif sont victimes du cloisonnement social-sanitaire car leur situation globale n'est pas prise en compte. Pour répondre à leurs problèmes, il faut se constituer en groupement de coopération social et médico-social (GCSMS), ce qui est déjà une innovation car les territoires sont organisés en filières associatives répondant à des champs particuliers, parfois en compétition / concurrence pour des marchés. [...] Cette manière nouvelle de penser et travailler permet d'avoir des compétences pluridisciplinaires et décloisonnées ».

S'agissant des AAP, Dijon Métropole est intéressée par les **cités éducatives**, les **relais de l'emploi** et des **expérimentations** destinées aux jeunes dans le cadre de l'association des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et grandes villes France Relance.

« Ceci motive la Métropole à partir du moment où elle enrichit la réponse globale partenariale par une mise en mouvement commune et une résorption des "trous dans la raquette". Un de ces trous est lié au fait que les ressources qui existent, qui sont en nombre, ne sont pas suffisamment partagées par tous les acteurs ».

Enfin, comme pour le Département de Côte-d'Or, la convention État / Métropole de Dijon semble s'inscrire dans une logique opportuniste. En effet, elle renforce non seulement les financements attribués à la Métropole mais aussi ses compétences. En outre, ce contrat semble favoriser le **degré de confiance** accordé à l'État par la Métropole.

« Avec la SNPLP, la Métropole a été sur une logique d'opportunité de renforcer de réponses où le dimensionnement n'était pas forcément à la hauteur des enjeux. Elle fait de la convention une ressource en financement et en légitimité pour construire son nouveau rôle lié aux transferts des compétences et pour être coordonnatrice de la fabrique des solidarités sur le territoire ».

« On est sur un vrai rapport de confiance, réellement ! Il est appréciable, local et repose en partie sur des rapports personnels. On a l'impression que la SNPLP a proposé un cadre dans lequel on peut mettre un contenu qui correspond aux réalités locales et c'est en cela qu'on retrouve la confiance. [...] La Métropole est reconnaissante envers l'État de la possibilité de pouvoir utiliser des financements qui permettent de décliner des actions ».

Chapitre 2.

Les effets en termes d'apprentissages

Les politiques publiques sont traversées par des **processus de changement** qu'il convient d'analyser afin d'éclairer la capacité adaptative des dispositifs d'action publique : le changement est-il possible, à quelles conditions, par quels canaux ?

Le « bricolage institutionnalisé » (Garraud 2000) que révèle la mise en œuvre de la SNPLP se concrétise ainsi par une série d'apprentissages réels mais assez largement entravés par des points de freinage organisationnel : une (re)mise à l'agenda de la lutte contre la pauvreté (questionnant néanmoins le portage politique) et une impulsion de travail en transversalité reconnue à tous les niveaux ; l'inertie de la complexité politico-administrative freinant cette impulsion et la recherche d'efficacité et de coordination via la contractualisation entre État et départements ; un défi d'accompagnement et d'outillage des professionnels de terrain ; des contraintes et leviers associés à la mobilisation de ressources financières ; des avancées relatives en matière d'implication des personnes concernées et de communication à l'égard du public ; des retours mitigés sur le développement de connaissances, les diagnostics, et l'évaluation ; les apprentissages dans le contexte de la crise associée à l'épidémie de Covid-19.

▪ Entre lourdeur et changement institutionnel

La SNPLP semble avoir aidé certains acteurs à **afficher la lutte contre la pauvreté comme une priorité** alors qu'elle n'apparaissait pas en tant que telle auparavant, par exemple chez certains opérateurs de l'État ou à l'échelle de certaines collectivités (ex. communes, métropoles). Pour ceux déjà engagés sur le sujet, la vision transversale portée par la Stratégie a permis d'élargir le champ d'action associé à d'autres domaines (ex. intervention sociale, insertion) ou d'autres partenaires.

Avant 2017, les sujets de pauvreté n'apparaissaient pas dans le projet stratégique de la CNAF. Ceci constitue un apport de la Stratégie pauvreté (État central).

« La SNPLP a eu l'intérêt de reposer la question de la situation de pauvreté au niveau de la Métropole même si elle était déjà abordée via la politique de la ville. La contractualisation [...] oblige aussi à re-dialoguer avec les partenaires, à chercher les cohérences avec les interventions déjà engagées par la Métropole et à actualiser la situation » (Métropole).

« La dynamique insufflée par la SNPLP a produit des effets sur des champs plus larges que la pauvreté et amené des coopérations autour du travail social et de l'intervention sociale » (association).

Deux défis semblent toutefois accompagner cet élargissement. Le premier est celui du **portage politique** qui devrait être fort et durable mais peut en réalité être inégal et discontinu. Le second

défi renvoie à la **pluralité des acceptions** de la pauvreté et aux différentes approches pour y remédier, pouvant constituer un frein à l'action concertée.

« Les Présidents de CD ne sont pas tous autant impliqués les uns que les autres dans le déploiement de la Stratégie pauvreté » (Commissaire).

« Il y a un manque de capitalisation partagée des apprentissages en raison de conceptions différenciées de la pauvreté, de politiques de guichet et d'enjeux électoraux » (organisme de protection sociale et d'emploi).

S'il est un apprentissage communément rapporté par une diversité d'acteurs, c'est celui du travail en transversalité insufflé par la SNPLP. Ainsi, plusieurs interlocuteurs font référence à la dynamique **interministérielle, intersectorielle** et d'**interconnaissance** des acteurs soutenue par la Stratégie, tant au niveau central et territorial, par le biais de comités *ad hoc*, des GT régionaux, des réponses conjointes aux AAP, du lien assuré par les Commissaires (avec le secteur associatif notamment), des incitations fortes aux échanges et au développement de logiques partenariales - par exemple entre les collectivités, les opérateurs de l'État (ex. Pôle Emploi, CAF, CPAM) et l'État local pour partager des protocoles permettant de mieux accompagner les bénéficiaires. Il convient toutefois de souligner l'exigence de cette approche qui, selon certains, serait très énergivore, et selon d'autres demanderait d'être développée, par exemple pour mieux accompagner les acteurs de la lutte contre la pauvreté, créer davantage d'espaces de rencontre, et, *in fine*, simplifier le parcours des bénéficiaires. Parmi les facteurs pouvant influencer le travail en transversalité sont, par exemple, mentionnés la taille des régions, le soutien méthodologique (ex. État local ayant reçu le soutien de l'ANSA dans la mise en place des GT), les relations interpersonnelles ou la prise en compte de la parole des personnes concernées.

« À la DGCS, un intérêt de la SNPLP est la création d'un comité qui réunit toutes les sous-directions. Il a permis de construire une vision transversale et partagée de l'avancée de la contractualisation » (État central).

« Les Commissaires représentent une porte d'entrée vis-à-vis de l'État et en particulier pour les associations. Ils sont essentiels pour faire davantage circuler les informations » (État central).

« Les GT sont un moyen d'apprendre à travailler avec d'autres partenaires. Sinon, le travail se fait en tuyaux d'orgue. Ce qui est intéressant est le retour de tout ce qui est proposé par chacun. Cela permet un croisement des regards et des prises en charge et de voir comment chacun peut être dans l'accompagnement. Cela apporte donc un regard transversal qu'il n'aurait pas été possible d'avoir sans la Stratégie » (État local).

« La SNPLP a permis dans quelques départements de tenter d'abattre les politiques sectorielles, sauf que c'est un travail qui prend un temps infini, une énergie folle, tant pour le CD que l'État » (Département).

En contrepoint des apprentissages perçus en matière de transversalité et malgré l'intention initiale de la DIPLP d'éviter l'écueil d'une **bureaucratie excessive**, certains acteurs pointent la persistance d'une complexité politico-administrative en décalage avec la situation concrète des

publics, notamment du fait de lenteurs dans les procédures inhérentes aux collaborations avec les services de l'État. Il est parfois fait référence à une tendance plus générale à l'empilement de dispositifs ou à une approche trop descendante contribuant au maintien de cloisonnements sectoriels (ex. avec la santé ou l'éducation) et limitant la possibilité d'aborder certaines problématiques de façon plus transversale (ex. maltraitances infantiles et pédopsychiatrie).

« Un enseignement de la Stratégie est de ne pas se voir collectivement trop beaux sur les enjeux de gouvernance et de capacité de coordination locales, de rester plus modestes pour ne pas développer des machines produisant un peu de perte de temps et de la confusion » (association).

« La réponse par des CLP ou des Délégués interministériels masque un manque d'ambition politique, de réellement vouloir changer les choses. [...]. Des réformes en cours ou à venir [...] vont nécessairement exposer plus de gens à la pauvreté et la précarité » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Une telle Stratégie ne peut se construire du national, il faut se baser sur ce qui existe dans les territoires et leur faire confiance. C'est trop descendant, il pourrait y avoir des grands axes mais pas déclinés en actions si précises. Il faut aussi améliorer la transversalité et la lisibilité, car la SNPLP reste en silos : convention avec le CD, financement de l'État en direct... » (Département).

Dans ce cadre, si la dynamique de contractualisation entre l'État et les Départements n'est pas nouvelle et que le positionnement prescripteur et contrôlant de l'État a pu être source de tensions et de négociations, une diversité de répondants rapporte que le **principe et le format de contractualisation** proposés dans le cadre de la SNPLP a pu être porteur d'**apprentissages** singuliers.

« La dynamique de contractualisation ne modifie pas les relations État-CD. Avec l'ADF, il y a des crispations autour de sujets récurrents (ex. prise en charge des MNA). La production de nombreuses normes et guides par l'État ne contribue pas au repositionnement des responsabilités de chacun (ex. guide sur la protection de l'enfance trop prescripteur) » (association nationale de collectivités).

Pour autant, plusieurs entretiens confirment que si la contractualisation n'est pas nouvelle, elle l'est dans la forme proposée par la SNPLP : « l'instruction précise les actions qui peuvent être financées et qui donnent lieu à des délégations de crédits et, à la clé, à une contractualisation avec des indicateurs en face » (État central).

Dans un contexte où les parties prenantes s'entendent sur les problèmes à résoudre (ex. pour mieux accompagner les BRSA ou suivre les jeunes sortants de l'ASE), où le Département (re)connaît les défis à relever, et où l'État lui laisse une marge de manœuvre pour agir, il apparaît que la fixation d'objectifs et le renseignements d'indicateurs de résultats ont pu favoriser la diffusion d'une **culture de l'évaluation** qui n'existait pas ou peu et qui a été appréciée du *top management* des CD bien qu'elle ait pu déstabiliser les équipes.

« Ce qui a vraiment fait du bien et a eu aussi un effet levier sur la transversalité, c'est que, sur le suivi des BRSA par exemple, l'État demande quelques données générales de connaissances du

public, ce qui nous a amenés à mieux suivre les bénéficiaires sur certaines actions. Cela a amené le CD à travailler l'évolution des pratiques professionnelles, à être plus concret, moins dans les grandes phrases » (Département).

La diversité d'enjeux thématiques portés par la SNPLP et imposés au sein d'un même contrat ont aussi poussé les Directions métiers (prévention, enfance / jeunesse, insertion, emploi...) des CD à interagir et à **coordonner leurs interventions** en interne ainsi qu'avec les organismes de la protection sociale et de l'emploi. Certains de nos interlocuteurs – aux niveaux central et territorial - soulignent néanmoins le temps et les lourdeurs administratives associés à la compilation de ces indicateurs ainsi que la marge d'amélioration subsistant dans la mise en œuvre des conventions.

« La contractualisation a déjà changé mon propre logiciel de directeur thématique (ou fonctionnel) en poussant à travailler de façon transversale, notamment avec les directeurs territoriaux qui ont quand même porté la SNPLP, avec sur chaque territoire une Maison départementale insertion et emploi (MDIE), des actions en direction des jeunes de l'ASE et donc une vision sur deux pieds, prévention-insertion. La dimension matricielle de la SNPLP crée certes des déséquilibres permanents à l'interne mais c'est aussi une force, cela crée une dynamique qu'on ne veut pas perdre » (Département).

Sans que cela ne soit central, il transparaît dans le propos de quelques répondants que la disponibilité de **ressources financières** dans le temps et la manière dont elles sont accordées peut entraver ou favoriser certains apprentissages associés à la SNPLP. Par exemple, il est ponctuellement regretté que la pression sur les ressources contraigne les collectivités dans leur réflexion sur le contenu des actions ou que la pertinence des actions ne soit pas suffisamment prise en compte dans l'attribution des fonds (risque de saupoudrage, privilège accordé à certains opérateurs, aspects qualitatifs négligés). Dans ce contexte de ressources limitées sur le terrain, des points de vigilance sont évoqués comme l'inadéquation d'une approche qui serait trop descendante, le besoin de faire le point sur l'existant et de faire essaimer les succès, l'importance de renforcer l'interopérabilité (ex. entre la CAF, la CPAM, Pôle Emploi) et de simplifier des démarches, notamment pour le secteur associatif ou avec la participation des personnes concernées.

« Les collectivités sont très arc-boutées sur les dispositifs car il s'y joue des enjeux financiers. Autrement dit, elles se soucient plus de l'argent que des actions » (association nationale de collectivités).

« Dès que l'État dispose d'argent, les ressources financières sont données aux premiers qui lèvent la main, y compris à des opérateurs pas forcément les plus pertinents » (Département).

▪ Les enjeux de l'ingénierie, de la participation et de la communication

Le corpus d'entretien suggère par ailleurs que si la SNPLP, dans son principe de transversalité, a pu rejoindre voire appuyer l'évolution des pratiques professionnelles dans le champ du social (ex. ouverture des travailleurs sociaux à l'accompagnement global, intérêt de la médiation active, usagers placés au centre des dispositifs), des lacunes et défis en matière **d'ingénierie sociale** ont aussi été mis en lumière par divers répondants. Par exemple, sont ponctuellement mentionnés l'absence de système d'information unique entre organismes d'accompagnement à l'emploi (missions locales, Pôle Emploi, cap emploi), les difficultés rencontrées par les professionnels de la protection sociale dans l'interprétation des droits des usagers, le besoin de soutien au développement des crèches familiales, ou le déficit de formation des personnels à une attitude « d'aller-vers » les publics fragiles.

« Sur la relation avec les travailleurs sociaux, je n'ai pas eu de difficultés d'autant que la SNPLP permet de faire un focus sur l'insertion pro [...] et, dans le PDI, de mettre un focus sur le volet social. C'est peut-être la première fois que l'on approche l'emploi et le social au travers de l'accompagnement global. Sans être nécessairement demandeurs, les travailleurs sociaux adhèrent à cette idée de double accompagnement pour un certain nombre de personnes » (Département).

« Je note une très grande complexité au niveau de la protection sociale et une perte de sens des métiers, avec des agents incapables d'expliquer le calcul des droits aux usagers en raison des calculs logarithmiques effectués par les ordinateurs. J'ai l'impression d'un gros mal-être au sein des organismes de la protection sociale, sans doute lié aux objectifs d'atteinte donnés par les instances nationales, aux questions de carrière, à la position des syndicats et à une complexité énorme des droits à gérer » (association).

Un autre constat marquant par la diversité d'acteurs qui le relèvent (État local, organismes de protection sociale, collectivités) est celui du **manque de diagnostic partagé** sur les causes de la pauvreté, les besoins des territoires ou les raisons des échecs des mesures déployées. Ceci est parfois associé au manque de temps accordé à l'évaluation des expérimentations ou dispositifs sur le long terme, à l'absence de données disponibles ou actualisées pour alimenter ces diagnostics, ou encore au fait que les efforts sont dispersés, les acteurs poursuivent des objectifs différents et utilisent des méthodes variables. Il a toutefois été ponctuellement mentionné que le Conseil scientifique de la SNPLP avait renforcé, du moins dans la rhétorique, la sensibilité politique envers l'importance de l'argument scientifique pour définir l'action publique et que la SNPLP avait pu, localement, favoriser le partage d'un diagnostic territorial plus riche.

« Aucun outil et aucune méthode commune de diagnostic n'existent entre les acteurs : quand les diagnostics de chacun sont rassemblés, ils ne forment pas un tout » (association).

« Au lancement de la SNPLP, la préfecture a demandé à la DRJSCS de faire un bilan du Plan pauvreté, mais elle en était incapable car elle ne le suivait plus depuis 2 ans. La dernière mention

du Plan en CAR remontait bien avant la fin du précédent quinquennat. À la place, elle a fait un état de lieux très riche, utile et inédit de ce que faisait chaque service » (État local).

« Je vous partage une petite fierté. Enfin, en 3ème année, je vois poindre ce que je visais : les actions territorialisées qui, au prisme de diagnostics très à l'infra, avec leurs partenaires très locaux, montrent que des réponses peuvent être apportées à ce niveau et donc qu'on peut utiliser l'effet levier de la CALPAE » (Département).

L'intention inscrite dans la SNPLP d'impliquer les **personnes concernées** dans son élaboration et son déploiement territorial est globalement reconnue. Si certains acteurs soulignent plutôt son **caractère inachevé ou incomplet** (ex. difficulté à impliquer concrètement les personnes concernées au-delà des représentants CRPA dans les GT, habitudes de travail et d'animation « bousculées » chez les professionnels), quelques voix associatives ou de personnes concernées ayant elles-mêmes pris part à la Stratégie retiennent tout au moins l'avancée que constitue l'association des personnes en situation de pauvreté ou de précarité à la mise en évidence des problèmes qu'elles rencontrent et à la recherche de solutions. Au-delà des enjeux de gouvernance, ces témoignages sont cohérents avec le constat de plusieurs répondants quant au grand défi d'accompagnement des publics dans un contexte de dématérialisation croissante des démarches d'accès aux droits et en l'absence de véritable guichet unique. Pour d'autres, une évolution du regard de la société sur les personnes concernées est une condition devant favoriser l'implication de ces dernières dans les décisions qui les concernent.

« L'État a voulu aller plus vite que la musique : il a voulu échanger avec des personnes pauvres aux profils multiples avant de s'appuyer sur les dispositifs existants pour les rencontrer et étendre la démarche au-delà des CRPA. Il a pris conscience qu'il ne pourrait pas résoudre tous les problèmes seul. Des traits d'union entre nous, les personnes concernées et l'administratif sont en train de se mettre en place » (association).

L'expérience du GT 14 dans les Hauts-de-France illustre l'intérêt réciproque des professionnels et des personnes concernées à échanger davantage pour favoriser des apprentissages mutuels tout en aidant ces dernières à retrouver confiance.

Enfin, face à la crise sanitaire, les retours recueillis oscillent entre **satisfaction** pour certains d'avoir su s'adapter, voir accélérer certaines transformations (ex. travail en transversalité et développement de la coordination, comme dans le domaine de l'aide alimentaire ; usage des outils numériques pour communiquer entre organisations et avec les publics) et, pour d'autres, le constat renforcé d'une **inadéquation** des dispositifs en place pour prévenir et lutter contre la pauvreté.

« La DIRECCTE a fait en sorte de faire régulièrement des webinaires – outil que la crise sanitaire nous a fait découvrir – pour des réunions, notamment sur la SNPLP, en lien avec l'ouverture de la plateforme de l'inclusion qui s'adresse à un grand nombre de prescripteurs habilités (CCAS, Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ))... : tous ceux qui sont en contact avec ces personnes les plus en difficulté) [...], en lien avec les

réseaux IAE, la FAS, les acteurs de terrain. Il y a un besoin exprimé d'acculturation pour mieux comprendre ce que font les uns et les autres sur l'IAE : on a fait ce travail qui est très, très important et pour lequel on est fortement sollicités » (État local).

« Un apprentissage en lien avec la crise sanitaire est que les outils traditionnels de lutte contre la pauvreté ont fait un flop ! Il faut réinventer quelque chose. Les questions de fond sur le RUA, l'automatisme et l'inconditionnalité des aides doivent être reposées, comme la situation des classes moyennes ("pré-smicards, smicards") lorsque les aides vont s'arrêter » (Département).

▪ **Ambition transformatrice, innovation et intersectorialité**

Poser la question des **effets de la gouvernance** de la SNPLP sur les **dispositifs d'action publique** renvoie à la valeur ajoutée qu'elle a pu avoir dans le développement, l'expérimentation, le renforcement des mesures ou ensembles de mesures initialement annoncés pour prévenir et lutter contre la pauvreté. Dans une acception large, nous considérerons que cette valeur ajoutée peut concerner la planification, la mise en œuvre ou les effets des dispositifs. Répondre à cette question dans le cadre de notre étude ne consiste pas à porter un jugement évaluatif sur ces dispositifs, mais plutôt à examiner ce que les acteurs que nous avons interviewés, dans leur diversité (au niveau national ou territorial, issus de milieux institutionnels, associatifs, citoyens, etc.) nous en disent. Qu'est-ce que leur discours nous indique du caractère plus ou moins emblématique, consensuel ou pertinent des dispositifs associés à la SNPLP ? Et par là-même, qu'est-ce que cet éclairage nous dit des enjeux de gouvernance parcourant l'élaboration et la mise en œuvre de ces dispositifs ?

Qui dit « valeur ajoutée » suggère « apport », « nouveauté », « changement » en comparaison à l'existant. De ce point de vue, la Stratégie pauvreté était porteuse d'une ambition transformatrice, sur le fond et sur la forme. **Sur le fond**, comme nous l'avons montré par ailleurs, elle incarne un virage idéologique vers une perspective d'investissement social, comme l'illustrent les nombreuses mesures axées sur les jeunes (de prévention dès le plus jeune âge à l'insertion), sur l'accompagnement vers l'emploi et, pour ce faire la mobilisation d'instruments (législation, normes, crédits, incitation, contrôle...) plus ou moins innovants. **Sur la forme**, la stratégie misait notamment sur un « choc de participation », pour son élaboration, sa diffusion et sa mise en œuvre dans les territoires. Celui-ci s'appuyait entre autres sur la contribution des acteurs professionnels et des usagers / citoyens dans une perspective de coordination intersectorielle et de simplification des processus d'accompagnement des publics visant à mieux tenir compte de leur situation vécue.

C'est donc en s'appuyant de cette double grille de lecture que nous explorerons la valeur ajoutée des dispositifs parcourant la SNPLP au titre de son ambition transformatrice, tels que perçus et commentés par les personnes interviewées dans le cadre de notre enquête.

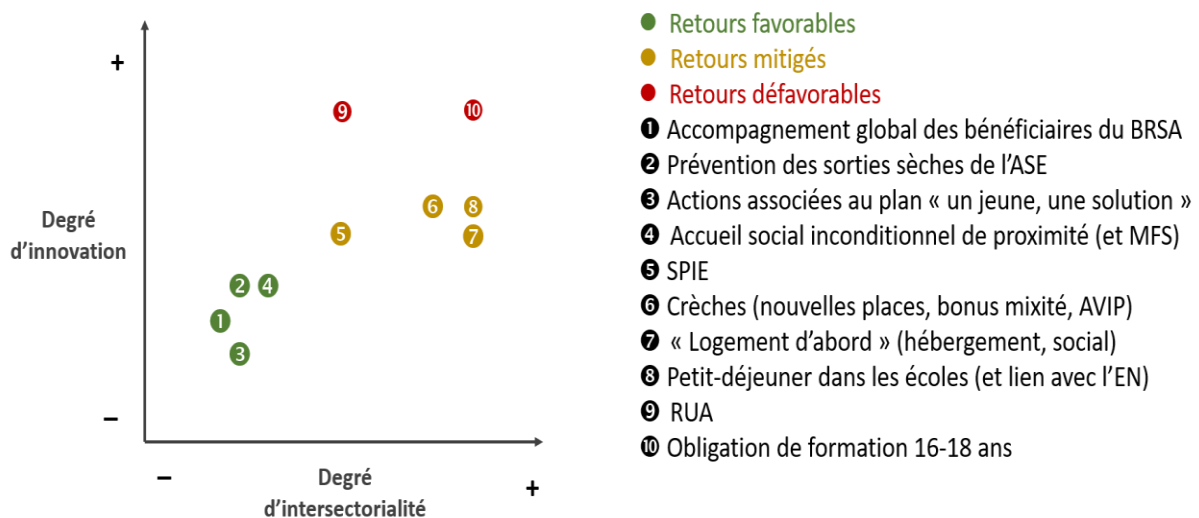
3 cas de figures

Selon l'un de nos répondants, la France serait un pays « de **politiques des dispositifs** et non de processus, de politiques des thèmes et non des problématiques ». En d'autres termes, des dispositifs seraient élaborés et ce serait aux personnes de s'inscrire au sein de ces derniers alors que les dispositifs doivent au contraire être bâtis autour de la situation et des problématiques des personnes (organisme de protection sociale et d'emploi).

Par ailleurs, « **l'empilement des dispositifs** » est fréquemment avancé comme un frein et un facteur de complexité dans la mise en œuvre des politiques publiques dans le champ socio-sanitaire. Dès lors, considérant la vocation novatrice, intersectorielle et participative fortement affichée de la SNPLP, comment ont été perçus ses effets en matière de dispositifs d'action publique ?

L'analyse de notre corpus permet d'intégrer les avis (plutôt favorables, défavorables, mitigés) d'une diversité d'acteurs (au niveau national ou territorial) au sujet des mesures ou ensembles de mesures visant une problématique spécifique en lien avec la prévention ou la lutte contre la pauvreté et ce, alors que la mise en œuvre de ceux-ci est encore en cours. Il ne s'agit pas ici de passer en revue l'ensemble des dispositifs associés à la SNPLP ou de proposer une évaluation de certains d'entre eux, mais plutôt d'évoquer ceux sur lesquels nos répondants se sont le plus exprimés et les motifs accompagnant leur appréciation. Ce prisme est à combiner avec d'autres pans de notre analyse portant plus spécifiquement sur les allocations, l'inter-ministériarité et la re-sectorialisation, les éléments de bilan sur le volet national et les contractualisations.

Avant de rentrer dans le détail de notre analyse, nous dressons **trois grands constats** selon lesquels nous avons distingué une **dizaine de dispositifs** représentés sur la figure ci-dessous :



91. Appréciations des effets de la SNPLP au titre de son ambition transformatrice sur 10 dispositifs en fonction de leurs degrés apparents d'innovation et d'intersectorialité

Premier cas de figure

Pour les dispositifs bien ancrés et identifiés dans le **champ de l'action sociale** et / ou faisant souvent l'objet d'une contractualisation avec les Départements, divers répondants insistent sur l'**effet d'entraînement** occasionné par la SNPLP et les financements associés.

On retrouve notamment ici les dispositifs d'accompagnement des BRSA, de prévention des sorties sèches de l'ASE, des mesures spécifiques à l'insertion des jeunes ou à l'accueil social inconditionnel de proximité (dispositifs 1 à 4 en **vert** sur le diagramme). Selon les enquêtés, il s'agit ici de « recycler » ou de prolonger des actions existantes et, parfois, d'expérimenter de nouvelles actions. Toutefois, cette dernière voie requiert du temps et des ressources pour faire évoluer les pratiques professionnelles dans la durée et être étendues sur tout un territoire. Les mesures d'initiative départementale incluses dans la contractualisation ou les mesures découlant des GT peuvent contribuer à s'engager sur cette voie, même si certains les jugent insuffisantes ou trop peu soutenues par l'État.

« La SNPLP a amené un plus, mais pas une révolution : elle a permis au CD d'aller un peu plus vite ou plus loin sur certains projets mais beaucoup de choses étaient déjà lancées : objectif de prévenir au maximum les sorties sèches de l'ASE ; de travailler sur les BRSA ; de travailler sur la formation et l'évolution du travail social... » (Département).

Second cas de figure

À l'inverse, pour les dispositifs nécessitant un degré d'**innovation** important, davantage de collaboration **intersectorielle** et / ou **non-contractualisés** avec les Départements, la SNPLP semble s'être plus souvent heurtée à des **difficultés de gouvernance et de mise en œuvre**.

Ce fut notamment le cas du RUA ou de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans, pour lesquels les retours sont globalement négatifs.

« Ce qui n'a pas suffisamment marché, ce sont les deux chantiers nationaux que sont le RUA et le SPI (qui a bien démarré mais qui, aujourd'hui, a quelques "bugs") » (Département).

« Le RUA aurait pu être massivement simplificateur » (association).

Troisième cas de figure

Pour certains dispositifs, les difficultés de gouvernance et de mise en œuvre susmentionnées ont pu être **atténuées**, par exemple en prenant appui sur les Préfets et les Commissaires à la lutte contre la pauvreté, en soutenant des initiatives par AAP ou AMI, en rejoignant d'autres politiques sectorielles (ex. Logement, Éducation), en contractualisant avec d'autres collectivités (ex. Métropole, Région), ou encore en mobilisant les acteurs des GT régionaux.

Sur ces dispositifs, les retours sont mitigés quant aux effets obtenus, certains pointant des avancées significatives en termes de développement de l'offre et de l'accompagnement des publics ; d'autres des lacunes stratégiques (ex. tensions interministérielles), structurelles (ex. manque de ressources financières ou en ingénierie), opérationnelles (ex. défaut de coordination) ou communicationnelle (ex. confusion entre ce qui relève de la SNPLP ou d'autres plans).

Nous positionnons notamment ici le SPIE, diverses mesures visant la petite enfance, en particulier les crèches (création de places, bonus mixité sociale, développement des crèches AVIP), l'ensemble des mesures visant le logement ou encore l'opération « petit-déjeuner » dans les écoles situées dans des zones prioritaires.

« Dans le contexte de la pandémie, je note la présence d'Emmanuelle Wargon, de Brigitte Klinkert et d'Élisabeth Borne sur les questions de logement, des jeunes et de l'IAE alors qu'Olivier Véran et Marine Jeantet ne s'expriment jamais sur ces sujets, ce qui rend visible des failles dans les dispositifs » (association nationale de collectivités).

« Entre SNPLP et Stratégie de protection de l'enfance, on ne sait plus où ça en est, on ne sait même plus qui s'occupe de quoi ! Personne ne sait plus où sont les priorités et qui doit prendre en compte ces actions, entre les DDCS ou le CLP » (Département).

« Les mesures hors contractualisation ne représentent pas le même poids financier que la contractualisation, mais elles sont bel et bien portées (PCB, petits déjeuners à l'école...). Leur visibilité dépend sans doute de l'interlocuteur sollicité : la délégation de crédits au niveau régional puis départemental étant un processus interne à l'administration, ces derniers ne sont pas forcément visibles par les Départements et les Régions. Pour ces mesures, les crédits peuvent aussi être déconcentrés pour être mis à la disposition des Commissaires » (État central).

Face à ces enjeux, des Commissaires considèrent qu'une rationalisation des dispositifs de contractualisation serait bienvenue, car elle est attendue par les collectivités qui reprochent à l'État de « venir en ordre dispersé » et car ces différents dispositifs peuvent se superposer, entraînant un manque de **lisibilité et d'efficacité** de l'action de l'État (observation, 2021).

Selon eux, il vaut mieux concentrer les contractualisations sur des compétences partagées afin de mieux coordonner les projets, ce qui implique un effort sur la gouvernance. La mise en place des DREETS devrait permettre de rationaliser, en partie, cette dernière (observation, 2021).

Perceptions de l'apport de la SNPLP au titre de l'ambition transformatrice

Avertissement méthodologique

Le développement qui suit présente l'appréciation par les acteurs rencontrés au sujet du caractère plus ou moins congruent des dispositifs avec la dimension transformatrice de la SNPLP. Ces appréciations ne doivent pas être considérées comme des évaluations objectivées des dispositifs sus-nommés, en particulier du point de vue de leur efficacité et de leurs impacts.

Pour une approche évaluative étayée, se reporter aux travaux du Comité d'évaluation.

Accompagnement des bénéficiaires du RSA

Assez généralement, nos interlocuteurs évoquent explicitement la contribution de la SNPLP à **l'amélioration de l'accompagnement** des BRSA, notamment afin de réduire les délais de leur orientation. Dans la contractualisation avec les Départements, l'existence d'une mesure-socle en matière d'accompagnement global des BRSA assortie d'indicateurs de résultats associés aux crédits alloués par l'État est perçue comme ayant été à l'origine d'une révision significative et rapide des processus.

Par ailleurs, une collaboration renforcée avec Pôle Emploi à l'échelle nationale et dans les territoires sur le volet « insertion professionnelle » de l'accompagnement global est rapportée comme ayant contribué à cette évolution.

« Pôle Emploi a vraiment adhéré, même si tous les territoires ne se sont pas autant engagés les uns que les autres. Avec [le Directeur général], ça s'est très bien passé [...]. Donc, on est passés d'une logique qui pouvait être très concurrentielle [...] à une logique plus partenariale entre Pôle Emploi et les Départements. Au niveau de la DIPLP, Olivier Noblecourt et son équipe ont eu un rôle d'impulsion » (État central).

Prévention des sorties sèches de l'ASE

L'un des autres dispositifs faisant l'objet d'une mesure socle dans la SNPLP et pour lequel les retours sont plutôt favorables concerne la **prévention des sorties sèches** de l'ASE.

« Une réussite de la SNPLP aura été d'avoir mis sur l'agenda et fait évoluer la situation des jeunes sortants de l'ASE » (État central).

« C'est probablement la première fois qu'on pose les questions de la prévention et de l'insertion en même temps. C'est ce qui fait, aussi, la marque de fabrique de l'engagement dans [notre département] : c'est moitié-moitié, moitié pour l'enfance (ex. sorties sèches de l'ASE) et moitié pour les allocataires du RSA » (Département).

Actions associées au plan « 1 jeune 1 solution »

Quelques retours pointent également l'intérêt des actions pouvant être associées au **plan « 1 jeune, 1 solution »**, qui s'appuie sur des dispositifs existants auxquels peuvent être rattachées de nouvelles initiatives développées dans le cadre de la SNPLP.

« À la différence de l'obligation de formation des 16-18 ans, qui est un nouveau dispositif et pose des difficultés, le Plan "1 jeune, 1 solution" part de l'existant : on n'a pas ajouté une strate supplémentaire » (État local).

« Dans un avenant à notre CALPAE, on a souhaité faire un focus pour donner un coup de pouce aux jeunes repérés dans le besoin [...] avec un soutien d'1,6M€, en s'adossant au plan "1 jeune, 1 solution" porté par un consortium Pôle Emploi-Mission locale. Cet exemple montre l'agilité qu'on a réussi à avoir avec le CLP. On n'aurait jamais pu le faire sans la SNPLP » (Département).

Premier accueil social inconditionnel de proximité

Sur le développement du **PASIP**, autre engagement socle de la contractualisation entre l'État et les Départements, plusieurs témoignages mentionnent l'intérêt d'avoir fait converger, d'une part, le schéma départemental d'action sociale et, d'autre part, le dispositif de « Maisons ou Bus France Service » lancé en parallèle par les services déconcentrés de l'État. Si le département poursuit des objectifs spécifiques d'accueil social et que France Service vise à faciliter plus globalement les démarches des citoyens sur un ensemble de services publics, les deux se positionnent sur la question centrale de l'accès aux droits. Des synergies prometteuses semblent ainsi avoir été trouvées localement, en offrant aux départements l'opportunité de se « brancher » à un dispositif général existant tout en y ajoutant une composante spécifique à la SNPLP pour l'accueil inconditionnel de publics nécessitant un accompagnement social et éventuellement le suivi de cas complexes par des référents de parcours.

« Les Départements n'étaient pas des acteurs fléchés des MFS. Le CD a donc travaillé avec l'État à redéfinir des notions d'accueil de 1er et de 2nd niveaux : la MFS étant un 1^{er} niveau d'accueil, tout public, très large, et le PASIP étant un accueil plus spécifique, plus social, où sont intégrés différents guichets (des minima sociaux). Un 3ème niveau d'accueil a été ajouté, intégrant la notion de référent de parcours avec l'accompagnement des situations complexes dans les accueils départementaux. La SNPLP a donc permis au CD de construire une politique d'accueil cohérente et d'imbriquer des points d'accueil, avec le développement d'un volet numérique, qu'il n'aurait pas été possible de développer sans son impulsion » (Département).

Le **défi d'articulation opérationnelle** entre les CD et l'État est toutefois mentionné, quelques pistes étant évoquées comme la signature d'une convention pour que le CD soit partenaire de France Services ou encore la mutualisation des Comités de pilotage des MFS et du PASIP sur un territoire.

« L'État local a beaucoup développé les MFS dans le département pour répondre à l'enjeu d'accès aux droits. Sauf changement de majorité, un conventionnement va être signé avec le CD pour qu'il soit partenaire de France services et, à terme, l'articuler avec le PASIP comme les PCB. Si certaines mesures de la SNPLP sont très opérationnelles et identifiables (ex. petits déjeuners à l'école), d'autres le sont moins, comme le PASIP. C'est alors aux territoires de voir que faire avec ce terme et ces questions de concept prennent du temps, car l'État local doit comprendre ce que fait le CD, qui doit quant à lui se saisir de ces dispositifs » (État local).

Repérage mitigé de l'apport de la SNPLP au titre de l'ambition transformatrice

Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE)

D'un point de vue général, quelques témoignages reflètent un **décalage** entre, d'une part, l'ambition initiale du SPIE, qui devait être associé au RUA et à un renforcement de l'accompagnement social pour constituer un « triptyque » associant prestation monétaire, accompagnement, et insertion professionnelle et, d'autre part, son manque d'envergure (approche par territoire uniquement) et le risque de creuser les écarts entre des Départements volontaires et déjà performants et d'autres plus réticents ou manquant de ressources pour aller de l'avant.

« Au sujet du SPI, aujourd'hui, on est dans des expérimentations pour préfigurer des modes de coopérations renforcées entre Pôle Emploi et Départements, et avec un engagement plus fort des Départements sur l'accompagnement vers l'emploi des BRSA. Le SPI est juste une contractualisation un peu poussée, alors que l'ambition initiale n'était pas celle-ci : elle était rattachée au RUA et reposait sur le triptyque ressources [monétaires], accompagnement et formation / emploi. Les moyens en termes d'insertion sont donnés aux collectivités qui ont, certes, des besoins, mais qui sont aussi volontaires et qui sont souvent celles qui font déjà plus que les autres. Dès lors, les inégalités territoriales s'accroissent et les expérimentations menées ne sont

pas forcément transférables sur des territoires qui font montre d'une mauvaise volonté » (acteur national).

À l'échelle des territoires, selon le représentant d'une association nationale de collectivités soulignant que 31 départements se sont ajoutés aux 14 territoires démonstrateurs du SPIE, les Départements ont « beaucoup avancé là-dessus » mais, d'un autre côté, il a « le sentiment qu'on est revenu en arrière par rapport à ce qui s'était construit [...] avec la problématique financière [des Départements] dans une situation encore plus grave que celle qu'on avait en 2018 ».

Il s'agit d'un constat de nature à consolider l'hypothèse selon laquelle certains départements auraient été plus en mesure que d'autres d'investir ce chantier, pouvant être perçu tantôt comme « une coquille vide » où beaucoup reste à faire, tantôt comme un moyen de poursuivre des efforts déjà engagés en matière d'accompagnement et d'insertion professionnelle. Dans ce deuxième cas, par exemple, le SPIE breton (associant conjointement les 4 départements, la région et les métropoles de Brest et de Rennes) se présente ainsi comme une « rencontre » entre la SNPLP et une dynamique régionale historique, politique, concertée et formalisée par ailleurs via une CTEC, découlant de la loi MAPTAM en « Insertion – Emploi – Formation » signée en avril 2020. Autre exemple, dans le Nord, où plusieurs enquêtés évoquent l'effet d'entraînement occasionné par le SPIE en matière d'innovation dans l'accompagnement socio-professionnel des publics.

Un recueil d'expériences à plus grande échelle et incluant des territoires ayant ou non été lauréats de l'AMI pour le SPIE permettrait de tirer des enseignements plus complets à cet égard.

« Le SPIE est une coquille vide : les territoires doivent d'abord l'expérimenter avant de le généraliser et de construire des politiques d'insertion » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« L'initiative sur le SPIE breton résulte de la rencontre entre cette interpellation nationale et les habitudes de travail [dans la région] » (Département) ?

« La CTEC aurait existé indépendamment de la SNPLP. Par contre, la Stratégie est venue nous aider en ce qu'elle a permis un cadre [...] pour se mettre en mouvement très concrètement, se donner un peu de moyens de coordination [...]. Là, on vient de faire aboutir une 1^{ère} étape de mise à plat de toutes nos organisations, de la mise en parcours pour essayer d'avoir un parcours cible des publics en insertion en Bretagne. On verra jusqu'où [...] ça nous mène mais c'est un travail qu'on fait ensemble aujourd'hui et qui probablement n'aurait pas pu être fait de la même manière avec autant d'investissement si l'on n'avait pas eu ce cadre d'expérimentation » (Département).

Petite enfance (places en crèches, bonus mixité sociale, crèches AVIP)

À ce sujet est pointé le fait que la SNPLP a permis à tout le moins de positionner ce domaine d'action sur le terrain de **l'investissement social** et de remobiliser les acteurs locaux en conséquence.

Selon plusieurs répondants au niveau local, avoir mis l'enfant au cœur de la SNPLP a par exemple permis de remobiliser l'État local sur ce sujet, de réenclencher des actions dans les QPV, de travailler sur des PMI mobiles, de faire de la prévention spécialisée, de mettre en place des dispositifs destinés aux enfants porteurs de handicap(s)...

« C'est la 1ère fois que [la branche famille] reconnaît que la politique petite enfance est une politique à dimension sociale qui vise à l'émancipation des enfants : on a acté le changement de paradigme de la politique familiale en la matière » (acteur national).

Pour autant, les **retours convergent** quant au fait que la création de nouvelles crèches et de nouvelles places en crèches serait restée insuffisante. Cela renverrait, d'une part, à un objectif initial et un financement de la CNAF trop bas, découlant d'arbitrages ministériels défavorables dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques. D'autre part, cette création dépendrait aussi de la volonté des collectivités de passer à l'action, qui peut faire défaut.

« J'ai honte du nombre de crèches créées, alors que les besoins sont importants dans le département. Moins de la moitié des communes en bénéficient » (État local).

« L'été 2017 est [...] marqué par beaucoup de défaites du ministère [des Solidarités et de la Santé], de la direction de la Sécurité Sociale [...]. Typiquement, ce qui fait défaut sur le volet petite enfance, ce n'est pas le sujet des bonus, c'est le sujet de la dynamique de création de classes et des moyens dont dispose la CNAF dans le cadre de sa Convention d'objectifs et de gestion (COG). En réalité, les moyens au global ne sont pas au niveau » (État central).

Par ailleurs, sur le principe, le **bonus mixité sociale**, dont l'intention est d'encourager l'accueil d'enfants de familles en situation de pauvreté dans les Établissements accueillant de jeunes enfants (EAJE) par une compensation des baisses de recettes associées à l'accompagnement de ces publics, soulève de l'intérêt, mais des limites importantes sont rapportées au moment de la mise en œuvre, que ce soit en termes de manque d'initiative, d'exigence de pilotage ou de ressources insuffisantes à l'échelle des CAF ou de certaines communes.

« La réforme du mode de financement des crèches pour imposer cette mixité sera payante. Plus de 70 % des crédits ont été consommés. Les crèches publiques et associatives ne pourront pas avoir un équilibre budgétaire sans mixité sociale et cela aura pour conséquence de permettre à des milliers d'enfants en situation de pauvreté d'accéder à des crèches » (État central).

« L'outil était intéressant mais sa forme, pensée avec les acteurs locaux, notamment les maires, n'était pas évidente à déployer. [...] Nos bonus s'inscrivent dans une trajectoire qui ne permet pas de créer assez de places par rapport aux besoins, c'est là toute la difficulté » (État central).

« Si la CNAF ne rappelle pas aux CAF l'importance de la mise en place du bonus mixité pour les crèches afin d'aider les communes à les développer dans les QPV et ne vérifie pas leur déploiement, la mesure ne se met pas en œuvre, d'autant plus que cette politique est multi-acteurs et multifactorielle, ce qui complexifie sa mise en œuvre, tout comme les éventuels affrontements de lignes politiques entre structures » (État local).

Enfin, quelques propos soulignent les efforts en cours pour le développement des crèches AVIP, avec le double objectif d'accueillir de jeunes enfants (0-3 ans) de parents sans emploi ou nécessitant un accompagnement vers l'emploi ou la formation professionnelle. Certains répondants considèrent qu'il s'agit d'une illustration qualitative des moyens et du travail social collectif qu'il faut mobiliser pour lutter contre la pauvreté.

« Les crèches AVIP se développent bien dans le Département. Ces dispositifs sont accompagnés par Pôle Emploi, la CAF, etc. [...]. Elles sont plus coûteuses que les crèches "normales" et reposent sur une volonté d'acteurs, sur des professionnels et sur des gens qui disposent de temps dédié » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Hébergement d'urgence et logement social

Si la question de l'action intersectorielle associée à la SNPLP se posait déjà dans le contexte des 2 précédents dispositifs, ils avaient l'avantage de reposer sur des interactions préexistantes entre services de l'État, conseils départementaux et opérateurs (ex. Pôle Emploi, CAF, Missions locales, etc.) en matière de petite enfance ou d'insertion professionnelle. Ce prérequis apparaît moins évident dans le cas de l'hébergement et de l'aide au logement et, par conséquent, la question de l'**articulation** entre la SNPLP et le Plan « Logement d'Abord » – lui-même coordonné par une délégation interministérielle [la DIHAL] – semble tout à la fois offrir des possibilités de synergie et de valorisation réciproque (le Plan « Logement d'Abord » est parfois considéré comme le « volet », « pilier » ou « axe » logement de la SNPLP) et occasionne des flous dans la gouvernance des dispositifs ainsi que de la confusion et une perception de complexité et de redondance dans leur mise en œuvre / évaluation sur le terrain. Les CLP peuvent aussi rencontrer des difficultés dans l'animation (de comités, groupes de travail) ou l'articulation de leurs efforts avec ceux des ex-DRJSCS et des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) / DRHIL.

« L'articulation de la SNPLP avec le "Logement d'Abord" est complexe mais intéressante. Avec la réduction de postes, on déplore qu'on nous demande de mettre en place des choses déjà réalisées par d'autres. Il faut trouver de zones de fongibilité et de communication entre la SNPLP et ces politiques mais ce n'est pas simple sur le terrain » (État local).

« Je ne sais pas si c'est pertinent d'avoir inclus l'hébergement / logement dans la SNPLP au vu de l'existence du Plan "Logement d'Abord", car cela complique les travaux du GT analogue. La SNPLP ne donne pas d'objectifs en la matière, mais reprend dans ses bilans intermédiaires ceux donnés par ce Plan ou par la Ministre, alors qu'ils n'ont pas été financés dans son cadre » (association).

« Je tiens compte du Plan "Logement d'Abord" dans ma stratégie territorialisée, mais ne participe pas au comité régional de l'habitat et de l'hébergement, faute de temps » (Commissaire).

« J'attends les résultats de l'AMI "Logement d'Abord". Le pilotage est à clarifier entre DREHAL, DRJSCS et CLP car il est illisible pour les partenaires et perturbe l'action globale (Commissaire).

Le flou entourant l'articulation entre la SNPLP et la politique de l'habitat a pu être source de **tensions** politiques interministérielles au moment de répartir les crédits alloués aux problématiques de logement et d'hébergement sous l'égide de la DIPLP et / ou du ministère du Logement. Des consensus et des synergies ont été trouvés. Par exemple, la SNPLP « a permis de multiplier par 5 (de 2 millions à 10 millions par an) le budget du dispositif de résorption des bidonvilles » (État central). Un Commissaire nous indique que, pendant la crise sanitaire, les crédits de la SNPLP ont pu soutenir des mesures relevant plutôt du Plan « Logement d'Abord ». Néanmoins, la mobilisation et la répartition des ressources peut avoir des répercussions sur la cohérence de certains dispositifs de prise en charge globale et concertée sur le territoire (du repérage des publics à l'accompagnement vers l'hébergement puis vers le logement social), du fait d'un financement partiel ou morcelé.

« Le ministre du Logement souhaitait utiliser les 250M€ supplémentaires pour les politiques d'hébergement et d'accompagnement pour favoriser la politique de l'habitat. Or, Olivier Noblecourt souhaitait les réintégrer dans l'animation du GT afférent, pour financer les priorités définies régionalement et surtout pas des AAP. Suite à un consensus, une partie de cet argent a été intégrée dans la politique de l'habitat (création d'un accueil de jour, aides envers certaines associations, mise en place d'actions sur les squats et les bidonvilles, etc.) » (acteur national).

« 100 000 € sur une maraude, ce n'est pas énorme et ça ne prend pas en compte ses effets. [...] Or, cette question est très complexe à Toulouse, où l'on n'a pas assez de place pour toutes les familles à la rue. [...]. Vous ne montez pas une équipe pour aller dire bonjour à ces familles et ne rien mettre en place » (Département) » (Département).

En dépit de ces difficultés, une diversité de témoignages fait état d'effets concrets de la SNPLP sur la **coordination** d'acteurs intervenant dans le champ de l'hébergement d'urgence ou l'aide au logement. À la faveur de la Stratégie et / ou du Plan « Logement d'Abord », les services de l'État (Préfectures, ex-DRJSCS, ARS), des associations et collectivités territoriales (villes, EPCI, métropoles) ont semblé trouver des espaces de collaboration et des moyens (ex. par AAP ou AMI) leur permettant de monter des expérimentations ou de renforcer certaines démarches par exemple pour ouvrir des LHSS ou des LAM, renforcer des CHRS, proposer des démarches concertées « d'aller-vers » les publics marginalisés (hébergement, prise en charge psychiatrique, aide à la réinsertion), ou pour favoriser les sorties de l'hébergement d'urgence vers le logement social. Il apparaît que cette concertation peut toutefois être exigeante, notamment compte-tenu du partage de compétences entre l'État et les collectivités en la matière, ou pour passer du stade expérimental à un déploiement plus large.

« Le plan "Logement d'Abord" est traité comme le volet logement de la Stratégie. Je l'intègre au reporting. En 2020, 2000 sorties d'hébergement d'urgence vers le logement social ont été obtenues, c'est la réussite d'un collectif de travail » (Commissaire).

« J'observe des formes de réticence au niveau de certains services de l'État, car les politiques publiques du logement global font partie de ses compétences mais pas que. Il faut prendre en

compte l'ensemble de la chaîne du logement et mettre en place des partenariats entre l'État, les collectivités locales, l'ARS, etc. » (association).

Face à ces exigences, l'importance **des CLP** a été soulignée à plusieurs reprises, que ce soit pour faciliter la concertation entre acteurs à l'échelle régionale, pour rechercher ou mettre à la disposition des acteurs les mieux placés des crédits ciblés pour agir sur des situations concrètes, ou pour agir en soutien des GT régionaux sur ces questions.

« Le Commissaire s'est tenu informé de l'avancée des travaux des GT, du suivi des feuilles de route, a dégagé des priorités (accès au logement des jeunes, accompagnement des personnes en situation d'errance) selon le contexte (de pandémie notamment), porté les actions au niveau national et cherché des crédits » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Il ressort également que les **Métropoles** enquêtées ont pu singulièrement contribuer sur ces questions d'hébergement et d'aide au logement, compte-tenu de leurs compétences en la matière (pouvant inclure le FSL), leur permettant d'être déjà actives sur le sujet (accès aux droits, production de logements abordables, accompagnement des ménages les plus précaires) et pouvant être renforcées dans le cadre de la contractualisation proposée par la SNPLP.

« Faire de l'hébergement diffus dans la ville a constitué une innovation en rapport avec la SNPLP. Elle s'est appuyée sur les diagnostics sociaux menés en partenariat avec les associations et sur une collaboration assez forte entre État et Ville / Métropole » (Métropole).

« La contractualisation amène la Métropole à réfléchir à un programme annuel permettant d'avoir un effet levier sur des actions déjà mises en œuvre plutôt que d'avoir un programme dédié et conçu avec un diagnostic très fin sur la pauvreté et le "Logement d'Abord" » (Métropole).

Pour autant, certains des répondants à notre enquête considèrent que l'hébergement et l'aide au logement sont insuffisamment pris en compte dans la SNPLP. Même si l'apparition de situations de vulnérabilités nouvelles ou exacerbées semble avoir retenu l'attention en temps de crise (ex. précarité étudiante, pertes d'emploi non déclarées), ils en appellent à de **nouvelles actions**.

« Les questions de l'hébergement d'urgence, de précarité énergétique, de dettes de logement, pourtant prédominantes aujourd'hui, ne sont pas complètement traitées dans la SNPLP. Néanmoins, la COVID a permis d'ouvrir les yeux aux élus sur le mal-logement, avec la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU), la construction de petits logements peu chers, la fluidification des parcours, les CHRS, l'hébergement d'urgence » (association).

Opération petit-déjeuner dans les écoles des zones prioritaires

En matière d'éducation, la contribution de la SNPLP a dû passer par une collaboration de divers acteurs avec l'Éducation Nationale. De ce point de vue, des retours mettent en lumière un effort spécifique de plaidoyer de la DIPLP puis de travail en commun avec le Ministère autour de la mesure « **petit-déjeuner** ». Celle-ci vise l'organisation de petits déjeuners dans les écoles de

territoires prioritaires, notamment afin de favoriser la concentration des élèves, réduire les inégalités d'apprentissage et prévenir le décrochage.

« L'application de cette mesure a nécessité un très gros travail de conviction du Ministre et de son cabinet, de la DGESCO [...], des Recteurs et des Directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN). Les temps d'échanges entre ces acteurs ont été nombreux car un tel dispositif ne pouvait être que porté par et pour l'Éducation nationale et non par la DIPLP. Cette mesure a nécessité un gros travail de préparation et de mise en œuvre. Dès le lendemain de l'annonce de la SNPLP, l'équipe d'Olivier Noblecourt devait produire un rapport sur sa déclinaison et sa mise en œuvre » (État central).

À l'échelle territoriale, plusieurs témoignages confirment le degré de priorité politique et la mobilisation autour de cette action qui apparaît, à certains égards, emblématique de ce qui peut être réalisé dans le cadre de la SNPLP **en dehors des contractualisations**.

« J'ai organisé une grande réunion avec la Secrétaire Générale du Département et les maires pour déployer les dispositifs "Petits déjeuners gratuits" et "Cantine à 1 €" » (Commissaire).

« La CAF et ses partenaires ont mis l'accent sur le dispositif "Petits déjeuners gratuits" et sur la possibilité de développer les "repas à 1 €", ce qui a nécessité une belle dynamique avec la Préfecture et l'Éducation nationale » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Certaines mesures, comme les petits déjeuners, sont surinvesties pour des raisons politiques (période pré-électorale) et dans le cadre de l'évaluation de la SNPLP, alors que ce ne sont pas les plus pertinentes pour lutter contre la pauvreté » (État local).

Dans l'application de cette mesure, néanmoins, des difficultés sont rapportées par plusieurs de nos enquêtés, pointant des crédits insuffisants ainsi qu'une mise en œuvre conditionnée au bon vouloir des collectivités. Sur ce deuxième point, des **réticences** politiques, le défi logistique, et l'exigence de pilotage ont pu freiner le déploiement, le suivi (renseignement des indicateurs) et la visibilité de du dispositif « petit-déjeuner » sur le territoire.

« La mise en œuvre de cette action mobilise l'EN, les professeurs, les ATSEM, les communes. Si elles ne sont pas d'accord pour acheter les denrées, si le personnel ne se mobilise pas, la mesure n'existe pas même si les budgets sont là ; d'où l'importance du pilotage. La PDEC et l'inspecteur d'académie vont revoir les acteurs pour les convaincre, mais cela prend du temps » (État local).

« J'ai fait une note au Recteur au sujet de cette mesure. Sur la région, on atteint que 20 % de notre objectif. Il y a une réticence de certaines collectivités locales, dont on a une population très fragilisée, très pauvre, un blocus : ils ne veulent pas entendre parler de cette opération même si tout est pris en charge par la Stratégie. Il y a de la défiance [...]. Dans un pays, une élue refuse parce que pour elle c'est de "l'assistanat qui n'est pas nécessaire" » (État local).

Enfin, outre cette mesure visant les « petits-déjeuners » (et l'obligation de formation des 16-18 ans, voir infra), quelques retours suggèrent que l'investissement et les effets de la SNPLP sur **d'autres dispositifs** dans le champ éducatif ont été moins perceptibles, bien que la Stratégie ait pu

communiquer sur certaines actions emblématiques portées par l'Éducation Nationale (ex. dédoublement des classes de CP en Réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP+), scolarisation obligatoire après 3 ans) ou apporter un « plus » localement sur une diversité actions (ex. contexte des cités éducatives), pouvant toutefois être jugé insuffisant.

« La SNPLP a permis de davantage prendre en considération les actions menées [par le Rectorat] depuis plusieurs années sur les axes de la pauvreté et le repérage des élèves en difficulté, mais je regrette un manque de soutien structurel : nous avons le projet de création de quelques places d'internat dans un lycée pour des collégiens en difficulté en REP+, afin qu'ils puissent bénéficier de meilleures conditions de travail en semaine [...] mais, même avec la SNPLP, j'étais un peu peinée parce qu'on ne m'a pas trouvé de solutions... Le coût financier entre en considération et le CD ne veut pas, pour l'instant, émettre le moindre budget pour cette opération alors que l'on sait très bien que cela aurait une plus-value énorme » (État local).

Pas de véritable repérage de l'apport de la SNPLP au titre de l'ambition transformatrice

Revenu universel d'activité (RUA)

Les blocages rencontrés dans l'élaboration et la mise en œuvre du RUA sont regrettés par certains interlocuteurs compte-tenu de « l'ambition transformatrice » de la Stratégie à laquelle il pouvait contribuer. Sont évoqués à ce sujet des tensions interministérielles mais surtout un enjeu budgétaire auquel la crise est venue s'ajouter.

« Il y a eu beaucoup de travail de conviction auprès de chacun des ministres concernés, malgré certaines tensions. Mais au final, ça n'a pas été le point de blocage décisif, qui était plutôt budgétaire : ce n'est même pas un sujet politique dans le sens où les Ministres étaient assez convaincus sur ce volet-là, c'est un pur sujet budgétaire, de trajectoires des finances publiques de la France » (État central).

« L'ambition transformatrice de la Stratégie a été amoindrie par la crise, avec notamment un renoncement au moins temporaire au RUA » (Commissaire).

Lutte contre le décrochage et obligation de formation des 16-18 ans

En matière de lutte contre le décrochage scolaire et concernant l'obligation de formation des 16-18 ans, quelques témoignages soulignent en premier lieu le **défi de pilotage** interministériel qui s'est présenté dans le contexte de la SNPLP. En effet, est ici évoqué un « champ hybride » dans lequel le leadership fait débat et où la SNPLP aurait donc pu avoir une valeur ajoutée. Celle-ci semble toutefois se concrétiser difficilement ou tardivement selon plusieurs enquêtés, compte-tenu de la grande diversité d'acteurs potentiellement concernés.

« S'agissant de l'obligation de formation des jeunes, le plus difficile a été de convaincre Jean-Michel Blanquer, Muriel Pénicaud et les missions locales. Cette mesure était aux frontières de

deux ministères : soit chacun veut s'en occuper et considère que l'autre n'a pas à le faire, soit personne n'en veut et considère que c'est le lot de l'autre » (État central).

« Il fallait réussir à garder au niveau national ce travail permanent entre la DGESCO et la DGEFP et, alors, ça pourrait fonctionner seul en théorie, sans délégation interministérielle, mais en pratique ça ne marche pas : le rôle de la DIPLP et des CLP est hyper important » (État central).

« L'obligation de formation des jeunes est une mesure qui est très belle mais très dure [à mettre en place] parce que vous avez un paysage de travail éclaté, un paysage EN assez éclaté aussi avec des acteurs qui ne se connaissent pas tant que ça et se parlent assez peu » (État central) ;

« L'obligation de formation des 16-18 ans est très importante mais on ne voit pas l'apport de la DIPLP : cela relève de l'EN et de la préfecture de région » (État local).

Au niveau territorial, au-delà du délai de lancement officiel (décret, instruction), des retours d'expérience indiquent aussi que la difficulté de **gouvernance** et de mise en œuvre de l'obligation de formation des 16-18 ans a pu relever d'un manque de clarification et de stabilisation du concept, entre « obligation de » ou « accompagnement à » la formation. Sont aussi évoqués les liens potentiels de cette mesure avec d'autres dispositifs tels que le Service public régional de l'orientation (SPRO) (compétence du conseil régional, qui ne semble pas nécessairement toujours associé), la Garantie jeunes ou les contrats aidés (sur lesquels les Missions locales sont très impliquées). Ces liens seraient donc des opportunités mais poseraient aussi des enjeux, notamment en termes de coordination et de développement d'un système d'information partagé entre l'Éducation nationale et ses partenaires.

« Sur l'obligation de formation des 16-18 ans, ça patine, peut-être parce que le concept n'est pas défini comme il avait été envisagé dans un 1er temps, puisqu'on parle d'obligation de formation, mais c'est plutôt une obligation d'accompagnement des jeunes de 16 à 18 ans donc l'ambition a été revue bien à la baisse. [...] Au final, on aboutit à un texte qui est un peu bancal dans la gouvernance et la mise en œuvre » (État local).

« Le dispositif a plusieurs limites : 1) Un système d'information qui ne fonctionne pas entre l'EN, ses partenaires et les autres parties prenantes ; 2) L'EN qui prend toute la place en tenant moins compte de l'interministérialité et en demandant au réseau des missions locales de s'inscrire dans une posture d'exécutant ; 3) Des missions locales qui ne disposent pas de toutes les informations ; 4) La scolarisation est obligatoire jusqu'à 16 ans ; vient ensuite l'obligation de formation. Or, l'obligation de formation est traitée dans la lutte contre le décrochage scolaire. L'EN fait l'amalgame entre décrochage scolaire et obligation de formation ; 6) Ce sont les CR qui disposent de la compétence sur la lutte contre le décrochage scolaire or ils ont assez peu été associés pour des raisons politiques » (association).

L'examen des perceptions de nos enquêtés sur les dispositifs élaborés et mis en œuvre dans le cadre de la SNPLP met en contraste l'**ambition transformatrice** initialement affichée dans la Stratégie, les avancées notables qu'ils constatent sur certains dispositifs, le bilan plus mitigé qu'ils dressent sur quelques-uns, et les grandes difficultés qu'ils évoquent sur d'autres.

Les retours les plus favorables portent sur des dispositifs dont on peut considérer, en résonance aux propos des enquêtés, qu'ils n'ont pas profondément transformé les pratiques professionnelles, mais plutôt capitalisés sur des incrémentations en cours et des **rapprochements** entre **acteurs traditionnels** du champ de l'action sociale. En tant qu'instrument, le recours à la contractualisation autour de mesures socles (ex. accompagnement global, prévention des sorties sèches de l'ASE, premier accueil social inconditionnel de proximité) et d'initiatives départementales reflète un encadrement proportionné des actions déployées par les collectivités mêlant prescription, incitation, délégation et suivi par l'État.

Parmi les dispositifs ayant fait l'objet de retours plutôt mitigés, l'examen des perceptions de nos interlocuteurs reflète des insatisfactions sur le fond, notamment quant au **déficit d'envergure** des mesures finalement mises en œuvre (ex. SPIE), au manque de ressources mobilisées (ex. places de crèches, hébergement), au défi logistique (ex. petit-déjeuner à l'école) mais aussi, sur la forme, quant au **défait de coordination ou d'engagement** de certaines parties-prenantes à la périphérie du champ de l'action sociale (ex. faible adhésion des communes à l'opération petit-déjeuner dans les écoles, flou sur l'arrimage avec le plan « Logement d'Abord »). Notons qu'il s'agit de dispositifs hors contractualisation reposant sur le volontarisme de certains acteurs.

Enfin, les dispositifs pour lesquelles le plus de **déceptions** ou de critiques sont exprimées – le RUA et l'obligation de formations des 16-18 ans – sont aussi ceux qui apparaissent comme particulièrement **novateurs, transformateurs, intersectoriels**, et par là-même sujet à d'importants **obstacles** d'ordre politique (ex. fusion des allocations), juridique (ex. recours à des lois, décrets, instructions), budgétaire (ex. coût du RUA), organisationnel (ex. gouvernance interministérielle et intersectorielle) ou technique (ex. développement de systèmes d'information partagés).

En somme, l'examen de notre corpus d'entretiens semble indiquer que plus les dispositifs d'action publique reposent sur des degrés d'innovation et d'intersectorialité importants, plus les acteurs enquêtés tendent à relativiser la valeur ajoutée de la SNPLP dans leur implémentation. Ce constat suggère un phénomène bien documenté de « **dépendance au sentier** » selon lequel il apparaît souvent plus aisé d'inscrire des décisions, processus et pratiques dans la lignée de ce qui a été fait jusqu'à présent plutôt qu'en rupture avec le passé. S'il est utile d'appréhender les perceptions de nos enquêtés à la lumière de ce phénomène, il convient également de souligner les **innovations inspirantes** qu'ils rapportent (ex. combinaison du PASIP et des MFS, SPIE à l'échelle régionale, synergies territorialisées avec le plan « Logement d'Abord ») et qui sont susceptibles d'essaimer dans le futur.

▪ Les démarches d'évaluation de la SNPLP

Dès sa conception et dans la lignée des démarches précédentes, notamment dans celle du Plan pauvreté lancé en 2013, la SNPLP prévoit les conditions de son **évaluation** (DIPLP, 2018, p. 54). Sa réalisation est confiée à France Stratégie, qui crée un comité dédié en septembre 2019 (France Stratégie, 2020, p. 2). Par la suite, différents rapports sont publiés : un premier à orientation méthodologique, en mars 2020 ; un rapport d'évaluation en mars 2021, un troisième portant précisément sur « La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus », en octobre 2020.

Dès la première note d'étape, le comité affiche sa **volonté d'aller au-delà d'une évaluation de la conformité** des réalisations engagées aux objectifs opérationnels annoncés dans la SNPLP. La mobilisation des critères d'efficacité, d'efficience et de cohérence, interne et externe, est en effet explicitement formulée.

En outre, les annexes 12 et 13 de la note, portant sur les effets attendus des mesures sur les modes d'accueil de la petite enfance, illustrent la réflexion du comité sur la cohérence interne de la Stratégie, matérialisée par la construction d'une chaîne de causalité autour de ces mesures (France Stratégie, 2020, p. 228). De plus, elles témoignent de sa volonté de se rapprocher d'une évaluation de l'efficacité, voire de l'utilité de ces mesures. Enfin, dès cette note d'étape apparaît un premier questionnaire au titre de la pertinence de la SNPLP. En effet, le comité ajoute aux deux objectifs explicites de cette dernière¹¹⁶ un troisième but : ne laisser personne en situation de grande pauvreté (Ibid, p.9).

Par ces objectifs élargis, le comité d'évaluation de la SNPLP ambitionne de se **distinguer** de l'évaluation du précédent Plan, dont on a vu qu'elle demeurerait fortement structurée autour du critère de conformité et, en second lieu, d'une première approche en termes d'efficacité se limitant à la thématique de la gouvernance.

« Le comité a considéré qu'il devait à la fois procéder à une évaluation de chaque mesure pour connaître leurs effets sur les objectifs établis et à une évaluation globale de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence interne et externe de la Stratégie » (France Stratégie, 2020, p. 8). Le pari de la SNPLP autour des mesures relatives à la petite enfance « repose sur une chaîne de causalité [...] pour lequel un certain nombre de questions évaluatives doivent être posées. Tous les registres de l'évaluation – pertinence, cohérence, utilité... - doivent être mobilisés » (Ibid, p. 231). « Pour le comité, il est donc essentiel d'évaluer l'impact de la Stratégie au regard de son effet sur les plus pauvres » (Ibid, p. 9).

¹¹⁶ Éviter la reproduction sociale de la pauvreté et permettre aux gens de sortir de la pauvreté (France Stratégie, 2020, p.9).

Par la suite, le rapport d'évaluation de mars 2021 renouvelle et tente de concrétiser ces ambitions. Il poursuit la démarche engagée dans la première note d'étape autour des mesures relatives à la petite enfance, en s'intéressant cette fois-ci aux effets attendus à long terme des mesures de la Stratégie en matière de santé et d'accompagnement. Par ce travail, le comité réitère sa volonté et son effort pour, sinon évaluer, du moins estimer l'**efficacité**, voire l'**utilité**, de ces mesures. Plusieurs énoncés évaluatifs présents dans les titres et sous-titres du rapport, et souvent relatifs à la gouvernance, témoignent également de jugements en valeur de la SNPLP au titre de ces deux critères, voire de ceux de cohérence et de pertinence.

Les énoncés suivants renvoient à l'efficacité de la SNPLP, en termes de gouvernance : « Le pilotage de la Stratégie : un déploiement satisfaisant mais un portage et des moyens limités au regard des ambitions nationales » (France Stratégie, 2021, p. 87) ; « Une appropriation de la Stratégie par les acteurs qui reste inférieure aux ambitions » (Ibid, p. 91). Le premier implique aussi une réflexion au titre de la cohérence instrumentale de la SNPLP.

L'énoncé suivant renvoie à l'utilité de la SNPLP, voire questionne sa pertinence : « La diminution de la pauvreté monétaire entre 2018 et 2019 est peu reliée aux mesures de la Stratégie » (Ibid, p. 73).

Cependant, malgré ces énoncés illustrant les efforts du comité pour aller au-delà d'une évaluation en **conformité**, une grande partie des travaux présentés dans ce rapport, et plus particulièrement dans l'une de ses annexes consacrée aux 35 mesures de la SNPLP, révèle un travail très conséquent de suivi de la mise en œuvre de ces mesures essentiellement centré autour de ce critère. Pour un certain nombre d'entre elles, le comité renouvelle toutefois sa volonté d'engager une évaluation au titre du critère d'**efficacité**, c'est-à-dire de mettre en perspective résultats observés et objectifs généraux annoncés préalablement. Sur certains points, la démarche est déjà entamée ou planifiée. Néanmoins, elle se heurte pour d'autres mesures à un manque d'indicateurs disponibles, ce qui amène le comité à douter de la possibilité d'évaluer ces dernières par ce prisme à l'avenir. Pour une poignée de mesures, l'évaluation en conformité n'a d'ailleurs pas été possible pour la même raison.

Exemple d'énoncé évaluatif renvoyant au critère de conformité : « La mesure [1.1] vise à créer 30 000 places en EAJE, notamment dans les QPV d'ici 2022. En 2018 et 2019, 5 240 places d'EAJE nettes ont été créées, ce qui représente 17,5 % de l'objectif final de la mesure » (France Stratégie, 2021, p. 13).

« Des travaux en cours à la CNAF et à la DREES [Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques] sur le non-recours permettront d'apporter un éclairage sur l'efficacité de [la] mesure [5.3] » (Ibid, p. 165).

Pour la mesure 2.3 concernant la création de centres de santé communautaire dans les QPV, si une évaluation en conformité est possible, le comité observe que « le suivi du taux de recours aux soins parmi les ménages pauvres dans les QPV bénéficiant ou non d'un centre de santé n'est pas disponible » (Ibid, p. 65), ce qui met à mal la possibilité d'évaluer l'efficacité de cette mesure.

Il semblerait ainsi que le comité s'efforce mais peine, dans son premier rapport d'évaluation, à atteindre toutes les ambitions fixées dans la note d'étape de mars 2020. Sa mission est toutefois loin d'être terminée au moment de ce dernier, qui traduit la **montée en charge progressive** des travaux. De plus, ces difficultés renvoient à des **problèmes d'outillage et de temps**, puisque le comité ne dispose pas de l'ensemble des indicateurs qu'il souhaiterait.

« Il est encore trop tôt pour évaluer les effets des mesures : toutes les mesures ne sont pas encore pleinement montées en charge et il existe un délai pour qu'elles produisent des effets ainsi que pour pouvoir disposer des données. Il faut aussi [...] que les indicateurs d'évaluation soient disponibles, ce qui n'est pas le cas pour plusieurs mesures » (France Stratégie, 2021, p. 70).

« Il est encore trop tôt pour être en capacité de mesurer les effets de la Stratégie, qui pour la plupart ne pourront être évalués avant 2022, ce qui suppose que l'évaluation se poursuive au-delà de l'horizon de déploiement de la Stratégie » (Ibid, p. 70).

Par ailleurs, ces difficultés n'ont pas empêché le comité de formuler des **recommandations**, dès la première note d'étape de mars 2020, ainsi que dans les deux autres documents publiés. D'un point de vue thématique, elles renvoient en premier lieu à la gouvernance puis, secondairement, aux sujets de l'enfance / jeunesse, de l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours, et de la grande pauvreté et des publics « invisibles ». Par ailleurs, selon un décompte effectué par nos soins, il semblerait que la majorité des recommandations issues de la première note soient d'ordre instrumental ; la majorité de celles de la note sur la lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus d'ordre stratégique ; et la majorité de celles du rapport de mars 2021 d'ordre politique.

Chapitre 3.

Jeux d'acteurs et confiance inter-organisationnelle

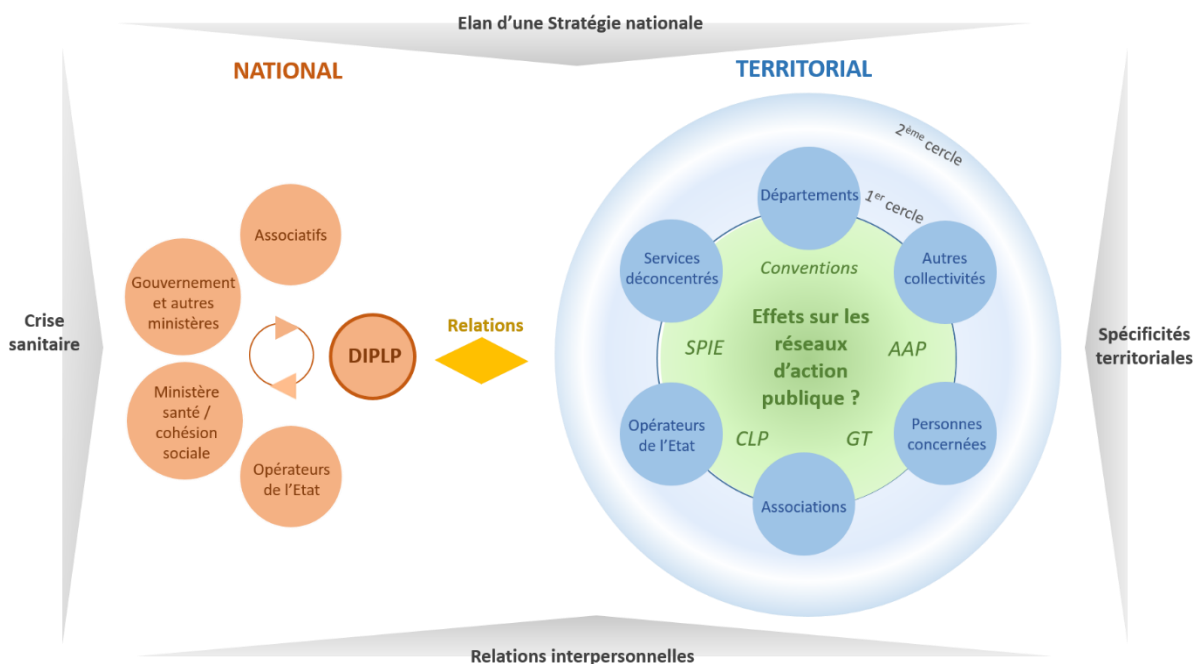
L'analyse des politiques publiques permet d'ouvrir la boîte noire de l'appareil politico-administratif. Ainsi, la sociologie des organisations autour de Michel Crozier révèle la multiplicité des **rationalités concurrentes** au sein de l'État (Poupeau 2017). Via une approche territorialisée de l'action publique, la sociologie des organisations met au jour un système politico-administratif local qui négocie les normes centrales dans un jeu d'**échanges croisés** entre représentants de l'État (Préfets) et les élus (notables).

Dans un registre similaire Roderick Rhodes (1990) entreprend une déconstruction du système d'action publique au Royaume Uni. Contre une vision centrée sur les seules grandes institutions nationales il met en évidence le rôle des autorités locales et des réseaux d'acteurs publics et privés qui participent eux aussi à la fabrique de l'action publique. Rhodes insiste sur la nécessité de ne pas raisonner à partir des seules autorités publiques mais d'élargir le champ de l'analyse à l'ensemble des acteurs sociaux.

Cette approche par les réseaux refroidit la vision linéaire sinon balistique de l'action publique au profit d'une **vision bricolée, fragmentée et multi scalaire** (Le Galès et Thatcher 1995). L'analyse des réseaux d'action publique de la SNPLP révèle la complexité des mécanismes de régulation intersectoriels, inter-organisationnels et multiniveaux qui sont à l'œuvre. Si des indices d'une confiance inter-organisationnelle accrue sont perceptibles, leur durabilité et leur ampleur posent question au regard de la dépendance au sentier institutionnel des secteurs et sous-secteurs de l'action sociale.

L'examen de notre corpus quant aux possibles effets de la SNPLP en matière de réseaux d'action publique nous amène à formuler **5 grands constats** dont la présentation peut s'appuyer sur la figure ci-après.

Le matériel recueilli met en lumière, au niveau national, le **rôle-clé de la DIPLP** pour créer de la transversalité et du lien entre les parties-prenantes de la lutte contre la pauvreté. Les témoignages d'enquêtés évoquent les défis associés à cette mission. D'une part, bien qu'elle ait été avantageusement positionnée au sein du ministère de la Solidarité et de la Santé et soit parvenue à établir une relation fructueuse avec la DGCS, cette entité à l'ossature légère et flexible a été confrontée à des arbitrages interministériels intenses ne lui permettant pas toujours de déployer certaines des mesures qu'elle portait. D'autre part, il lui a fallu fédérer les acteurs de la lutte contre la pauvreté malgré des réticences conjoncturelles, du secteur associatif notamment. En cela, le rôle et les qualités des Délégués interministériels ont été soulignés.



Légende

- La DIPLP, une cellule nationale influente dans le paysage complexe de la lutte contre la pauvreté
- ◆ Du national au local, la SNPLP prise dans l'entrejeu de la décentralisation de l'action publique
- Dans les territoires, des collaborations bi- ou trilatérales entre acteurs de l'action sociale renforcées ou initiées
- Les effets de la SNPLP sur les réseaux locaux d'action publique questionnés sur le long terme
- ▶ Des modérateurs de confiance inter-organisationnelle à grande et petite échelles

Signes: AAP: Appels à projets; CLP: Commissaires à la lutte contre la pauvreté; DIPLP: Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté; GT: Groupes de travail régionaux; SNPLP: Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté; SPIE: Service public de l'insertion et de l'emploi.

92. Modélisation de la gouvernance de la SNPLP et effets potentiels sur les réseaux d'action publique de la lutte contre la pauvreté

La territorialisation de la SNPLP supposait de pouvoir compter sur l'adhésion des acteurs-clés du champ de l'action sociale dans les territoires. De fait, dans les propos que nous avons recueillis, certains indiquent que ce « relai » du national au local ne s'imposait pas nécessairement ou à n'importe quelles conditions pour les collectivités, notamment les **Départements**. À l'examen du matériel recueilli, ces derniers s'imposent comme un **maillon essentiel** de la diffusion de la Stratégie s'inscrivant dans le débat plus large et récurrent portant sur la décentralisation de

l'action publique avec lequel les promoteurs de la SNPLP ont dû composer, avec plus ou moins de réussite.

Dans les territoires, l'analyse de notre corpus met en lumière des **collaborations bi-ou trilatérales** entres acteurs de l'action sociale renforcées ou initiées dans le cadre de la SNPLP. Celles-ci peuvent mettre en scène les Départements et les services de l'État déconcentrés (notamment DRJSCS et DIRECCTE) dans le cadre des processus de contractualisation plus ou moins dynamiques ou tendus selon les territoires. Sont également rapportées des coopérations entre les Départements et Pôle Emploi pouvant être motrices pour la Stratégie ainsi que des rapprochements circonstanciés entre Régions, Départements et Métropoles. Dans cet entrejeu institutionnel, la place accordée aux associations, aux personnes concernées et à d'autres acteurs à la périphérie du champ de l'action sociale apparaît plus marginale.

Au-delà, les effets de la SNPLP sur les réseaux locaux d'action publique sont hypothétiquement avancés mais **questionnés sur le long terme**. Divers instruments, processus ou acteurs sont évoqués comme pouvant y contribuer. La contractualisation pourrait être créatrice de liens forts mais parfois trop exclusifs. Les appels à projets semblent parfois en mesure d'inciter aux partenariats mais aussi d'instaurer un climat concurrentiel. Les groupes de travail régionaux s'imposent comme des espaces d'interconnaissance utiles mais dont la dynamique, complexe, demande à être soutenue dans le temps. La figure du Commissaire à la lutte contre la pauvreté est reconnue comme un dynamiseur, animateur, intermédiaire souvent utile, parfois déstabilisant. En somme, en dehors de quelques configurations territoriales inspirantes ou exemplaires, il semble encore tôt pour parler d'effets généralisés de la SNPLP sur les réseaux d'action publique dans la lutte contre la pauvreté.

Finalement, indépendamment des enjeux de gouvernance spécifiques à la SNPLP au niveau national et local, d'autres facteurs semblent avoir pu jouer sur le **niveau de confiance inter-organisationnelle ressenti** par nos enquêtés et, par là-même, sur les réseaux d'action publique.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous relevons quatre facteurs influençant le niveau de confiance

- *L'élan favorable (mais à maintenir) découlant du lancement de la Stratégie ;*
- *L'influence des réformes (fusion des régions, création des DREETS)*
- *Les spécificités territoriales (socio-démographie, réseaux) ;*
- *Le contexte de crise sanitaire (avec ses opportunités et ses contraintes).*

▪ Le positionnement de la DIPLP et l'entrejeu de la décentralisation

À l'échelon national, parler des effets de la SNPLP sur les réseaux d'action publique pose la question du positionnement, de la marge de manœuvre et des initiatives de la DIPLP à l'égard des parties-prenantes (potentielles ou reconnues) en matière de lutte contre la pauvreté.

Le premier constat que l'on peut faire au regard des témoignages recueillis est le caractère original du positionnement initial de la DIPLP au ministère de la Solidarité et de la Santé. Tout d'abord, les Délégués interministériels sont nommés par le Président de la République. La DIPLP est en lien direct avec les administrations compétentes et parvient à instaurer une **relation constructive** et dialectique avec la **DGCS** qui permet de préparer les arbitrages interministériels.

« L'intérêt de la DIPLP était d'être rattaché à un Ministère pour être en prise avec les réalités et les besoins, de pouvoir travailler avec l'administration mais sans surcoût politique » (État central).

« Les échanges sur la conception de la Stratégie avaient plus lieu avec la DIPLP mais la DGCS contribuait, expertisait, contre-expertisait, était parfois en désaccord. Il faut se challenger en interne avant d'aller porter les propositions au niveau interministériel. Ce travail a débouché sur la structuration d'un vrai cadre routinisé de travail avec la DGCS » (État central).

Cela étant, la DIPLP a rapidement été confrontée à la difficulté de s'imposer dans le paysage ministériel, à la fois dans le portage politique des dossiers relevant potentiellement d'autres Ministères et dans des négociations de fond sur les dispositifs à mettre en œuvre et les crédits qui y seraient associés. Ainsi, les propos recueillis suggèrent notamment des désaccords avec la DGEFP, des consultations régulières avec la DIHAL mais de fortes tensions avec le Ministre du logement au moment de certains arbitrages budgétaires, ou encore des oppositions initialement très fortes, notamment des Ministres du travail et des finances relatives à l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans. Par conséquent, il apparaît que la DIPLP a dû livrer un important **travail de plaidoyer et de conviction** pour imposer ses propositions.

« La DGCS, la DGEFP et la DIHAL sont des interlocuteurs majeurs pour la SNPLP. Avec la DGEFP, je ne parlerai pas de relation de concurrence, plutôt des désaccords structurants de fond sur la conduite des politiques publiques, sur les dispositifs à mettre en œuvre et des désaccords en termes d'approche, et donc le besoin d'arbitrages, soit en interne au ministère, soit ensuite en interministériel » (État central).

« Entre les directions ministérielles et la DIPLP, nous n'avons pas les mêmes cultures ni les mêmes représentations : il faut que les cabinets ministériels donnent la direction pour que la confiance puisse progressivement s'installer » (acteur national).

Au-delà de la sphère gouvernementale, l'essence même de la DIPLP était de **féderer une « communauté d'acteurs »** de la lutte contre la pauvreté. Selon une enquêtée, sa configuration (ancrage institutionnel, marge de manœuvre politique, équipe resserrée) a permis à la DIPLP

d'agir rapidement en ce sens et leurs Délégués s'y sont particulièrement attachés avec les moyens à disposition.

« Fédérer la communauté des acteurs associatifs, politiques, administratifs des politiques de la lutte contre la pauvreté, c'était, je pense, la vraie plus-value de la Délégation pauvreté en tant qu'objet administrativo-politique, [...] [ce que] ne pouvait pas faire une direction d'administration centrale classique qui ne travaille pas dans ce mode de fonctionnement » (État central).

Dans les faits, ce travail est assez variable avec les **opérateurs publics** au niveau national. Si Pôle Emploi semble avoir adhéré à la dynamique proposée par la SNPLP pour améliorer l'accompagnement des BRSA à la lumière d'expérimentations locales prometteuses, les transformations substantielles dans le champ de la petite enfance afin de réduire les inégalités sociales d'accès aux crèches n'ont pas toujours eu des arbitrages favorables.

« Pôle Emploi a vraiment adhéré [...]. Au niveau national, [les établissements de Pôle Emploi] se sont franchement engagés et avec [le Directeur général] ça s'est très bien passé, [...] il a vu qu'il y avait des choses parfois très bien [...] qui pouvaient se faire ailleurs et avec certains Départements très dynamiques » (État central).

« Sur la petite enfance, j'ai gagné beaucoup de batailles sur le bonus mixité sociale et la réforme de la tarification mais j'en ai perdu aussi quelques-unes, par exemple sur le volume de création de places. J'aurai aimé aller plus loin sur la réforme du système de création de places et la suppression du quotient familial » (État central).

« Marine Jeantet a porté un intense plaidoyer pour faire avancer les récentes mesures en faveur d'un revenu pour les jeunes, laissant entendre la difficulté de cette bataille » (État central).

Toujours sur le plan national, certains acteurs associatifs indiquent que les relations avec l'État au lancement de la SNPLP se sont inscrites dans un climat de défiance hérité du début du quinquennat. Le fait que la focale de la SNPLP ait été élargie de l'enfance à la pauvreté de façon plus générale a été un signe très positif et plus généralement, les **efforts de dialogue** de la DIPLP avec les réseaux associatifs sont soulignés. Si l'intérêt de la démarche participative initiale de la SNPLP est aussi mentionné, il a toutefois pu être regretté qu'il n'en ait pas toujours été de même par la suite, par exemple lors du lancement d'appels à projets.

« Au début du quinquennat d'Emmanuel MACRON, en raison d'une diminution des contrats aidés et des coupes dans les APL, pendant plusieurs mois, nous n'avons eu aucun échange avec le gouvernement. Avec la SNPLP, ils ont repris. Mais la défiance entre l'État, le Président et les grandes associations n'a jamais disparu, notamment en raison de coupes budgétaires opérées. De plus, les associatifs n'ont jamais été concertés sur les diverses vagues d'AAP » (association).

« L'État est parvenu à créer des instances et des espaces où est prise en compte la parole associative par des outils de consultation, de pré-concertation plus opérationnelle et une écoute plus forte qu'au niveau des Régions et Départements [...]. Il a évolué assez favorablement sur ces aspects, [...] même s'il y a parfois confusion entre consultation et concertation » (association).

Outre les jeux d'acteurs spécifiques à la scène nationale, la territorialisation de la SNPLP supposait de pouvoir compter sur l'adhésion des acteurs-clés du champ de l'action sociale dans les territoires. De fait, dans les propos que nous avons recueillis, certains indiquent que cette **implication** et cette prise de rôle **ne s'imposait pas** nécessairement ou à n'importe quelles conditions pour les collectivités, notamment les Départements.

« Lors de la mise en place des 1^{ères} conventions s'installent une forme de méfiance des Départements à l'égard de l'État » (association nationale de collectivités).

« Je ne suis pas là pour, au lieu et à la place de l'État, faire le service après-vente de cette formidable idée de régler le problème de la pauvreté dans le Département » (Département).

La déclinaison territoriale de la SNPLP renvoie au **débat plus large** et récurrent portant sur la **décentralisation** de l'action publique dans le cadre duquel les collectivités territoriales sont souvent amenées à regretter que l'État ne leur laisse pas assumer pleinement des compétences qu'elles seraient en meilleure position que lui d'appliquer (notamment les départements en matière d'action sociale) et / ou de ne pas leur donner les moyens suffisants pour le faire. Les propos de plusieurs répondants issus de collectivités indiquent qu'il s'agit donc pour elles de s'engager avec l'État dans la SNPLP ou d'autres politiques sectorielles sans « perdre la main » politiquement, techniquement et financièrement sur les compétences qu'elles exercent (ex. en matière de petite enfance ou d'IAE) tout en attendant de ce dernier qu'il assume davantage les compétences régaliennes sur lesquelles il est attendu (ex. pédopsychiatrie, protection judiciaire de la jeunesse, santé scolaire).

« Certains départements ayant déjà préfiguré une forme de SPI ne souhaitaient pas que l'État reprenne la main sur le projet qu'ils avaient développé. Quand le Commissaire et l'État sont arrivés avec le SPIE par le Ministère, ils l'ont très mal vécu. Cependant, dans le même temps, ils ne pouvaient avancer sans les services étatiques » (Département).

« Nous, notamment sur l'IAE, on demande à être chefs de file [...] il va falloir nous laisser la main même si cela peut être plus complexe [...] mais les services déconcentrés, ça freine des 4 fers » (Département).

« Les Départements cherchent un État présent sur les missions régaliennes et prêt à accompagner le dispositif et à mettre un peu de crédits supplémentaires » (association nationale de collectivités).

Dans l'application du **Pacte de Cahors**, la non prise en compte des crédits accordés par l'État aux collectivités dans le cadre de la contractualisation de la SNPLP a été une condition *sine qua non* à leur engagement dans la démarche.

« On a marché sur les tessons de bouteilles, rampé même, pour pouvoir obtenir ça du Ministère de l'intérieur, de la DGCL mais on l'a fait et on l'a obtenu. Cela constitué un vrai gage pour les élus locaux, sinon je pense qu'ils auraient eu beaucoup plus de réticences parce que, justement, on était toujours dans cette tension avec le gouvernement sur ce sujet du Pacte de Cahors et, du coup, c'était le cœur des discussions de l'ADF » (État central).

Outre cette garantie financière, il semble que la DIPLP ait particulièrement œuvré à établir un lien de confiance avec les élus départementaux compte-tenu de l'importance de leur engagement pour la mise en œuvre de mesures concrètes dans les territoires. En outre, est aussi évoqué un lien de bonne qualité avec le cabinet de la **Ministre déléguée en charge de l'insertion** venant elle-même du monde des collectivités.

« L'inscription des collectivités dans la Stratégie était vitale pour la DIPLP, parce qu'en réalité si on n'avait pas les collectivités, on fait quelques mesures emblématiques mais sur énormément de sujets on ne pouvait pas agir ou en tout cas modifier les choses. L'engagement des Départements dans la contractualisation repose pour beaucoup sur les qualités personnelles d'Olivier Noblecourt, arrivant très vite à instaurer un climat de confiance et à donner envie aux élus locaux d'y aller » (État central).

Pour certains **départements démonstrateurs**, la négociation des mesures financées dans le cadre de la SNPLP s'est faite en direct avec la DIPLP. Cette dernière a par la suite souhaité faire davantage reposer cette négociation sur les services déconcentrés (DRJSCS, DIRECCTE) lesquels, ainsi que leurs unités départementales, ont pu s'appuyer sur des **référentiels précis de la DGCS**, en matière de référents de parcours, de suivi des jeunes sortant de l'ASE, de formation et de travail social.

« Le Bureau accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire de la DGCS, référent et coordinateur, a énormément partagé les exercices sur chaque mesure, à la fois en son sein et avec la DIPLP, mais aussi avec les bureaux spécialisés et les experts, qui appuyaient les services déconcentrés, notamment sur le contenu. En effet, derrière chaque mesure de la SNPLP, un référentiel permettait de rendre l'exercice plus aisé pour chaque territoire. Par exemple, pour les référents de parcours, le bureau spécialisé est celui des minima sociaux, tandis que ce qui concerne les sortants de l'ASE est géré par la sous-direction 2, qui travaille sur la famille et l'enfance. Enfin, la sous-direction 4 prend en charge la partie formation et travail social » (État central).

Si gagner la confiance des Départements pour qu'ils s'engagent dans la SNPLP était un défi, **maintenir cette confiance** dans le temps est également délicat. La question des indicateurs de résultats à renseigner par les collectivités ou le rythme des contractualisations imposés par l'État illustrent le potentiel de tension politique et opérationnelle pouvant resurgir.

« Selon des Commissaires, le calendrier budgétaire imposé par l'État compte tenu de ses propres contraintes peut constituer une difficulté : instruction annuelle nationale en mars ; Signature de la convention ou de l'avenant en juin ; Délégation des crédits en septembre pour 3 mois d'exécution. Par ailleurs, si les indicateurs avaient constitué un irritant au début du processus pour des raisons plus ou moins avouées, ils ne poseraient plus réellement de problème aujourd'hui. Le principe aurait été accepté par les collectivités et les indicateurs bien re-calibrés ces derniers mois : « il n'y a plus de remise en question sur le fond de la légitimité de l'État à ré-intervenir et à avoir un droit de regard » (observation, 2021).

Les rapports d'exécution 2020 récemment remis par certains territoires ayant contractualisé dans le cadre de la SNPLP permettent de porter un premier regard sur la question des indicateurs, qui a été sujette à de nombreuses discussions et de nombreux débats tout au long de la conception et de la mise en œuvre de la Stratégie.

D'une part, les rapports révèlent que la liste des indicateurs est assez fortement stabilisée à l'échelle nationale, en ce qui concerne les mesures socles autour desquelles les conseils départementaux ont contractualisé avec l'État. En effet, les Départements reprennent chacun, dans leurs rapports, les mêmes indicateurs, avec parfois des ajustements très marginaux ou l'usage d'indicateurs plus précis venant en soutien de ceux qui ont fait l'objet d'une harmonisation.

D'autre part, les indicateurs harmonisés nous renseignent sur la nature du suivi évaluatif dont il est question. Ils s'intéressent tous aux effets des mesures. L'attention est notamment portée sur les réalisations, dans l'optique d'évaluer la conformité de ces dernières, mais nombre d'indicateurs renvoient également à un suivi des résultats. La volonté d'aller jusqu'à évaluer l'efficacité de ces mesures socles est ainsi fortement perceptible.

Enfin, les Départements observés s'efforcent tous de remplir les tableaux d'indicateurs, avec des données chiffrées, parfois accompagnées d'explications rédigées ou d'une justification des écarts entre les objectifs annoncés et les effets réels. Même si, pour certaines mesures, les conseils départementaux parviennent à renseigner l'intégralité des informations, on repère les difficultés qui sont les leurs dans cet exercice de « rendu de comptes » (accountability). À plusieurs reprises, les informations sont en effet partielles, les Départements expliquant parfois que les indicateurs sont encore en cours de construction ou que toutes les données ne sont pas disponibles. La situation varie également selon les territoires, certains remplissant les indicateurs pour un nombre moins important de mesures socles.

Toutefois, la plupart des Départements observés se prêtent à l'exercice y compris pour leurs mesures d'initiative départementale. Lorsque c'est le cas, ils renseignent d'ailleurs l'intégralité des informations. Les indicateurs qu'ils retiennent en la matière témoignent, comme pour les mesures socles, de l'attention portée aux réalisations et aux résultats, dans l'optique d'évaluer la conformité et l'efficacité des mesures.

Pour conclure, malgré les difficultés qu'ils rencontrent pour renseigner les tableaux d'indicateurs, notamment du fait de l'inadaptation de leurs systèmes d'information à ce type de suivi, les conseils départementaux ne semblent pas opposés au principe même de cette démarche, comme en témoignent leurs efforts pour s'y inscrire, y compris en ce qui concerne les mesures à leur initiative.

93. Les indicateurs issus des rapports d'exécution 2020

Outre la fragilité de la relation entre l'État et les Départements, certains témoignages ont aussi mis en lumière une transmission d'information ou des relations insatisfaisantes entre certaines **organisations nationales** et leurs **délégations territoriales**. Ainsi, du côté des opérateurs de l'État,

a pu être évoqué le fait que les agences territoriales de Pôle Emploi ou de la CNAF auraient pu être mieux préparées à s'engager avec les CD dans la SNPLP. Sur le plan de la participation citoyenne, une forme de déconnexion entre les démarches de plaidoyer du CNPA et la vision des délégués CRPA en région a été regrettée dans le contexte de la SNPLP.

« Ce qui manque dans l'atterrissage de la SNPLP au niveau local, c'est que, sur les très grands acteurs nationaux - et l'ANDASS le réclame depuis longtemps - il aurait fallu par exemple que les patrons de la CNAF et de Pôle Emploi écrivent à toutes leurs agences de France pour leur indiquer qu'il fallait intégrer la SNPLP. Il a fallu attendre que l'on ait gagné l'AAP expérimentation SPIE pour que le lien avec Pôle Emploi soit dynamisé » (Département).

« Les délégués du CNPA qui sont en lien avec les gouvernants se montent la tête, ce qui entraîne des relations difficiles avec ceux des CRPA. En région, on assistait à une vision extraterrestre : les acteurs nationaux "se crêpaient le chignon". [Ils] devraient renouer le contact avec les régions de manière à arriver à des accords sur la compréhension de la SNPLP » (personne concernée).

▪ Dans les territoires, des collaborations bi- ou trilatérales renforcées ou initiées

La contribution de la SNPLP au renforcement des **logiques partenariales bi- ou trilatérales** entre les acteurs traditionnels du champ de l'action sociale apparaît réelle entre les Départements, les services déconcentrés de l'État (ex-DRJSCS et ex-DIRECCTE) et avec Pôle Emploi et la CAF. En revanche, l'évolution de la place accordée aux associations apparaît moins évidente et, même si une place est faite à la parole des personnes concernées, certains professionnels y sont réticents. Finalement, on peut faire l'hypothèse que des acteurs interpellés par la SNPLP à la frontière ou en dehors du champ social (ex. santé, logement, éducation, économie) ont eu des difficultés à rejoindre ou à être associés à la gouvernance et aux dispositifs de la Stratégie.

Services de l'État déconcentrés - Départements : entre « épreuve du feu » et dynamisation stratégique

La contractualisation des collectivités territoriales avec l'État ainsi que leur réponse à l'appel à manifestation d'intérêt pour le SPIE sont des composantes a priori **centrales dans la territorialisation** de la SNPLP. Dans ce contexte, outre les tensions préexistantes entre l'État central et les territoires, notre terrain d'enquête met en lumière la relation de défiance pouvant exister entre certaines collectivités (notamment les Départements) et les services déconcentrés de l'État et, par conséquent, les différends qu'ils ont eu à gérer ou à dépasser pour avancer conjointement dans la mise en œuvre de la Stratégie Pauvreté.

« Bien que les crédits des conventions soient insuffisants notamment au regard de leurs charges de RSA, c'est peut-être grâce aux négociations autour des conventions qu'un climat de plus

grande confiance, de plus grande proximité entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes s'est mis en place » (association nationale de collectivités).

« Grâce aux concertations partenariales, des différences de points de vue ont pu être dépassées. Si au début la collectivité a ressenti des injonctions venant de l'État, elle a aussi réussi à travailler avec les deux sous-Préfets sur la manière de mobiliser les acteurs de la lutte contre la pauvreté dans le respect de tous et de manière à développer des partenariats » (Département).

Dans ce contexte, il semble que la contractualisation et / ou le SPIE ont parfois permis aux Départements de développer une **relation gagnant-gagnant** avec l'État local basée sur davantage de dialogue et de partage d'informations (ex. avec la PJJ et l'Éducation Nationale en matière de protection de l'enfance et de suivi des jeunes sortant de l'ASE) ou sur une meilleure coordination de leur action (ex. avec la DIRECCTE en matière d'insertion). À cet égard, l'intervention des CLP et des PDEC a été soulignée comme un facteur pouvant favoriser ces rapprochements. Il nous a été aussi ponctuellement rapporté qu'à défaut d'un ancrage de terrain, la DDCS a pu jouer un rôle avisé d'interface entre la DIPLP et les CD dans l'élaboration de la CALPAE.

« La contractualisation renforce les liens entre les CD et l'État, avec un effort de transparence sur les actions conduites par le CD sur ses compétences propres (protection de l'enfance) ou partagées (insertion), qui permet le dialogue » (Commissaire).

« S'agissant du SPI(E), lorsque la Stratégie pauvreté a été mise en place, le CD a ensuite travaillé de manière apaisée avec les services de l'État, Brigitte Klinkert et le Commissaire » (Département).

« La SNPLP a permis de réinterroger les protocoles. Pour l'accompagnement des sortants de l'ASE, le lien entre les services, PJJ, CAF, EN est par exemple plus fort qu'auparavant. On peut parler d'une forme d'ouverture des boîtes noires » (Commissaire).

« Sur la trentaine d'actions en 2020, l'État local en a proposé 2, parce qu'on se fait confiance... Les collègues de l'État [la DDCS en particulier] ont été remarquables et ont fait l'interface avec la DIPLP pour raboter certaines aspérités, vérifier que les actions proposées, certaines classiques et d'autres plus innovantes, pouvaient entrer dans le cadre national » (Département).

Même lorsque la contractualisation est aboutie et que le SPIE se met en place, des tensions ou des **incompréhensions** persistent ou sont révélées par ce nouveau mode de collaboration, par exemple à l'occasion de l'élaboration et de la négociation de la CALPAE, dans le positionnement et le leadership revendiqués par chacun dans certains dispositifs (ex. en matière d'IAE et dans l'animation du SPIE) ou lorsque vient le moment pour les collectivités de renseigner les indicateurs de résultats de leurs actions et d'en rendre compte à l'État.

« On sent encore une difficulté des services de l'État en département et en région à comprendre ce projet de SPIE... Suite à une interpellation du VP du CD au Comité de pilotage (COFIL), la DREETS est désormais autour de la table pour essayer d'intégrer davantage la dimension IAE dans le SPIE mais on tâtonne, ils ne savent pas bien travailler en co-construction avec les collectivités : ce n'est pas une pratique de l'État déconcentré » (Département).

« Des phénomènes de défiance ont pu avoir lieu entre le Commissaire et les Départements s'agissant des réfections de crédits éventuels » (Département).

« Si c'est venir nous chipoter pour 0,5 ETP, je pense que les CD vont dire stop » (Département).

Sans prétendre explorer la diversité de facteurs pouvant conditionner ces relations, il apparaît important de se référer à l'**utilisation plus moins stratégique et opportuniste** qu'une collectivité entend faire de la SNPLP. Tel que nous l'avons détaillé par ailleurs, cette utilisation semble dépendre notamment de la couleur et du leadership politiques des exécutifs départementaux et de la manière plus ou moins volontaire, stratégique et ferme qu'ils ont eue de se saisir de la SNPLP pour renforcer leur chef de filât en matière d'action sociale.

« Il existe une fracture générationnelle et fracture de parcours entre ceux qui sont en capacité de se dire : on va en faire quelque chose et ça va remonter pour renforcer le chef de filât, sans s'inscrire dans un combat stérile avec l'État sur la question des indicateurs et les anciens de l'ANDASS qui ont tendance avant tout à critiquer l'action de l'État et qui n'avancent pas » (Département).

Sur un **plan opérationnel**, certains répondants évoquent aussi des **obstacles** tenant à des différences de culture professionnelle entre services de l'État et collectivités (les seconds pouvant se revendiquer plus proches du terrain), à différents profils de cadres dans les collectivités (plus ou moins ouverts à la collaboration avec l'État) ou encore, d'un point de vue interinstitutionnel, les difficultés occasionnées par la récente création des DREETS pour comprendre les rôles respectifs des services de l'État dans le contexte de la SNPLP.

« Quand on rencontre les services de l'État, [...] c'est un exercice de style. J'ai des interlocuteurs avec qui je ne parle pas du management de mes équipes, de comment on va travailler ensemble, puisqu'eux n'ont plus d'équipe de terrain. Ils sont dans un exercice de style pour indiquer que la parole de l'État, son intention et sa stratégie sont entendues mais en même temps c'est quand même moi qui la mets en place, dois la travailler avec Pôle Emploi » (Département).

« La nouvelle réorganisation (DREETS) n'a pas aidé : il faut qu'on s'accorde encore du temps mais on ne sent pas complètement de confiance aujourd'hui dans les services de l'État sur le SPIE, on a l'impression de choses qui ont du mal à s'articuler au niveau territorial » (Département).

Département – Pôle Emploi : un couplage renforcé par la SNPLP

Il convient de souligner les retours favorables quant aux rapprochements qui ont pu s'opérer entre des **conseils Départementaux** et **Pôle Emploi** dans le contexte de la SNPLP. Si certains soulignent que ce lien était déjà présent du fait de la proximité de leurs missions de terrain pour un même public (allocataires du RSA et en recherche d'emploi), des avancées ont été possibles pour une meilleure coordination de leurs services ou la mise en place de protocoles partagés favorisant un accompagnement global des bénéficiaires.

« Pour Mme D., qui est demandeur d'emploi et allocataire du RSA, forcément nos équipes travaillent ensemble et on est sur des choses opérationnelles très concrètes : on sait se parler » (Département).

« Le dispositif d'accompagnement global pour le retour à l'emploi mis en place entre les CD et Pôle Emploi préexistait à la SNPLP mais Pôle Emploi a vraiment joué le jeu pour que ce soit renforcé via la contractualisation » (Département).

À également été cité l'effet dynamisant qu'a pu avoir l'expérimentation du **SPIE** dans cette relation entre les Départements et Pôle Emploi, du fait des gains mutuels que pouvaient en retirer les deux institutions.

« À partir du moment où on a gagné l'AAP expérimentation SPIE, le lien avec Pôle Emploi a été dynamisé parce que Pôle Emploi a compris tout de suite sa place là-dedans et il a vu tout ce qu'il pouvait en tirer » (Département).

Enfin, le potentiel de renforcement des relations impliquant les CD et d'**autres opérateurs** (CAF, Missions locales) a été ponctuellement évoqué, avec plus ou moins de réussite selon les territoires et l'investissement de chacun dans les dispositifs proposés par la SNPLP (ex. Garantie d'activité).

« Dans le département A, entre la CAF et le CD, il ne se passe pas grand-chose ; dans le département B, c'est mou et dans le département C, ça n'a jamais été très simple pour des raisons de personnalité du Président du CD » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Une convention a été renouvelée pour favoriser un fonctionnement commun entre Pôle Emploi (volet professionnel) et la CAF (volet social), et avec la Caisse générale de sécurité sociale de façon à créer une nouvelle convention sur la base d'une convention Pôle emploi / Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), signée en 2020, pour développer la Garantie d'activité (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Le dispositif Garantie d'activité est co-porté par les Départements et Pôle Emploi sur l'accompagnement global mais Pôle Emploi n'arrivait pas à avoir les Départements dans le cadre de la Garantie d'activité » (État central).

Régions - Départements - Métropoles : des rapprochements de circonstances

La SNPLP prévoyant non seulement une contractualisation avec les Départements mais aussi avec les Régions et les Métropoles, certains territoires ont pu être concernés à plusieurs titres par des CALPAE (ou par le SPIE, en Bretagne).

Selon les témoignages recueillis, cette configuration a pu « perturber le jeu d'acteurs local », par exemple entre des **Départements** et des **Métropoles** soucieux de préserver leur indépendance et leur autonomie comme, par exemple, la Loire-Atlantique et Nantes. Ce souci a néanmoins pu être atténué compte-tenu de la délégation de certaines compétences départementales à des

Métropoles, donnant l'occasion d'une articulation de leurs efforts respectifs comme à Dijon ou encore entre Départements et Région avec le SPIE breton.

« Alors que le Département et la Métropole se parlaient peu et étaient même en conflit, chacun y a trouvé sa place. Donc c'était vraiment une très bonne séquence et on peut presque dire qu'ils se sont réconciliés via ces échanges [...], c'était extrêmement intéressant. Sur un autre site, c'est plus nuancé avec de la méfiance et pas d'entente. Du coup, ça vient effectivement perturber le jeu d'acteur local mais au final on a quand même 2 contractualisations complémentaires qui ne se marchent pas trop sur les pieds et qui sont intéressantes » (État central).

« La mise en place du SPIE est une réussite, qui a permis de se coordonner entre CD et Région. C'est important, car autrefois la focale dans les Départements était la protection de l'enfance. Aujourd'hui, on parle plus de l'insertion, du RSA des chômeurs de longue durée » (État local).

▪ Participation et décloisonnement : entre efforts constructifs et vives critiques

Sur ces thématiques et outre les éléments déjà présentés, mentionnons ici quelques retours d'acteurs du secteur associatif suggérant que la SNPLP en tant que telle n'a pas très fortement fait évoluer leur relation avec les pouvoirs publics. Ils indiquent un accueil plutôt favorable de la Stratégie pauvreté, sans que leur implication n'y soit perçue comme centrale. Ils font aussi état de préoccupations qu'ils **espéreraient voir mieux ou davantage abordées** (ex. en matière d'accès aux droits, d'hébergement d'urgence ou d'aide alimentaire) et leur rôle pour le faire savoir.

« Les différents acteurs associatifs de la lutte contre la pauvreté ont été bienveillants envers la Stratégie mais pas toujours complaisants » (association).

« On n'a pas senti de défiance forte entre les acteurs, d'autant qu'il n'y a pas eu de véritables injonctions fortes de l'État sur les manières de faire et sur les objectifs à atteindre : de façon pratique, qu'est-ce qu'on attend de nous ? La culture du travail social ne se prête pas à la remontée de données chiffrées » (association).

Plusieurs personnes concernées par la pauvreté ayant pris part à des activités organisées dans le cadre de la SNPLP constatent que leur **participation** est **mal accueillie** par certains acteurs qui la considéreraient comme en décalage avec le mode de fonctionnement des GT, inutile ou risquant de remettre en question les pratiques professionnelles.

« Certains professionnels pensent que c'est à eux de donner leur avis et qu'on est là pour bénéficier de ce qu'ils vont nous proposer : eux, savent mieux ce qui fonctionne, savent mieux ceci et cela. Oui, ils ont beaucoup de connaissances sur leur métier mais n'ont pas cette sensibilité qui fait que les choses pourraient bien fonctionner de l'autre côté » (personne concernée).

« La participation citoyenne est frileuse et s'arrête à une boîte à idées. Les professionnels du social et du sanitaire ont peur de voir remettre en cause leur légitimité » (personne concernée).

« Le lien des représentants du CRPA à la FAS est négatif, car elle ne les laisse pas parler de leurs problèmes en séance plénière. Les délégués ne se sentent donc pas écoutés. La supervision des CRPA par la FAS impacte leur relation avec les instances publiques » (personne concernée).

Ces personnes concernées ainsi que d'autres professionnels soulignent pourtant la **valeur de l'expérience vécue**, regrettent ce manque d'ouverture et le peu de temps de parole accordé aux personnes concernées.

« Malgré les réticences fortes de certains acteurs comme les CAF, associer les personnes concernées apporte beaucoup à l'appréciation que l'on peut porter sur les politiques que l'on met en œuvre, avec un regard brut de décoffrage » (Commissaire).

Pointe aussi le défi, pour des acteurs situés à **l'interface du champ social**, de prendre pleinement part à la Stratégie pauvreté.

Par exemple, l'intérêt d'associer formellement les acteurs de **l'Éducation Nationale** à la SNPLP avec certains services ou opérateurs de l'État par le biais de conventions a été évoqué, notamment dans le cadre de l'obligation de formation des 16-18 ans, ou avec la CAF pour favoriser l'inclusion des jeunes et prévenir le non-recours aux droits. Sans cela, les collaborations ne sont pas nécessairement spontanées.

« La SNPLP a permis une meilleure structuration du partenariat avec l'Éducation nationale afin de favoriser la cohésion sociale, de lutter contre l'exclusion et le non-recours aux droits » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« On reste la grande maison de l'Éducation nationale, on reste un peu dans l'entre-soi [...]. Je vous avoue que moi, je reste sur mon entrée Éducation nationale et le monde un peu plus politisé, par exemple avec des élus qui pensent que l'assistanat qui n'est pas nécessaire... moi je n'ai pas la codification » (État local).

Le constat peut également être nuancé quant aux liens entre les acteurs du social et ceux de la **santé** dans le cadre de la SNPLP. C'est également le cas dans le domaine du **logement** et de **l'hébergement**, où l'éclatement des compétences entre l'État, les collectivités et le secteur associatif peut être perçu comme un obstacle à l'identification des missions de chacun et à la coordination des interventions.

« Au sujet de la feuille de route du GT sur le logement et l'hébergement, ce n'est pas aux opérateurs de terrain de produire ce constat : si l'État s'engageait vraiment dans un recensement régulier quantitatif et qualitatif du nombre de personnes sans-abri, on irait mieux ! » (association).

« Les politiques publiques du logement font parties des compétences de l'État, mais pas que. L'hébergement relève d'une compétence étatique parfois en contradiction avec les compétences des collectivités territoriales. Il faut prendre en compte l'ensemble de la chaîne du logement et mettre en place des partenariats entre l'État, les collectivités locales, l'ARS, etc. » (association).

Enfin, en matière d'insertion, les acteurs du **secteur socio-économique** peuvent parfois regretter que les pouvoirs publics n'associent pas davantage le tissu d'entreprises socialement engagées ou, lorsqu'ils le font, le cantonnent à un rôle de mise en œuvre sans part active à la gouvernance des dispositifs.

« Certains élus sont réticents à l'intervention du réseau départemental d'entreprises socialement engagées, considérant qu'ils perdent du pouvoir. Certains fonctionnaires territoriaux peuvent se sentir mis en difficulté car ils considèrent que ce réseau fait de la concurrence déloyale en raison de ses faibles moyens et de leur manière de travailler (avec des bénévoles, des services civiques, etc.) » (secteur socio-économique).

▪ Les effets de la SNPLP sur les réseaux locaux d'action publique sur le long terme

Nous avons souligné que la contractualisation pouvait, dans certaines conditions, occasionner des rapprochements fructueux entre services déconcentrés de l'État, collectivités et opérateurs - Pôle Emploi notamment - dans le champ de l'action sociale. Mais dans quelle mesure la SNPLP permet-elle d'élargir ce cercle de partenaires à d'autres acteurs et secteurs pouvant concourir à la prévention et la lutte contre la pauvreté ?

Conventions de contractualisation et appels à projets : créateur de liens forts et / ou concurrence

Les témoignages sur ce point, émanant essentiellement de Commissaires et d'acteurs de l'État local, convergent vers l'idée que cet **élargissement** à partir de la contractualisation est possible notamment lorsqu'il est placé sous l'impulsion des Préfets ou des CLP et soutenu par des instances de pilotage et de concertation. Cette configuration permettrait notamment de réunir et faire coopérer les différentes collectivités impliquées dans une contractualisation à l'échelle régionale, d'y associer les opérateurs (Pôle Emploi, CAF, CPAM, etc.) ainsi que d'autres acteurs avec lesquels les liens sont habituellement moins fréquents.

La contractualisation est jugée positivement par les Commissaires, car elle a permis de développer des dynamiques locales entre des partenaires qui ne collaboraient que très peu. Elle a permis de challenger les collectivités [...] et de créer des coopérations ; l'animation régionale a joué un rôle décisif dans ce cadre (observation, 2021).

« En plus du premier cercle de partenaires institutionnels habituels des services de l'État (Service public pour l'emploi (SPE), têtes de réseaux, etc.), la SNPLP leur a permis d'avoir autour de la table les Départements tous ensemble de façon régulière. Auparavant, on les avait 1 ou 2 fois par an parce qu'on souhaitait présenter une programmation. Là vraiment il y a des débats. Et la contractualisation elle est aussi enrichie des travaux que l'on peut mener avec eux. Les CHRS et

les autres partenaires de la sphère sociale contribuent aux éléments de diagnostics et de connaissance » (État local).

En contrepoint, divers acteurs sont **plus circonspects** quant à la plus-value de la contractualisation pour développer les réseaux locaux d'action publique. Plusieurs pointent le fait que la SNPLP a accordé des moyens aux Départements sans que ceux-ci prennent la peine de se rapprocher des autres partenaires potentiels, ce qui peut être source de tension et de compétition. L'établissement d'un lien direct entre l'État et les Départements pourrait aussi concourir au désintéressement de ces derniers pour les GT régionaux. Est également évoquée la difficulté pour les associatifs de composer avec les querelles politiques locales. D'autres acteurs évoquent le risque que la défiance pouvant exister entre l'État local et certains CD (voir section 3) ne décourage les autres partenaires, notamment associatifs et économiques.

« Les Départements sont pris à parti par certains acteurs pour leur venir en aide. Il y a un risque de compétition entre les partenaires, en particulier entre ceux qui ont des compétences proches et qui bénéficient ou non de financements pour mener des actions » (Département).

« Les acteurs ont peu travaillé ensemble via la SNPLP : des moyens ont été donnés aux Départements mais les associations n'ont pas su comment s'y associer et ne savaient pas sur quels territoires étaient déployés les actions et moyens » (association).

« La confiance - un "maître mot en politique" - faite aux acteurs du territoire [par les services de l'État] n'est quand même pas advenue. Leur confrontation désespère les acteurs avec lesquels ils travaillent. Ce dialogue entre collectivités et État n'est pas porteur pour avoir des dynamiques territoriales et des projets permettant de répondre aux défis » (Département).

Face à l'**enjeu d'accès aux ressources** que nous venons d'évoquer, les appels à projet associés à la SNPLP (cf. supra) sont ici évoqués comme un éventuel soutien à l'émergence ou au renforcement de logiques partenariales sur le territoire. En effet, plusieurs enquêtés évoquent les bienfaits de ces AAP pour stimuler de nouvelles collaborations en « mode projet » entre des acteurs qui avaient peu l'habitude de travailler ensemble ou qui ont été incités à coopérer davantage. L'une de nos observations d'un comité de suivi de la SNPLP au niveau local illustre notamment que le CLP peut être un informateur de référence sur les AAP pour les acteurs du territoire (opportunités, indications, incitations, suivis, contraintes associées, etc.).

« La SNPLP abonde fortement les dispositifs financiers, ce qui a permis d'autres formes d'animation et de collaboration avec les acteurs, dans un mode projet et un esprit de modernisation et de développement de l'activité, en apportant de la créativité et le lancement d'AAP d'initiatives » (État local).

« Les appels à projets favorisent les logiques de coordination partenariale. Par exemple, une équipe de coordination départementale d'associations a été déployée grâce à eux. Des structures en lien avec la maladie mentale, la Croix-Rouge, une association spécialisée sur le logement gèrent désormais une antenne mobile d'aller-vers » (association).

Cela ne va pas sans rappeler les **contraintes des AAP** (efforts répétés d'élaboration des propositions, espace de proposition restreint, lourdeurs administratives associées à l'instruction, incertitudes du résultat, etc.) qui nous ont été rapportées par divers acteurs. Sur le plan relationnel en particulier, ils peuvent favoriser les structures les mieux armées pour répondre (au détriment des structures plus légères et de proximité) et attiser un climat de concurrence dans lequel la plupart des structures associatives ne se reconnaissent pas. L'un de nos répondants avançant cette critique considère que les AMI sont plus ouverts, moins cadrés et donc plus favorable aux coopérations inter-associatives (association).

« *Le principe des AAP, issu du monde économique et qui est la façon la plus objective d'obtenir des marchés, est devenu la norme. Mais les associations n'aiment pas se concurrencer, cela va à l'encontre de la solidarité, du collectif. Ma fédération encourage les réponses inter-associatives aux AAP pour offrir des zones de créativité mais l'écho est faible : on y arrivera mais ce n'est pas mûr, là, ce sont des AAP concurrentiels et dans le contexte actuel il y a l'enjeu de sauver sa structure* » (association).

Le SPIE est apparu comme un nouveau dispositif qui, sous réserve de pouvoir capitaliser sur une dynamique partenariale favorable, est susceptible de développer de la coopération entre divers acteurs locaux au-delà de simples relations bilatérales entre acteurs du champ social. Pour autant, il s'agit d'un dispositif sectoriel, bien identifié dans le champ de l'inclusion et qui, d'une certaine manière, serait plus concret et rassurant pour les élus et les techniciens qu'une démarche transversale plus large de lutte contre la pauvreté.

« *C'est le SPIE qui va contribuer au maintien de la coordination des acteurs de l'inclusion, car avec la SNPLP, la contractualisation est bilatérale, État / CD. Une dynamique de coordination reprend entre l'État local, les organismes de l'emploi et de la protection sociale et le CD du Pas-de-Calais : elle va se construire et se maintenir dans le temps grâce au SPIE* » (Département).

« *La SNPLP avait une ambition de déssectorialisation et d'approche transversale des problématiques mais le CD peine sur cet aspect, alors que sur le SPIE qui reste de l'ordre du sectoriel (insertion), on a un consortium à maturité beaucoup plus forte. L'approche sectorielle clarifie, rassure le politique et les agents : les politiques sont ravis d'y aller, les agents bougonnent dans le rapprochement avec Pôle Emploi puis, finalement, y vont* » (Département).

Selon les propos recueillis, la dynamique associée au SPIE requiert néanmoins une **bonne animation** et un **maintien dans la durée**. Ces constats sont toutefois à mettre en regard des inconvénients évoqués par d'autres acteurs soulignant le risque de creuser les écarts entre des départements volontaires et déjà performants et d'autres plus réticents ou manquant de ressources pour aller de l'avant avec le SPIE (cf. section dédiée aux effets de la SNPLP sur les dispositifs d'action publique).

« *Le SPIE a obligé les acteurs (ARS, collectivités territoriales autres que le CD...) aux cultures voire bords politiques différents à se réunir et trouver un tronc et des objectifs communs. Cela nécessite un animateur local fin négociateur, capable de les ramener dans le périmètre d'action quand ils*

s'en éloignent et ne jouent pas le jeu. [...] Il serait donc dommage que la SNPLP s'arrête fin 2022, car les 3 premières années de son déploiement ont permis de mailler le territoire mais les actions nouvelles ne pourront se monter que par la suite » (État local).

Conférences et Groupes de travail (GT) régionaux : des vecteurs importants d'interconnaissance

Nombreux et divers sont les répondants dont les témoignages se rejoignent pour indiquer que les conférences et groupes de travail régionaux de la SNPLP ont permis de **réunir** des acteurs du territoire qui n'avaient pas nécessairement l'habitude de se rencontrer, d'échanger, de comprendre leurs missions respectives et, dans certains cas, de coopérer. Dans les propos recueillis, on relèvera notamment l'intérêt de faire se rencontrer décideurs, financeurs et opérateurs.

Il s'agit aussi de créer un espace de rencontre entre associatifs, institutionnels, collectivités, opérateurs et personnes concernées et par là même un « **décloisonnement** » des sujets abordés. Renvoyant aux difficultés rencontrées dans l'animation des GT compte-tenu du contexte sanitaire, le retour à un « fonctionnement classique d'administration centrale » a ponctuellement été regretté, tout comme le risque d'un retour rapide au travail en silos si la dynamique ne se maintient pas. Plus localement, la contribution des **comités locaux du travail social** ou des unités territoriales de travail social à une dynamique de travail en réseau a aussi été mentionnée.

« Les effets de la SNPLP sur les réseaux d'action publique sont plutôt positifs. On a réussi à mettre en place des GT pluri-professionnels et à faire travailler collectivement différents professionnels œuvrant sur des sujets communs mais n'ayant pas forcément l'idée de le faire, en réunissant les collectivités quand c'était possible mais aussi les associations » (État local).

« On sait maintenant qu'on pourra aller chercher tel ou tel acteur pour travailler ensemble sur telle thématique. Mais si la dynamique n'est pas entretenue pour créer une vraie habitude de travail partenarial, le travail en silo va vite reprendre le dessus » (association).

Ceci étant dit, la **difficulté d'inclusion des personnes concernées à ces GT** transparaît de nouveau dans quelques propos, tout comme la réticence de certains professionnels à cet égard. À propos du GT 14 dans les Hauts-de-France, le témoignage d'acteurs associatifs illustre néanmoins la diversité de pistes de travail empruntées par des groupes de personnes concernées pour éclairer l'action publique par le partage de leur expérience vécue : appui aux GT 6 (accès aux soins) et GT 4 (logement) de la SNPLP, sollicitation de la Déléguée de la Défenseure des Droits des femmes pour une collaboration avec la SNPLP, échanges avec d'autres structures régionales (par l'intermédiaire de la FAS), collaboration pilote avec une CPAM, développement d'un groupe ressource dans une unité territoriale d'action sociale, discussions avec des collectivités et établissements d'enseignement pour contribuer à des formations en travail social...

« Les GT ont la qualité de briser le face-à-face entre, d'un côté, les décideurs et financeurs et, de l'autre, les opérateurs, en mettant tout le monde autour de la table. Cependant, ils peinent à associer les publics visés » (Commissaire).

« Un maillage territorial très dense est associé au GT 14 dans les Hauts-de-France. Ces collaborations en sont toutefois à leurs débuts. Elles ne sont pas encore formalisées. Au vu de la situation sanitaire, le travail réalisé est toutefois déjà très important » (association).

Commissaire à la lutte contre la pauvreté : animateur et médiateur

Des témoignages convergent pour indiquer que le rôle de Commissaire à la lutte contre la pauvreté (voir section dédiée par ailleurs), nouvellement instauré par la SNPLP, est utile pour renforcer le réseau partenarial des acteurs de la lutte contre la pauvreté sur la scène régionale. Il peut notamment contribuer à l'animation de ce réseau ou mettre à disposition des moyens ciblés favorisant certaines coopérations, notamment pendant la crise sanitaire. Néanmoins, les CLP eux-mêmes reconnaissent la portée limitée de leur influence, par exemple face à la dispersion des services de l'État en matière d'accompagnement social et d'insertion. De plus, ils ne constituent pas la seule figure de l'État local perçue comme étant **en capacité d'animer** la SNPLP sur certains sujets (plus ou moins consensuels) : quelques retours attestent, ici ou là, de l'impulsion donnée à la SNPLP par un Préfet de département, un PDEC ou un sous-préfet dédié à une municipalité.

« La présence des CLP permet de donner une impulsion, une accélération à certains sujets, de mobiliser des moyens et de mettre en synergie les réseaux (même si ça ne marche pas toujours). Il y a des sujets pour lesquels la plus-value est plus limitée. La relative séparation du social et de l'emploi dans les services de l'État est une faiblesse du système qui rend les choses difficiles, et que la nouvelle réforme OTE doit pouvoir dépasser » (Commissaire, audition au CNE).

« Le comité stratégique insertion-emploi créé par la PDEC a réimpulsé une dynamique de partenariat et d'animation territoriale sur cette dimension, autour de l'idée, pas fortement partagée par certaines communes, que le but ultime est l'accès à l'emploi » (État local).

On souligne de nouveau les facettes de **dynamiseur**, **d'animateur** mais aussi de **médiateur** dévolues au CLP, même si parfois, tel ou tel acteur a pu prendre ombrage de son arrivée, perçue comme celle d'un concurrent potentiel sur certains sujets.

« Le CD s'est retrouvé en concurrence en matière de coordination sur des sujets départementaux et a craint de se voir attribué un "rôle d'exécutant" » (Département).

Un impact sur le long terme ?

Après examen des éléments de la SNPLP (dispositifs, outils, acteurs...) qui, selon les propos de nos répondants, sont plus ou moins susceptibles d'avoir impacté les réseaux locaux d'action publique en matière de lutte contre la pauvreté, nous proposons ici de nous concentrer sur ce que nos

enquêtés nous en disent avec un peu de recul. Au final, globalement, la SNPLP a-t-elle eu des **effets sur les réseaux locaux** ?

Certains enquêtés insistent sur les **dynamiques préexistantes à la SNPLP**, auxquelles celle-ci n'aurait pas apporté de gain substantiel en matière de coordination, notamment en raison de l'inertie du fonctionnement de l'administration publique. Tout en rappelant l'importance de l'existant, certains reconnaissent toutefois à la Stratégie l'intérêt d'avoir ensuite favorisé l'interconnaissance des acteurs du territoire, le renforcement, voire même le développement de leur réseau de partenaires.

« La FAS a des interactions avec les DRJSCS, DDCS, DIRECCTE et ARS, quelques-unes avec les CD et la Métropole. La SNPLP n'a ni fait évoluer ces relations, ni apporté de gain de coordination, parce que [...] l'administration reste prise dans ses carcans et dans sa propre réalité. La SNPLP aurait toutefois apporté une meilleure connaissance des acteurs du territoire et permis de développer leur réseau partenarial, notamment parmi les CAF et Pôle Emploi » (association).

« Sur la question de l'accès aux droits et la mobilisation collective de plusieurs acteurs sur le sujet depuis 2019, grâce à la SNPLP, les réseaux d'action publique existants se sont renforcés autour d'objectifs communs et avec une ligne directrice, mais ils existaient déjà avant sa mise en place » (organisme de protection sociale et d'emploi).

D'autres répondants vont plus loin et insistent sur le **caractère novateur** des dynamiques partenariales et intersectorielles générées par la Stratégie en matière de lutte contre la pauvreté sur le territoire.

Pour l'IGAS, « les changements opérés portent principalement sur 4 axes :

- Les relations partenariales : les collectivités, en particulier les métropoles, estiment avoir développé des liens plus étroits avec les acteurs sociaux du territoire à la faveur de la contractualisation ;
- Les relations interservices : la logique transversale des conventions aurait favorisé le « décloisonnement », par exemple entre les directions en charge de la cohésion sociale et celles en charge de l'enfance et de la famille ;
- Les pratiques professionnelles : les orientations portées par les CALPAE ont contribué à promouvoir des approches novatrices, telles que l'aller-vers, la référence de parcours, la meilleure association des personnes en situation de pauvreté aux décisions qui les concernent, etc. ;
- La culture de l'évaluation et de la performance : les modalités de suivi des conventions ont incité, sinon contraint, les collectivités à s'organiser pour pouvoir renseigner les indicateurs, en investissant dans des développements informatiques, en renforçant les partages de données, voire en dédiant des ressources à la collecte des données utiles » (2021, p. 44).

Ici aussi, les témoignages de ces enquêtés soulignent les progrès en matière d'interconnaissance des acteurs permis par la Stratégie, les opportunités saisies d'élargir son réseau, de coopérer entre

acteurs issus de secteurs ou milieux professionnels différents sur des objectifs communs ou de poser des diagnostics partagés, par exemple dans le cadre des GT régionaux. Dépendamment des territoires, ces dynamiques pourraient avoir contribué à renforcer la **confiance inter-organisationnelle**.

Lors de l'observation d'une réunion d'un comité de suivi de la SNPLP au niveau local à laquelle participaient notamment une sous-préfète, le CLP, des représentants de CCAS, un CD, la CAF, l'ARS, l'ex-DDCS et l'ex-DIRECCTE, nous avons constaté une dynamique de cet ordre. Pour illustrer l'effet réseau observé, notons par exemple que sur la question de la prise en charge sociale des femmes victimes de violence, qui était à l'ordre du jour, une présentation faite par la DDCS a suscité de nombreuses réactions des différents acteurs (CCAS, ARS, Préfecture). Nous avons observé une mise à niveau collective de l'information disponible durant cet échange sur les aspects juridiques et concrets de la prise en charge, par exemple sur les procédures d'éviction du conjoint violent (dispositifs existants, orientation et parcours des publics concernés, barrières et problèmes de coordination entre acteurs...). La nécessité d'impliquer d'autres acteurs (Institut médico-légal, Commissariat, Éducation nationale) a aussi été évoquée (observation, 2021).

Plusieurs acteurs **nuancent** toutefois ces constats positifs en précisant qu'ils devront être confirmés dans la durée afin de mesurer les véritables effets de la SNPLP sur les réseaux locaux d'action publique en matière de lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, certains insistent sur l'importance de maintenir la dynamique d'animation régionale, en particulier car la modification des habitudes de travail permettant davantage de coopération est un processus qui prend du temps, tout comme l'installation de relations de confiance entre les personnes et les organisations.

« Il faudra voir la réussite, je pense [qu'] entre l'espace numérique de travail [...], qui permet d'avoir une vision d'ensemble de tout ce qui se passe [...] et cette animation régionale avec ces GT, on a là quelque chose qui a commencé à faire bouger les lignes, mais peut-être pas suffisamment installé institutionnellement pour que ça puisse durer » (État central).

« Il faut du temps pour que la dynamique se mette en place, que les méthodes de travail et les modes collaboratifs se développent, mais il s'agit du chemin à suivre » (Commissaire).

« La mise en confiance prend énormément de temps. Il faut rassurer, créer cette confiance et décroisonner. Quand on monte un projet, il ne faut pas se mettre en avant mais mettre tout le groupe en valeur. La SNPLP a des effets sur les réseaux d'action publique, participe à la création de relations durables entre des acteurs mais cela prend beaucoup de temps. Il faut maintenir cette grande richesse même si l'on a l'impression que cela n'avance pas » (Métropole).

Enfin, des répondants insistent sur quelques limites de la SNPLP en termes de développement de réseaux d'action publique, ou soulèvent des points de vigilance. Il est notamment question de la **complexité administrative** d'une animation régionale qui impliquerait un trop grand nombre ou une grande diversité de partenaires (institutionnels, associatifs, habitants...). Si la SNPLP a permis de nombreux points de contact, cette interconnaissance devrait aussi s'accompagner de

simplifications administratives pour favoriser la coopération (ex. thématiques liées aux personnes âgées et à l'enfance, jugées complexes et faisant intervenir beaucoup d'acteurs).

« Cela a été un peu lourd et compliqué d'associer les acteurs de terrain, associatifs, habitants... »
(État local).

« La coopération avec le CR, l'EN, l'échelon infra-départemental atteint ses limites du fait de la complexité de l'environnement institutionnel et du nombre d'acteurs impliqués. À 18, on n'est jamais dans la même synchronisation » (Département).

Il convient également de veiller à ce que la coordination de l'ensemble des efforts par l'État ne place pas les parties-prenantes dans une **relation de subordination** à ce dernier et ne fasse pas perdre à chaque structure la singularité de son discours, d'autant que les éléments de langage, les objectifs et les façons d'agir en matière de lutte contre la pauvreté varient d'un acteur à l'autre et que leurs compétences sont complémentaires.

« La nécessité du dialogue et de la coordination entre acteurs de la lutte contre la pauvreté ne doit pas devenir une sorte de mainmise de l'État sur les associations, qui seraient des instances de coordination qui agiraient dans une sorte de délégation de services publics vis-à-vis des DREETS et des services de l'État » (association).

« Bien que la confiance inter-organisationnelle soit bonne sur le territoire, chaque acteur doit porter haut et fort ses missions et doit pouvoir se reconnaître dans la stratégie qui est déployée, et il ne peut pas se fondre complètement derrière l'État. Donc Stratégie pauvreté, oui, mais chacun doit pouvoir valoriser le travail qu'il fait » (Département).

▪ **Les supports de la confiance inter-organisationnelle**

Indépendamment des enjeux de gouvernance associés à la SNPLP au niveau national et local, **d'autres facteurs** semblent avoir pu jouer sur le niveau de confiance inter-organisationnelle ressenti par nos enquêtés sur un territoire. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous en relevons quatre : l'élan donné par une Stratégie nationale ; les réformes et spécificités territoriales ; le contexte de crise sanitaire ; les relations interpersonnelles.

Élan d'une Stratégie nationale et impacts des réformes

L'élan insufflé par la Stratégie pauvreté est globalement positif du fait de l'importance de la problématique à laquelle elle répond, de sa dimension très collective et de son ambition transformatrice, à la fois au plan politique et sur le terrain. Certains confirment que cet élan et les points de contact générés seraient un **facteur de confiance** important entre les acteurs.

« L'intérêt pour la SNPLP a eu pour point de départ les préoccupations de tous les acteurs de la lutte contre la pauvreté pour ce phénomène. Ils étaient d'accord pour agir contre la pauvreté » (Département).

« Notre motivation commune [DIPLP et Commissaires] c'est la cause, c'est sûr ! (...) Nous sommes en confiance entre nous car nous sommes mus par une même forme de militantisme » (acteur national).

« La mise en place de la Stratégie pauvreté a demandé une grande implication de tout le monde, en termes de temps » (organisme de protection sociale et d'emploi).

En contrepoint, certains soulignent qu'à défaut d'incarner et insuffler cet élan national dans la durée, la dynamique risque de **s'essouffler** et de décevoir les acteurs de terrain à hauteur de l'énergie qu'ils ont déployée dans l'animation de la dynamique, avec un risque de perte de confiance.

« La SNPLP ? Une politique de la chaise vide va se mettre en place et cela va devenir une comitologie sans fin » (Département).

« La SNPLP ayant fait naître beaucoup d'espoir, elle pourrait susciter frustration et déception sur le terrain, chez les personnes concernées et les animateurs de GT. Entre les problèmes de communication et l'abandon de mesures, ces derniers ne comprennent plus son sens. Ce statut leur demandant un fort investissement, ils risquent de refuser ce genre d'implication à l'avenir » (État local).

Plusieurs retours soulignent l'influence qu'ont pu avoir les **réformes territoriales** sur l'appropriation différenciée de la SNPLP dans les territoires. Par exemple, comme on l'a vu (cf. Chapitre 1), la fusion de certaines régions aurait déstabilisé la mise en œuvre des politiques sociales compte-tenu des différentes façons de faire, requérant par conséquent un délai d'acculturation mutuelle entre décideurs et services des ex-régions pour avancer sur certains dispositifs. Cette réforme aurait toutefois permis de mieux prendre en compte certains territoires socialement défavorisés, puisque la plupart des régions en incluent désormais aux côtés d'ex-régions historiquement plus riches. Est aussi évoqué l'intérêt de la réforme OTE qui, bien qu'indépendante de la SNPLP, devrait favoriser la dynamique intersectorielle requise par cette dernière, notamment pour faire le lien entre accompagnement social et insertion professionnelle des bénéficiaires.

« La réforme OTE et la création des DREETS, c'est une traduction très opérationnelle de cette dimension interministérielle, en disant : le social et l'emploi devront travailler ensemble. Donc le social et la politique de la ville ça va ensemble, et puis la lutte contre la pauvreté et l'éducation nationale ça va ensemble, c'est quelque chose d'essentiel » (État central).

Des **caractéristiques plus singulières** pourraient aussi participer des liens de confiance ou de défiance parcourant la SNPLP sur certains territoires. Citons l'exemple d'un territoire rural, où est signalée une bonne interconnaissance préalable des acteurs, qui ont l'habitude de travailler

ensemble, ce sur quoi la SNPLP peut s'appuyer. Ces habitudes ne seraient toutefois pas nécessairement alignées avec la recherche de transversalité de la Stratégie pauvreté (ex. réticences aux partenariats publics-privés). Sur un autre plan, la situation ultra-marine de certains territoires pourrait avoir impacté la manière dont ils ont été rejoints par la SNPLP.

« Le département est rural : les partenaires travaillent bien ensemble, plutôt de manière bilatérale, à l'aide de conventions spécifiques [...]. Le CD a des relations contractuelles habituelles avec ses partenaires. Ces relations préexistantes à la SNPLP ont pu aider les services déconcentrés à se sentir plus légitimes pour participer à la Stratégie » (Département).

« Le temps favorise la pérennité des échanges entre acteurs départementaux et locaux. Ce n'est pas la SNPLP qui a enclenché les réseaux d'action publique locaux existants dans le territoire mais un choc exogène (des crues en 2013) au sein du département » (Département).

« En Outre-Mer, les informations reçues tardivement sur les mesures de la SNPLP par les acteurs ont été à l'origine de formes d'interrogations, voire de défiance, sur les différences de fonctionnements avec l'hexagone » (association).

Crise sanitaire de la Covid-19

La survenue de la crise sanitaire apparaît parfois comme une mise à l'épreuve des relations entre certains partenaires sur un territoire, pouvant déboucher sur des **tensions exacerbées**, par exemple entre l'État central et les collectivités (sur le partage des compétences), entre les collectivités et les ARS (sur le partage d'informations), entre personnes concernées et acteurs de la protection sociale (sur l'écoute) ou entre les services de l'État et les acteurs économiques (sur le réalisme des efforts demandés).

« La problématique sanitaire des ARS et la gestion, au moins du début de la crise, avec les Départements, se passent très bien dans certaines régions, mais dans d'autres c'est épouvantable » (association nationale de collectivités).

« La crise sanitaire a augmenté la défiance des personnes concernées envers les organismes de l'emploi et de la protection sociale, notamment la CAF. Durant la pandémie, les administrations n'ont pas été à l'écoute de ces personnes. C'était la "CAF fantôme" ! » (personne concernée).

« Les DIRECCTE n'ont pas toujours conscience des chocs exogènes et de leurs effets sur le monde entrepreneurial, ce qui peut être à l'origine de tensions. Comment, pour les entreprises, s'investir dans des dynamiques d'inclusion alors que certaines avaient des questionnements sur la pérennité même de leur activité durant la pandémie ? » (secteur socio-économique).

Au contraire, selon d'autres, la crise a pu être un **révélateur de dynamiques** locales préexistantes s'illustrant par la rapidité et la collégialité des réponses apportées sur certains territoires entre acteurs du social, du médico-social et de la santé. Sur ce point, la SNPLP a pu contribuer à « préparer le terrain ».

« La SNPLP avait préalablement créé des conditions ayant favorisé l'effet accélérateur qu'a eu la crise de la Covid sur les synergies et entraides entre les acteurs dans les territoires. Ceux où il y a eu les meilleures réponses aux problématiques accentuées par la crise étaient ceux où les acteurs de la santé, du social, du médico-social se connaissaient, se faisaient confiance et travaillaient ensemble. Ainsi, la SNPLP a créé les conditions qui ont permis aux acteurs de se rencontrer et de se coordonner efficacement » (association).

Entre les deux cas précédents, il semble que la crise ait pu se présenter comme une opportunité de « **faire bloc ensemble** » dans l'adversité, en précipitant, en lien avec la Stratégie, le Commissaire et diverses parties-prenantes, des initiatives partagées entre des acteurs qui n'avaient pas nécessairement l'habitude de coopérer, par exemple dans le secteur de l'aide alimentaire.

« La crise sanitaire, en renforçant l'interconnaissance, les échanges, relations et collaborations entre les acteurs de l'aide alimentaire, a renforcé la confiance des associations entre elles et avec les collectivités et services de l'État. Elle a levé les clivages et réflexes de chapelles. Ma structure a notamment établi des relations privilégiées et de confiance avec la DRJSCS » (association).

De façon plus générale, la survenue de cette crise majeure semble rendre difficile l'appréciation des **effets propres** de la SNPLP sur la dynamique d'action en matière de lutte contre la pauvreté. Il est également difficile d'établir l'impact de la crise sur la Stratégie elle-même. Là où certains notent que la dynamique est toujours présente, d'autres pointent le retour à un fonctionnement classique d'administration centrale.

« C'est plutôt de manière rétrospective que l'on pourra analyser la manière dont les choses ont éventuellement basculé. Mais là, la transition est complexe mais ça n'est pas négatif en soi, la dynamique est toujours là, [...] reste à voir comment on s'en sortira en sortie de crise sanitaire » (association nationale de collectivités).

« Cela aurait pu aller plus loin si la SNPLP n'était pas revenue à un fonctionnement classique d'administration centrale avec la crise » (État local).

Relations interpersonnelles

Outre tous les facteurs que nous avons évoqués comme pouvant influencer le développement de réseaux d'actions publiques et le lien de confiance entre les acteurs de la lutte contre la pauvreté, nous en abordons ici un dernier qui n'est pas le moindre : les **relations interpersonnelles**.

Tout d'abord, face à la complexité et à l'éclatement du paysage en matière de la lutte contre la pauvreté, bon nombre de retours soulignent l'importance du **facteur interpersonnel**, pour bâtir collectivement. Elle peut être stratégique (ex. ci-dessous, d'un contact rapide entre le Commissaire et les Présidents de CD à son arrivée), mais aussi opérationnelle (ex. ci-dessous, de rendez-vous réguliers dans l'élaboration d'une convention de contractualisation). Ces contacts pourraient,

toute proportion gardée et au même titre que bien d'autres facteurs, contribuer à expliquer les phénomènes de différenciation territoriale dans la mise en œuvre de la SNPLP.

« Quand on met des hommes et des femmes ensemble, il en reste toujours quelque chose » (État local).

« On aurait pu imaginer que le Préfet dise au CLP : "si vous voulez que ça marche, le 1er rendez-vous à prendre est avec le Président du CD". Or, ces échanges n'ont pas toujours eu lieu donc la mayonnaise a pris dans certains territoires et pas d'autres » (association nationale de collectivités).

« La confiance interpersonnelle se crée, par les rencontres, les échanges et le travail en commun. La contractualisation qui, obligeant à se voir 3-4 fois par an, permet aux DDETS de reprendre des relations de long terme avec les CD, même dans des territoires où elles n'étaient pas simples. Les CD communiquent entre eux, car ils partagent des objectifs et se retrouvent dans des GT. C'est parce qu'on a tous conscience qu'on appartient à des méga-structures qui ne nous facilitent pas le travail que, de personne à personne, on arrive à s'épauler » (État local).

Le **turnover** peut fragiliser les liens établis d'une part, et les relations interpersonnelles peuvent réguler ou altérer les logiques de coopération entre organisations d'autre part.

« C'est une question de personnes, en l'occurrence ici le nouveau délégué territorial Pôle Emploi et le VP en charge de l'insertion et du retour à l'emploi au CD sont devenues amis, ce qui a eu des effets en chaîne positifs » (État local).

« Le facteur humain peut être d'autant plus important que les structures ont des visions éloignées les unes des autres. Les relations entre la CAF et le Département sont dépendantes des hommes et des femmes qui s'y trouvent » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Enfin, alors que la participation se présente comme un pilier de la SNPLP, l'inclusion des personnes concernées à la gouvernance de la Stratégie dans les territoires apparaît d'autant plus critique que certaines d'entre elles évoquent une défiance des usagers / bénéficiaires à l'égard des institutions qui les accompagnent au quotidien. Celle-ci tiendrait notamment aux préjugés et à la stigmatisation dont ils peuvent faire l'objet, ainsi qu'à l'**attitude condescendante** de certains professionnels à leur égard. Dans ce contexte, bien que nous ayons précédemment souligné les réticences perçues par certains acteurs quant à l'inclusion des personnes concernées dans la SNPLP (ex. des GT), il apparaît que lorsqu'elle se passe bien, cette participation peut être perçue comme un moyen d'aider les personnes concernées à reprendre confiance en elles-mêmes et de restaurer leur relation avec les institutions (CAF, Pôle Emploi, CPAM).

« Je note des formes de défiance réciproques des personnes concernées avec les assistantes sociales et avec les organismes de protection sociale et de l'emploi. Il y a aussi des obstacles de communication entre les institutionnels et le public pauvre. Ces difficultés peuvent conduire à des situations de non-recours » (personne concernée).

« En plus d'être un moyen pour les personnes concernées de retrouver de la confiance en soi puisqu'elles s'aperçoivent que l'État a besoin d'elles, les GREPA et groupes ressources [groupes de

personnes concernées créés par les enquêtés pour le GT 14] renforcent leurs relations avec les services de l'État et organismes de service public, tels que les CPAM. Même en visioconférence, ils leur permettent de se rencontrer, de se connaître et de travailler ensemble, ce qui n'arrive jamais d'habitude, mais aussi de créer un lien de confiance » (association).

Conclusion Partie 3

Ajustement instrumental, relativisation doctrinale et composition inachevée

La gouvernance de la SNPLP a-t-elle permis une coordination interinstitutionnelle plus intégrée, plus confiante entre l'État territorial, les collectivités et les grands réseaux associatifs ? Comment les trajectoires locales et les types de réseau mobilisés localement dans la lutte contre la pauvreté influencent-ils ces réceptions et ces usages ? Assiste-t-on, dans ce cadre de la gouvernance multiniveaux, au renouvellement des configurations d'action ? À-t-elle contribué à faire émerger une communauté polycentrique, apprenante et novatrice et / ou à dynamiser des « systèmes territoriaux » anti-pauvreté déjà existants ?

La mise en œuvre de la SNPLP a marqué une volonté de transformer les représentations dominantes et les pratiques administratives en matière de politiques sociales, notamment en mobilisant les corps intermédiaires et les territoires. Il s'agissait de « faire révolution » en proposant aux forces vives de la lutte contre la pauvreté une vision et une méthode alternative basée sur l'innovation sociale, l'intersectorialité et la mobilisation des territoires. Cependant, son déploiement a connu des phases bien distinctes, marquée par des chocs exogènes d'ampleur et des réorganisations administratives conséquentes, impactant directement ou indirectement les intentions de départ. Dès lors, cet ajustement instrumental conduit à une progressive relativisation doctrinale.

La SNPLP, via le travail des Commissaires et la contractualisation, marque un retour de l'État dans les politiques sociales décentralisées dont les CD sont les principaux bénéficiaires. Derrière les mesures sociales proposées dans la SNPLP, il faut y voir une critique des « résultats » des politiques sociales décentralisées. Certains Départements sont soupçonnés de reconduire année après année des politiques publiques routinisées faiblement innovantes sur l'accompagnement des plus fragiles. La décentralisation a en effet contribué à morceler davantage la politique sociale sur le plan territorial, morcellement à l'encontre duquel le chef de filât départemental peine à lutter. Elle a aussi beaucoup affaibli la capacité de l'État, l'action se faisant désormais à partir de la détermination des moyens. Ce « gouvernement à distance » (Epstein, 2005) de l'État est parfois vécu comme le retour d'un néo-jacobinisme instrumental. Tout en faisant l'objet d'un travail d'ajustement finement mené, la contractualisation cherche à maintenir en tension les collectivités notamment sur les questions de performance de l'action publique et d'évaluation des politiques menées. Elle permet ainsi à l'État de réinvestir un champ dont il s'était désintéressé, y compris, là encore, sous l'angle de l'évaluation des politiques publiques.

En matière de réception et d'appropriation localisée de la SNPLP, l'analyse des entretiens et le contenu des conventions contractuelles révèlent des différenciations importantes suivant les

territoires. Sur le plan régional, sans surprise, les témoignages des Commissaires mettent en évidence que les dynamiques d'animation sont assez différentes suivant les périmètres et les géographies régionales. Plus largement les orientations politiques mais aussi la consistance du tissu interinstitutionnel à l'échelle régionale, départementale ou locale (capacité politique partagée versus dispersion des acteurs et la fragmentation des initiatives prises par les institutions en présence) viennent peser sur la dynamique d'implémentation de la Stratégie.

Le « bricolage institutionnalisé » (Garraud, 2000) que révèle la mise en œuvre de la SNPLP se concrétise ainsi par une série d'apprentissages réels mais assez largement entravés par des points de freinage organisationnel : une (re)mise à l'agenda de la lutte contre la pauvreté questionnant néanmoins le portage politique qui l'accompagne ; une impulsion de travail en transversalité reconnue à tous les niveaux mais freinée par l'inertie de la complexité politico-administrative limitant et contraignant cette impulsion ; une recherche d'efficience et de coordination via la contractualisation entre État et départements entravée par des tensions sur le financement des différentes mesures ; un défi d'accompagnement et d'outillage des professionnels de terrain ; des retours mitigés sur le développement de connaissances, les diagnostics, et l'évaluation .

Cependant, en dehors de quelques configurations territoriales inspirantes ou exemplaires, il semble encore tôt pour parler d'effets généralisés de la SNPLP sur les réseaux d'action publique dans la lutte contre la pauvreté.

Finalement, indépendamment des enjeux de gouvernance spécifiques à la SNPLP au niveau national et local, d'autres facteurs semblent avoir pu jouer sur le niveau de confiance inter-organisationnelle ressenti par nos enquêtés et, par là-même, sur les réseaux d'action publique. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous en relevons quatre : l'élan favorable (mais à maintenir) découlant du lancement de la Stratégie ; l'influence des réformes (fusion des régions, création des DREETS) et spécificités territoriales (socio-démographie, réseaux) ; le contexte de crise sanitaire (avec ses opportunités et ses contraintes) ; et les relations interpersonnelles (ainsi que leurs implications stratégiques et opérationnelles). Le positionnement du Commissaire influe aussi de manière importante : son style, le type d'inscription qu'il a pu construire au sein de l'administration préfectorale, les prérogatives qu'il cherche à reconnaître ou non aux Préfets de département dans les relations aux Départements et le mode d'association des services déconcentrés qu'il a pu obtenir font partie des mécanismes facilitant un contexte de confiance inter-organisationnelle.

La conception, l'élaboration et la mise en œuvre de la SNPLP est ainsi un cas d'étude passionnant pour l'analyse de l'action publique. Fortement portée politiquement, armée d'un cadre idéationnel et stratégique transformateur, la stratégie a du refroidir ses ambitions initiales au gré des crises, des changements d'agenda politique, mais plus fortement encore, de la difficulté à faire bouger l'ancrage sectoriel et inter-institutionnel des politiques sociales hexagonales. Des apprentissages

nouveaux ont bien eu lieu mais ils semblent avoir plutôt confortés des systèmes locaux déjà « performants » dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté.

C'est donc un processus de différenciation qui semble l'emporter avec, des figures différentes du rôle de l'État selon les configurations territoriales ; le travail de recherche réalisé à ce jour en matière de lutte contre la pauvreté invitant alors à distinguer a minima :

- Des acteurs locaux plus ou moins défaillants, des collectivités peu empressées et un État ayant des difficultés à se mettre en ordre de marche, bien qu'il soit poussé à se faire assertif et même parfois directement interventionniste ;
- Des acteurs locaux mobilisés, des collectivités impliquées au sein de réseaux locaux en cours d'institutionnalisation et de stabilisation, mais connaissant des problèmes de ressources et un État sollicité pour occuper une fonction de soutien actif, voire de coproducteur et de co-animateur ;
- Des systèmes territoriaux anti-pauvreté inscrits dans la durée avec des collectivités garantes d'un projet et d'une distribution des rôles stabilisés qui cherche à utiliser les ressources proposées par l'État utilisé tout en le tenant à distance à distance.

Conclusion générale, recommandations et perspectives

Prenant appui sur les principaux enseignements du travail de recomposition socio-historique et d'enquête menée sur le plan national et local, cette conclusion interroge la gouvernabilité de la lutte contre la pauvreté qui oscille entre intégration et différenciation ainsi qu'entre cohésion et fragmentation. La présentation de deux grands enjeux et de trois scénarios vient alors à éclairer les cheminements futurs

Retour sur le terreau cognitif et le déploiement de la SNPLP

De manière récapitulative, le travail de recherche permet d'établir que le terreau cognitif, stratégique et instrumental sur lequel se constitue la SNPLP voit cohabiter – c'est-à-dire entrer en synergie mais aussi se confronter – les dimensions suivantes :

- les débats en termes de cohésion, d'activation et d'inclusion qui, sous l'effet des processus d'eupéanisation, ont hybridé depuis une vingtaine d'années les discours et les interventions en matière d'action sociale,
- les apprentissages issus du Plan national contre la pauvreté et pour l'inclusion en particulier en termes de gouvernance : concertation, territorialisation, contractualisation sur l'insertion avec les Départements dans le cadre du FAPI, inventaire multisectoriel de mesures, suivi évaluatif des engagements pris intégré à la fonction d'animation et de pilotage,
- la dynamique de diffusion et d'appropriation de la peIS par les élites scientifiques et politico-administratives contribuant à faire du développement du capital social, l'objectif prioritaire sur lequel il conviendrait d'orienter dorénavant la dépense sociale,
- l'ambivalence de bon nombre d'acteurs associatifs et du travail social devant le renforcement des logiques d'activation,
- les débats et divergences qui parcourent les forums de l'action publique et qui concernent la nécessité d'augmenter les allocations compensatoires, de fondre les allocations spécifiques et catégorielles dans un revenu universel d'activité.

La mise en œuvre de la SNPLP s'est caractérisée par plusieurs séquences bien distinctes marquées, après l'intensité de la première séquence, par l'impact de chocs exogènes et la prégnance des activités gestionnaires avec lesquelles les acteurs nationaux et territoriaux ont dû composer. Prenant appui sur une démarche de concertation conséquente, les promesses et l'activisme des premiers temps ont été marqués par un lancement fortement médiatisé et une

mobilisation interinstitutionnelle inédite. L'implantation des premières mesures témoignent alors de l'alignement des différentes autorités gouvernementales et d'une méthode qui veut bousculer les habitudes sectorielles au nom d'une ambition fortement portée politiquement au sommet de l'État.

L'impact de chocs exogènes a questionné l'orientation initiale d'une SNPLP influencée par la peIS. D'une part, la crise des gilets jaunes a mis sur le devant de la scène les préoccupations des classes populaires liées à leur pouvoir d'achat, l'ampleur des fractures socio-territoriales ainsi que les sentiments de déconsidération, d'injustice sociale et de mépris qui leur sont liés. D'autre part, faisant porter l'attention sur l'aide alimentaire, le sans-abrisme et plus généralement l'isolement social, la gestion des conséquences sociales de la crise sanitaire a révélé - s'il en était besoin - l'importance et la nécessité des interventions caritatives de proximité. Sous l'effet des crises exogènes, la SNPLP a su ré-intégrer des éléments articulant logique allocative et protectionnisme social et faire une place assez conséquente à l'action caritative, en particulier au titre de l'aide alimentaire.

Alors que les priorités et méthodes de travail se retrouvaient ainsi bousculées, le changement de DIPLP associé au renouvellement complet de l'équipe de pilotage de la SNPLP aurait pu signer la fin de la SNPLP. Après une période de flottement, la nouvelle équipe est parvenue à assumer les réalités gestionnaires d'un programme ayant vocation à s'inscrire dans la durée. Réaffirmation d'un domaine spécifiquement dédié à la lutte contre la pauvreté, sécurisation dans la durée des méthodes de travail administratif et budgétaire, soutien aux initiatives locales et promotion de l'innovation font alors partie des enjeux qui traversent la deuxième étape du pilotage national de la SNPLP.

L'activité et les expertises des Commissaires ont conduit, progressivement, à un ajustement de leurs marges de manœuvre, par exemple à travers la constitution d'une ligne budgétaire régionale, leur instruction plus ou moins directe des renouvellements des contractualisations avec les collectivités et leur gestion des tensions qui parcourent le processus de reddition de comptes et les opérations de renseignement des indicateurs de résultats. Parallèlement, l'effort budgétaire de l'État en direction de la lutte contre la pauvreté s'est confirmé, en particulier du fait des dépenses sociales du Plan de relance. Cependant, on a assisté et on assiste toujours actuellement à la re-sectorialisation d'un certain nombre de mesures et à la multiplication des appels à projets qui soumettent à rude épreuve la disponibilité et la réactivité des associations.

La SNPLP a ainsi dû composer avec la cristallisation d'une pluralité de logiques bien ancrées que représentent la gestion sectorielle et nationale de la « solidarité de droits » relevant du Pacte républicain, la libre administration des collectivités locales et leur implication historique et différenciée, dans la lutte contre la pauvreté, le pilotage décentralisé au niveau des Départements de bon nombre de compétences sociales, le développement des dispositifs contractuels, ou encore

l'animation des « solidarités d'engagement » portée de manière autonome par les réseaux associatifs et, de plus en plus, par des fondations et des entreprises.

En matière de réception et d'appropriation localisée de la SNPLP, l'analyse des entretiens et le contenu des conventions contractuelles révèle des différenciations importantes suivant les territoires et les trajectoires des institutions concernés. Sur le plan régional, sans surprise, les témoignages des Commissaires mettent en évidence que les dynamiques d'animation sont assez différentes suivant les périmètres et les géographies régionales. Plus largement les orientations politiques mais aussi la consistance du tissu interinstitutionnel à l'échelle régionale, départementale ou locale (capacité politique partagée versus dispersion des acteurs et fragmentation des initiatives prises par les institutions en présence) viennent peser sur la dynamique de mise en œuvre de la Stratégie.

Modélisation des processus de gouvernance multiniveaux

Un des débouchés de la recherche a consisté alors à travailler à un modèle permettant de mettre en relation les différentes échelles d'organisation et d'action impliquées dans la gouvernance multiniveaux.

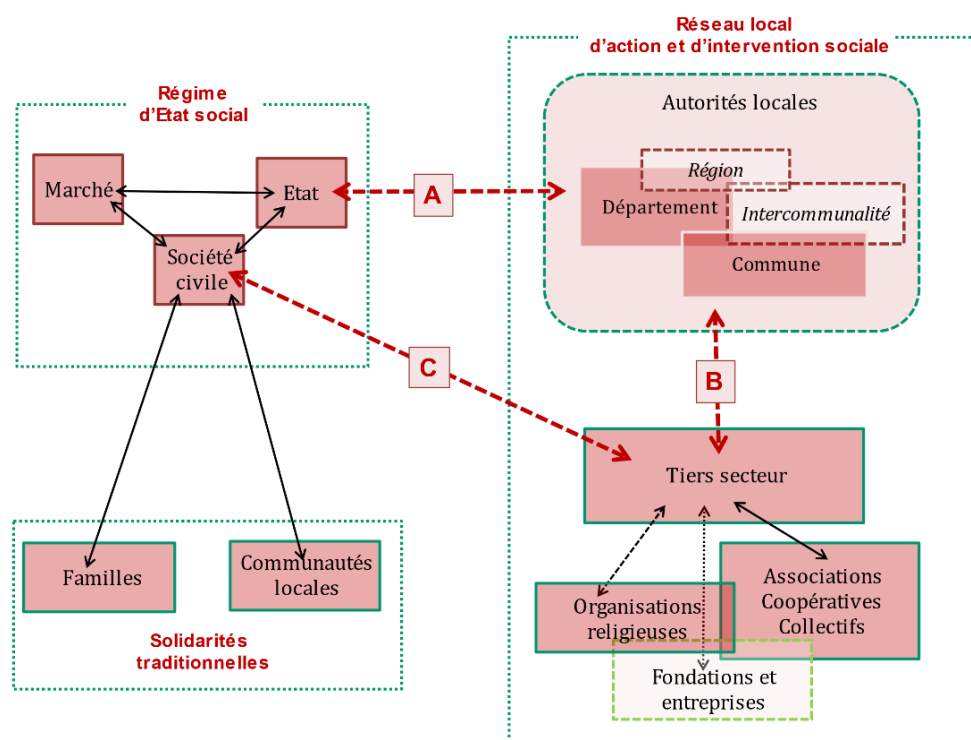
Prenant appui sur un travail précurseur de Marco Oberti (2000), consacré à la caractérisation et la comparaison des systèmes locaux anti-pauvreté dans une dizaine de villes européennes, notre graphique permet d'aborder les relations entre les différentes autorités publiques et les principaux segments de la société civile impliqués dans la production des solidarités et dans la mise en œuvre de l'action sociale et ce, à la fois sur le plan national et local.

Appliquée à la lutte contre la pauvreté, la modélisation qui suit permet de mettre l'accent sur la persistance des solidarités traditionnelles, qu'elles soient familiales, communautaires ou encore affinitaires (i), sur le régime national d'action sociale historiquement organisé autour des solidarités de droits et qui s'oriente dorénavant vers une forme d'État social actif (ii) ainsi que sur la diversité des réseaux locaux d'action sociale et d'intervention sociale (iii).

Afin d'appréhender plus avant les processus de gouvernance multiniveaux en matière d'action sociale, cette modélisation permet aussi d'attirer l'attention sur les interactions qui peuvent exister entre ces trois types d'instances. Représentées par les flèches A, B, C sur le graphique, elles concernent :

- D'une part, les relations qu'entretiennent les autorités nationales avec les autorités locales : dans le cas de la SNPLP, nous avons vu que ces relations se retrouvent largement organisées par des mécanismes de contractualisation bilatérale (A),

- D'autre part, les relations qu'entretiennent les autorités locales avec les organisations qui agissent au niveau local, en particulier celles issues du tiers secteur : dans le cas de la lutte contre la pauvreté, il s'agit essentiellement des associations (dont certaines, en particulier dans le domaine caritatif, sont sous tendues par des mobilisations plus ou moins confessionnelles), des fondations locales (comme dans le cas rennais de Solidaren) ou encore des collectifs organisés sur une base plus ou moins militante (concernant le droit au logement ou l'aide aux personnes réfugiées par exemple) (B),
- Enfin, les relations qu'entretiennent, au sein de la société civile, les organisations nationales fédératives et les initiatives locales : on pense ici aussi, par exemple, à l'influence de dynamiques telles que celle du collectif Alerte ou encore du Pacte pour le pouvoir de vivre (C).



94. Modélisation de la gouvernance multiniveaux dans le domaine de l'action sociale et des solidarités

Légende

A : Cadrage gouvernemental versus autonomie politique locale.

B : Nature et intensité des contributions entre autorités locales et tiers secteur au sein du réseau local d'action sociale.

C : Niveau d'influence, au sein de la société civile, des organisations nationales positionnées (fédérations, grands groupes, fondations...) sur les acteurs territoriaux (entreprises, associations et fondations locales).

Lignes d'analyse

Le degré d'intégration ou de différenciation entre régime d'action sociale et système local dépend de **A** et **C**.

Le degré de cohésion ou de fragmentation au sein du réseau local d'action sociale dépend de **B**.

De manière schématique, nous proposons de retenir que cette gouvernance multiniveaux de la lutte contre la pauvreté s'avère plus ou moins propice à *l'intégration* ou à la *différenciation* en fonction des relations tissées entre autorités nationales et locales (**A**), mais aussi de celles qui relient ou non, au sein de la société civile et du tiers secteur, les dynamiques nationales et les initiatives locales (**C**).

Sur ces plans, la SNPLP a été l'occasion d'une activité assez forte de cadrage gouvernemental mais a aussi laissé place voire a suscité une forme d'autonomie politique locale, en particulier au titre des mesures d'initiative départementale mais également du fait que les conventions avec les Métropoles et les Régions soient, à ce stade, restées très ouvertes. Du côté de la société civile, les dynamiques nationales semblent gagner en visibilité et aussi en vitalité. Portées par les grands mouvements historiquement engagés dans la lutte contre la pauvreté (ATD Quart Monde, Secours catholique, SFP, FAP, Emmaüs ...) et émanant des organisations fédératives (UNIOPSS, FAS...), les associations semblent avoir gagné en vitalité et en visibilité à l'occasion du lancement puis du déploiement de la SNPLP ainsi qu'avec le volet « cohésion » du Plan France Relance. Pour elles, cette institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté représente une tribune et un forum de politiques publiques, qui a permis une consolidation voire un renforcement plus ou moins avéré de leurs capacités d'action et de leur pouvoir d'entraînement et de cadrage en direction des forces vives positionnées sur les territoires.

Concernant les relations qui se jouent au sein des réseaux locaux d'action sociale (**B**), on a pu constater que, suivant les territoires, elles sont très diverses et oscillent entre *cohésion* et *fragmentation*. Elles sont liées à l'historicité et à « l'esprit des lieux ». Elles dépendent alors du degré de mobilisation des pouvoirs publics sur la question sociale en général, et sur celle de la lutte contre la pauvreté en particulier, et des relations plus ou moins partenariales entretenues sur ce sujet entre les différents niveaux de collectivités et les EPCI. Elles concernent également les niveaux de soutien et le degré d'influence que les autorités locales exercent en direction du secteur associatif mais aussi l'importance prise ou non par les coopérations associatives.

En matière de lutte contre la pauvreté, cette approche de la gouvernance – croisant, d'une part, les processus d'intégration et de différenciation et, d'autre part, les processus de cohésion et de

fragmentation – permet d’entrevoir, d’un point de vue idéal-typique¹¹⁷, *a minima*, les trois grandes configurations territoriales suivantes :

- Des acteurs locaux plus ou moins défaillants, des collectivités peu empressées et un État ayant des difficultés à se mettre en ordre de marche, bien qu’il soit poussé à se faire assertif et même parfois directement interventionniste,
- Des acteurs locaux mobilisés, des collectivités impliquées au sein de réseaux locaux en cours d’institutionnalisation et de stabilisation, mais connaissant des problèmes de ressources et un État sollicité pour occuper une fonction de soutien actif, voire de co-producteur et de co-animateur,
- Des systèmes territoriaux anti-pauvreté inscrits dans la durée avec des collectivités garantes d’un projet et d’une distribution des rôles stabilisés qui cherchent à utiliser les ressources proposées par l’État tout en le tenant à distance.

Investissement social et solidarité(s) : la question du changement, des élites et du leadership

La conception, l’élaboration et la mise en œuvre de la SNPLP est ainsi un cas d’étude passionnant pour l’analyse de l’action publique. Fortement portée politiquement, armée d’un cadre idéationnel et stratégique transformateur, la stratégie a dû refroidir ses ambitions initiales au gré des crises et des changements d’agenda politique. Plus fortement encore, sa mise en œuvre s’est confrontée à la difficulté de faire évoluer l’ancrage sectoriel et interinstitutionnel des politiques sociales hexagonales. Des apprentissages nouveaux ont bien eu lieu mais ils semblent avoir plutôt conforté des systèmes locaux déjà « performants » dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté.

Il n’en demeure pas moins que la SNPLP a introduit ou soutenu toute une série de processus qui, dans une logique incrémentale, sont potentiellement porteurs de changements : mobilisation nationale inédite, recours croisé à des mesures intersectorielles de prévention primaire et d’activation, débordement des fonctionnements habituels au sein des services de l’État, contractualisations multiniveaux, renforcement du chef de filât départemental, invitation à faire vivre un cadre stratégique régional, reconnaissance du rôle des Métropoles, diffusion de la culture des résultats et du pilotage par les indicateurs...

Le travail mené a alors permis de repérer que, tout en affichant une ambition transformatrice explicite, la SNPLP s’est traduite par un ensemble de mesures qui, à l’examen, apparaissent

¹¹⁷ En référence à la sociologie de Max Weber, un idéal type est un outil intellectuel qui consiste à mettre en exergue les points les plus saillants des processus à l’œuvre. Une figure idéal-typique est donc une construction qui ne se rencontre jamais véritablement dans la réalité.

compatibles avec plusieurs interprétations de ce que représente la pauvreté et les processus qui y concourent. En cela, la SNPLP représente un instrument d'action publique relativement souple. En effet, inspirée par l'investissement social et oscillant entre stratégie inclusive et ciblage, elle a permis d'impliquer l'Éducation nationale et d'encourager l'activation vers l'emploi, tout en évitant de se couper des acteurs historiques de l'intervention sociale et des politiques de jeunesse (services sociaux départementaux, centres sociaux, missions locales...). L'analyse des témoignages des acteurs locaux indique aussi que la territorialisation de la SNPLP (animation régionale, contractualisation, appels à projets...) entraîne certes une reconnaissance et une extension des capacités d'action pour certains, mais peut aussi engendrer des crispations, voire un sentiment de déconsidération pour d'autres.

Pour adapter aux circonstances le cadre initial de la SNPLP, pour pouvoir « intéresser », « enrôler » et « mobiliser » les parties prenantes potentielles et ajuster les mesures aux dynamiques territoriales plus ou moins spécifiques, il a fallu que les responsables nationaux, les Commissaires et, à leurs côtés, les chargés de mission issus des préfectures et des services déconcentrés s'engagent dans une intense activité de « bricolage institutionnalisé ». La mise en œuvre de la SNPLP nécessite des compétences en action sociale mais aussi des positionnements et habiletés propres aux managers « généralistes » de l'action publique. En effet, il s'agit de mettre en compatibilité les intérêts des uns et des autres, de prendre en charge des opérations d'adaptation des cadres d'action afin de les rendre acceptables. Ce travail d'ajustement instrumental en fonction des différents types de configurations thématiques et territoriales nécessite de bien ajuster le contenu des conventions et la déclinaison des crédits.

Comme nous l'avons montré, cet ajustement passe aussi par une forme de relativisation doctrinale. La mise en œuvre de la stratégie nécessite de traduire les argumentaires et d'adapter les mises en récit en fonction des publics et des différentes scènes institutionnelles. Elle demande aussi de mettre en commutativité des univers professionnels parfois assez éloignés les uns des autres et d'arriver à encadrer des logiques d'action relativement distinctes. Sur ce dernier point, soulignons que si, dans l'esprit de ses promoteurs et dans la logique de la SNPLP, les différentes mesures - qu'elles soient teintées du sceau du ciblage ou de l'inclusion -, doivent bien évidemment produire des effets directs, elles doivent aussi faire levier sur les politiques et les planifications stratégiques des organismes concernés (CAF, Éducation nationale, collectivités territoriales...). De plus, elles doivent être pensées et animées pour venir en soutien ou en complément d'une multitude d'actions sectorielles et engagées par ailleurs (« Logement d'Abord », modernisation de l'aide sociale à l'enfance, soutien à la parentalité, « Maisons France Service »...).

Ainsi la lutte contre la pauvreté doit-elle être considérée comme le fruit d'une action publique plurielle et non comme un segment définitivement isolable. En effet, associée aux intentions et initiatives qui s'y réfèrent en propre, sa fabrique (conception, ajustements, mise en œuvre...) est

alimentée et parfois contrariée par des influences et des « transferts »¹¹⁸ qui s'organisent entre logiques d'action publique connexes (petite enfance, protection de l'enfance, habitat et logement, insertion et emploi...). Ces croisements intersectoriels fonctionnent alors comme des complémentarités et des synergies mais sont parfois aussi teintées de concurrences voire de conflictualités plus ou moins vives.

À l'instar des investigations et des analyses que nous avons menées au croisement de la SNPLP et du secteur de la santé, trois grands types de mécanismes sont ainsi repérables. Les processus d'import / export (i) fonctionnent entre action sociale et secteurs connexes, comme le recouvrement de l'action sociale par des rationalités émanant du secteur de la santé (définition de la santé au sens large, issue de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), englobant le bien-être social et débouchant sur des stratégies de réduction des Inégalités sociales de santé (ISS)...) ou, inversement, par la diffusion de modes de faire issus de l'action sociale vers d'autres secteurs (développement du pouvoir d'agir (DPA) par exemple). Les processus d'hybridation (ii) naissent de logiques trans-sectorielles et font évoluer les références endogènes qui structurent historiquement l'action sociale : le déploiement de la politique de la ville ou le succès, plus ou moins acté, du développement local ou encore du « care » témoignent de cette production de normes alternatives au carrefour de plusieurs secteurs. Enfin, les processus d'homogénéisation (iii) correspondent, eux, à des transformations des manières de concevoir, faire et animer l'action publique dans son ensemble : contractualisation, culture du résultat, participation sont ainsi le fruit de logiques supra-sectorielles qui viennent en recouvrement de la lutte contre la pauvreté, en même temps qu'elles affectent de nombreux autres domaines d'action publique...

Concernant la lutte contre la pauvreté, le déploiement dans le temps de la SNPLP a donc nécessité un important travail de traduction et de médiation. Celui-ci ne se fait pas dans n'importe quelle direction : il s'agit d'établir et de diffuser des références proches de la peIS, tout en les adaptant aux circonstances. Cette activité visant à faire converger des points de vue pluriels se mène aussi bien au sein du réseau formé par la DIPLP et les Commissaires, qu'entre ce réseau et les principaux relais de la SNPLP au sein des cabinets ministériels et des administrations centrales. Elle se poursuit à l'échelle régionale et départementale avec les services déconcentrés et le corps préfectoral ainsi qu'avec les représentants des collectivités, en espérant qu'ils contribuent ensuite à cet essaimage et ces mises en compatibilité au sein de leurs propres organisations.

¹¹⁸ Plus souvent étudiés sur un plan international qu'intersectoriel, les « transferts de politiques publiques » sont la conséquence de la diffusion idéologique et médiatique d'explications causales et de la communication de recettes d'actions par échanges professionnels ; ils aboutissent à la transplantation de solutions d'action publique (Delpeuch, 2008).

Sans se réclamer trop explicitement de la peIS, les Commissaires à la lutte contre la pauvreté s'inscrivent dans ce cheminement de modernisation et de décloisonnement de l'action sociale. Des élus locaux, acquérant pour certains des responsabilités nationales, ainsi qu'une nouvelle génération de fonctionnaires, particulièrement au sein de conseils départementaux mais aussi des Métropoles, commencent aussi à faire de ces questions sociales un élément central de leurs actions, voire de leurs carrières. Enfin, des têtes de réseaux associatifs positionnées à l'échelon territorial s'investissent également autour de ces sujets.

Ainsi, on peut avancer que la SNPLP constitue un support – c'est-à-dire à la fois une opportunité, une ressource et un creuset - qui vient soutenir et peut servir de base au renouvellement en cours des élites du Welfare. Pour que cette dynamique prenne véritablement corps, encore faudrait-il qu'une forme de leadership intégrateur s'installe durablement sur ces sujets. À l'instar que ce qu'ont pu représenter, un temps durant, la référence assez totémique aux solidarités actives et la figure de Martin Hirsch, la séquence initiale de la SNPLP - associée au charisme, à l'expertise et aux ressources réticulaires d'Olivier Noblecourt - a participé à fédérer et rendre davantage visibles les engagements et les énergies d'une multitude d'acteurs positionnés aussi bien aux niveaux national que régional et local. Par la suite, le sentiment d'une dilution et le risque de voir la SNPLP s'évider, et même disparaître, a pu avoir un effet démobilisateur. La stabilisation gestionnaire qu'a ensuite connue la SNPLP et un quinquennat qui s'achève en voyant ressurgir une forme de clivage entre protection et activation ne font pas de la période actuelle, la plus propice pour que se concrétise une étape de développement et d'articulation entre ces acteurs émergents.

À l'avenir, la question de l'intégration de ces acteurs et de leurs réflexions demeure donc entière : ces réseaux resteront-ils relativement fragmentés ou feront-ils l'objet d'une intégration plus consistante ? Cette question renvoie à l'émergence d'un leadership conséquent, à la structuration d'espaces de mise en synergie entre ces acteurs nationaux et territoriaux, à la diffusion des références nouvelles issues ou compatibles avec la peIS, mais aussi à l'ouverture d'une séquence propice à la (ré)inscription de ce sujet sur l'agenda. En définitive, elle fait écho à celle de l'éventualité que se réouvre, en matière d'action sociale et de lutte contre la pauvreté, une fenêtre d'opportunité politique¹¹⁹.

Quoi qu'il en soit, la SNPLP, via le travail des Commissaires et la contractualisation, marque un retour de l'État dans les politiques sociales décentralisées dont les Départements sont les

¹¹⁹ Pour John W. Kingdon (1984), la réunion de trois conditions permet l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » favorable à la mise à l'agenda d'une problématique : le *problem stream* (le problème doit pouvoir être débattu dans une arène publique) ; le *political stream* (des acteurs politiques doivent avoir un intérêt à mettre ce problème à l'agenda) et le *policy stream* (des instruments, outils, idées pour résoudre le problème doivent être disponibles).

principaux dépositaires. Derrière les mesures sociales proposées dans la SNPLP, il faut voir une critique des « résultats » des politiques sociales décentralisées. Certains Départements sont soupçonnés de reconduire année après année des politiques publiques routinisées faiblement innovantes sur l'accompagnement des plus fragiles. La décentralisation a en effet contribué à morceler davantage la politique sociale sur le plan territorial, morcellement à l'encontre duquel le chef de filât départemental peine à lutter. Elle a aussi beaucoup affaibli la capacité de l'État, l'action se faisant désormais à partir de la détermination des moyens. Ce « gouvernement à distance » de l'État est parfois vécu comme le retour d'un néo-jacobinisme instrumental. Tout en faisant l'objet d'un travail d'ajustement finement mené, la contractualisation cherche à maintenir en tension les collectivités notamment sur les questions de performance de l'action publique et d'évaluation des politiques menées. Elle permet ainsi à l'État de réinvestir un champ dont il s'était désintéressé, y compris, là encore, sous l'angle de l'évaluation des politiques publiques.

Un double enjeu idéationnel et institutionnel

La mise en œuvre de la SNPLP a marqué une volonté de transformer les représentations dominantes et les pratiques administratives en matière de politiques sociales, notamment en mobilisant les corps intermédiaires et les territoires. Il s'agissait de « faire révolution » en proposant aux forces vives de la lutte contre la pauvreté une vision et une méthode alternative basée sur l'innovation sociale, l'intersectorialité et la mobilisation des territoires. Cependant, son déploiement a connu des phases bien distinctes, marquée par des chocs exogènes d'ampleur et des réorganisations administratives conséquentes, bouleversant directement ou indirectement les intentions de départ.

La SNPLP, dans la conception initiale, puise largement dans la perspective d'investissement social. Cette référence permet de considérer que les dépenses sociales peuvent, dans certaines conditions, représenter une intervention économique aux retombées positives. Pour ce faire, cette référence à la peIS encourage à renforcer le capital humain dans le but de développer les compétences, l'employabilité et l'autonomie de chacun. Il s'agit d'investir en premier lieu dans les services de garde, d'éducation et de formation et de renforcer les accompagnements vers le marché du travail tout en ciblant certaines mesures sur les personnes et les groupes les plus exposés socialement. Cependant la gestion de la question sociale est par nature multi-factorielle et nécessite de mobiliser une panoplie stratégique sans doute diversifiée, d'autant que la peIS soulève des questions d'efficacité, en particulier à court terme relativement au soulagement et à la remédiation des situations de grande pauvreté. De plus, les logiques d'activation et de ciblage de la peIS soulèvent aussi des questions d'acceptabilité.

Sur ce premier plan idéationnel, la recherche menée invite, à la fois, à :

- ➔ Confirmer la référence faite à la perspective d'investissement social et à renforcer en son sein, les investissements à visée d'inclusion et de prévention primaire (voir partie 1)
- ➔ Réintroduire une approche davantage fondée sur les solidarités en portant attention au « gouvernement de la solidarité de droits » (allocations et protection en particulier) et la « gouvernance des solidarités d'engagement » (supports et soutiens de proximité).
- ➔ Clarifier la place du territoire comme catégorie d'action en matière de lutte contre la pauvreté et ainsi animer davantage les convergences avec la lutte contre les fractures socio-territoriales et avec la politique de la ville.

Sur le plan du design institutionnel et des processus de gouvernance, la SNPLP a marqué un retour de l'État dans les politiques sociales décentralisées. Cependant, ce retour n'a pas entraîné d'évolution majeure dans le style hexagonal des politiques sociales. Fortement portée politiquement, armée d'un cadre idéationnel et stratégique transformateur, la stratégie a dû refroidir ses ambitions initiales au gré des crises, des changements d'agenda politique, mais plus fortement encore, du fait de la difficulté à faire bouger l'ancrage sectoriel et inter-institutionnel des politiques sociales françaises.

L'administration de mission que constituait la DIPLP a dû rapidement se conformer au sentier institutionnel de la gestion sectorielle et territorialisée de l'action sociale. Du point de vue des concepteurs de la SNPLP, il s'agissait de contourner les régulations traditionnelles entre les services déconcentrés de l'État à l'échelle local et les conseils départementaux qui, du point de vue de l'investissement social, ne semblaient pas en capacité d'atteindre les objectifs fixés. Cependant, cette stratégie initiale de contournement de l'échelon départemental a rapidement été contrecarrée par plusieurs facteurs : une sous-estimation du poids des compétences décentralisées à l'échelle départementale dans l'action sociale, une volonté élyséenne de conduire une départementalisation plus marquée de l'action publique dès l'enclenchement de la crise des gilets Jaunes et enfin une volonté du ministère de l'Intérieur de conventionner à l'échelle départementale.

Si bien que dans un contexte de fortes tensions entre l'exécutif et les collectivités territoriales, en particulier les collectivités départementales, autour de la mise en œuvre du Pacte de Cahors, la DIPLP construit finalement un modèle de gouvernance à double niveaux : l'incarnation et l'animation de la stratégie territoriale se feront à l'échelle régionale via les Commissaires, les groupes de travail régionaux avec l'ensemble des parties prenantes et la plate-forme collaborative

mais la contractualisation et la gestion budgétaire se mèneront à l'échelle départementale. Le conventionnement consacre les CD en partenaire financier clé de la SNPLP et, par-delà, des politiques de lutte contre la pauvreté.

Cette gouvernance à double détente permet une opérationnalisation relativement rapide mais tend à reconduire les arrangements antérieurs. L'innovation est souvent sacrifiée sur l'autel de d'une contractualisation souvent perçue comme rigide par les acteurs territoriaux et associatifs. Des apprentissages nouveaux ont bien eu lieu mais ils semblent avoir plutôt conforté des systèmes locaux déjà « performants » dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté.

C'est donc un processus de différenciation qui semble l'emporter avec des figures différentes du rôle de l'État selon les configurations territoriales. Dès lors, plusieurs questions émergent : la SNPLP doit-elle continuer à contractualiser avec l'ensemble des territoires ou se concentrer sur les plus fragiles, moins en capacité de construire des stratégies locales proactives ? N'est-il pas possible de laisser une plus grande liberté de contractualisation et d'actions aux territoires dont les politiques de lutte contre la pauvreté s'avèrent déjà plus innovantes ?

Sur ce second plan davantage processuel et institutionnel, la recherche que nous avons menée invite, à la fois, à :

- ➔ Confirmer le rôle intégrateur (des différentes politiques publiques) de la puissance publique et donc de l'État central.
- ➔ Simplifier le long chaînage inter-institutionnel et par conséquent diminuer les coûts de transaction inter-organisationnelle de la SNPLP.
- ➔ Valoriser la différenciation des stratégies territoriales de lutte contre la pauvreté tout en organisant et animant les mécanismes d'échange et de coordination.

Le scénario de l'évolution tendancielle

**L'État mobilisateur,
soutien et partenaire des collectivités territoriales**

Ce scénario insiste sur la méthode actuelle et la nécessité de donner du temps au temps. Il s'agit de donner sa chance aux apprentissages en cours en essayant aussi de davantage rejoindre localement la politique de la ville.

C'est la figure de l'État mobilisateur / ajusteur qui s'impose ici en partenaire clé et en soutien actif des collectivités territoriales.

Il s'agit de renforcer la contractualisation avec le chef de filât départemental et le pouvoir métropolitain dans l'idée de rejoindre par leur intermédiaire les situations territoriales dégradées : agglomérations et communes rurales notamment.

À cette échelle départementale et métropolitaine, il s'agit de renforcer la gouvernance des solidarités de proximité en prenant soin encore davantage à la qualité des services sociaux locaux, en soutenant davantage - comme l'a d'ailleurs incitée la crise sanitaire - les interventions caritatives et en encourageant de nouvelles formes de bénévolat.

Il convient aussi de systématiser et confirmer la contractualisation régionale en développant à cette échelle, en complément d'actions thématiques telles que déjà instruites, des objectifs d'intégration des démarches locales, de soutien à l'expérimentation et l'innovation, des actions de formation et de recherche action.

Il convient aussi qu'à cette échelle, l'État et le conseil régional se concertent pour stabiliser un cadre venant en soutien et en dynamisation des réseaux participatifs et d'échanges de « bonnes » pratiques entre les acteurs positionnés sur des territoires différents.

À partir de cette échelle, en s'appuyant par exemple sur les comités locaux du travail social et du développement social (CLTSDS), se doivent d'être travaillées et sans cesse actualisées l'articulation et les synergies entre élites nationales et locales du Welfare et les acteurs de terrain de la lutte contre la pauvreté.

Le scénario de la recentralisation

L'État performeur, responsable de la peIS et validateur des dispositifs innovants

Ce scénario insiste sur la nécessité de revenir aux intentions initiales de la SNPLP et d'en amplifier le portage politique après les élections présidentielles. Il s'agit renforcer l'implantation de lignes stratégiques issues de la peIS universaliste et ciblée.

La méthode actuelle a montré ses limites, l'investissement social suppose le retour à une stratégie idéationnelle de rupture ; rien de conséquent et durable sans un engagement étatique qui se dégage des administrations traditionnelles.

C'est la figure de l'État performeur / prescripteur d'une stratégie nationale d'investissement social.

Il s'agit de créer une nouvelle agence dédiée l'agence nationale « Investissement et innovations sociales » qui dépasse le seul champ de la pauvreté. Rattachée directement au Premier ministre, cette agence dispose de délégations régionales avec une autonomie budgétaire et administrative avec la mise en place d'appels à projets sélectifs vis-à-vis des administrations d'État, des collectivités territoriales et des associations.

En son sein, doivent alors s'opérationnaliser les ambitions qui sous tendaient « le Fonds d'investissement social », élément pourtant essentiel mais « mort-né » de la SNPLP.

Il s'agit d'arriver à mettre en œuvre un véritable centre de calcul de la peIS qui, à distance des intérêts particuliers et des routines institutionnelles, puisse faire bouger les lignes, repérer et documenter les actions inspirantes, évaluer par la preuve des dispositifs véritablement validés.

Le scénario de la décentralisation

L'État girondin, garant de la cohésion nationale et de l'équité territoriale

Ce scénario prend acte de la nécessité d'une stratégie de lutte contre la pauvreté distinguant la responsabilité des autorités nationales de garantir la solidarité de droits à visée de protection, consubstantielle du Pacte républicain, et le pilotage politique sur les territoires de stratégies spécifiques d'intervention et d'accompagnement.

Tout en misant sur un design institutionnel simplifié, il s'agit d'amplifier la territorialisation stratégique et politique du social en étant plus attentif aux dynamiques vécues et à la nécessité de constituer la pauvreté en enjeu démocratique à l'échelle territoriale.

L'efficacité de la prévention et de la lutte contre la pauvreté doit passer par un choc de simplification. Les Commissaires à la pauvreté et les services déconcentrés dédiés sont placés sous l'autorité et la responsabilité politique du Président de Région. Chaque stratégie régionale, contractualisée en amont avec l'État et les Départements, est débattue annuellement à l'assemblée régionale.

L'enjeu est ici de répondre au défi du déficit de la participation de la SNPLP en s'appuyant sur la dynamique de la démocratie locale. En plaçant la stratégie régionale de lutte contre la pauvreté sous la responsabilité politique ou a minima sous la coordination du Président de Région, on transforme la pauvreté en enjeu démocratique susceptible d'intéresser les élus et les forces vives dans les territoires.

Il s'agit de développer des stratégies régionales décentralisées et de participer à une prochaine étape de clarification des pouvoirs locaux et régionaux. Deux variantes graduées sont possibles : soit de lancer, à l'initiative de la Région, un appel à projets pour soutenir des stratégies régionales intégrées et décentralisées, soit d'aller vers une collectivité unique avec des moyens dédiés sur le social et l'économique.

BIBLIOGRAPHIE

Littérature scientifique

Adam-Ledunois Sonia, Mansuy Romuald (2019), « Outil de gestion publique à visée collaborative : un mythe ? Le cas du diagnostic territorial partagé », *Gestion et management public*, 7/3 (1), pp. 49-69.

Aggeri Franck (2014), « Qu'est-ce qu'un dispositif stratégique ? Éléments théoriques, méthodologiques et empiriques », *Le Libellio d'AEGIS*, Vol. 10, N°1, pp. 47-64

Aguilera Thomas (2017), *Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Paris, Dalloz.

Aguilera Thomas, Rouzeau Marc (dir.) (2020), *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault.

Algan Yann et Cahuc Pierre (2007), *La société de défiance. Comment le modèle français s'autodétruit*, Paris, Ed. Rue d'Ulm.

Alkin Marvin C. (2004), *Evaluation Roots : Tracing Theorists' Views and Influences*, Sage publications.

Andreotti Albreta, Mingione Enzo (2013), « Le développement de systèmes locaux de l'intervention sociale, tendance commune dans les pays industrialisés », *Informations Sociales*, N°179, pp. 28-39.

ARENES et Chaire TMAP Sciences Po Rennes (2020), *La gouvernance multiniveaux et la SNPLP : la perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico administrative française*, Projet de recherche déposé auprès de France Stratégie.

ARENES et Chaire TMAP Sciences Po Rennes (2020), *Retours et précisions apportées par l'équipe de recherche*, Complément au projet de recherche déposé auprès de France Stratégie.

Arrignon Mehdi (2021), « Le Haut-Commissariat aux Solidarités Actives contre la pauvreté : L'invention d'une instance hybride au service de l'activation des minima sociaux ? », *8ème Congrès ABSP et 9ème Congrès COSPOF*, ST29 - « Nouveaux » espaces d'imbrication entre recherche et action publique : entre innovation et recyclage ».

Arrignon Mehdi (2020), « Les politiques départementales dans le tumulte des réformes territoriales » in Aguilera, Rouzeau, *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault, pp. 63-76.

Audoux Christine, Gillet Anne (2011), « Recherche partenariale et co-construction de savoirs entre chercheurs et acteurs : l'épreuve de la traduction », *Revue Interventions économiques*, N°43, URL : <http://interventionseconomiques.revues.org/1347>

Autes Michel (1995), « Genèse d'une nouvelle question sociale : l'exclusion », *Lien social et Politiques*, N°34, pp. 43-53.

Auzuret Claire (2020), « Que signifie sortir de la pauvreté ? », *La Vie des idées*, le 17 novembre. URL : <https://laviedesidees.fr/Que-signifie-sortir-de-la-pauvrete.html>.

- Auzuret Claire (2019), « La mesure de la pauvreté : approches et enjeux socio-économiques », *Revue d'Interrogations* ?, N° 28, [en ligne], <http://www.revue-interrogations.org/La-mesure-de-la-pauvrete-approches>
- Avenel Cyprien (2017), « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociale », *Revue française des affaires sociales*, N°2, pp. 359-392.
- Avenel Cyprien (2016), « Le travail social au défi du développement social », *Vie sociale*, N°13, pp. 115-137.
- Avenel Cyprien (2014), « La "cohésion sociale" : de quoi parle-t-on ? Clarifier le concept pour consolider un nouveau modèle d'action », dans : Jean-Yves Guéguen éd., *L'année de l'action sociale 2015 : Objectif autonomie*. Paris, Dunod, « Hors collection », pp. 119-136.
- Avenel Cyprien (2013), *Sociologie des quartiers sensibles*, Paris, Armand Colin, 3^{ème} éd.
- Avenel Cyprien, Boisson-Cohen Marine, Dauphin Sandrine, Duvoux Nicolas, Fourel Christophe, Jullien Manon, Palier Bruno (2017), *L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?*, Paris, La Documentation Française.
- Ballain René (dir.) (2005), « Des interventions de plus en plus sociales », in Ballain R. et al., *Entre protection et compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 33-66.
- Ballain René, Glasman Dominique, Raymond Roland (dir.) (2005), *Entre protection et compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Balme Richard et al. (1999), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bance Philippe (2016), « L'État stratège : État "réduit" ou à "capacité étendue" en régime de gouvernance multiniveaux » in Bance P. (dir.), *Quel modèle d'État stratège en France*, Mont-Saint-Aignan, Presses universitaires de Rouen et du Havre, pp.21-39.
- Barbier Jean-Claude (2017), « Évaluer le social comme un investissement ? L'échec des illusions scientistes dans l'économie sociale et solidaire », in Barbier J.C. (dir.), *Economie solidaire et Etat*, Institut de la gestion publique et du développement économique, pp. 63-81.
- Barbier Jean-Claude (2009), « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, N°61, pp. 23-36.
- Barbier Jean-Claude (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, Presses universitaires de France.
- Barbier Jean-Claude, Nicolas Matyjasik (2010), « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue Française de Socio-Économie*, Vol. 5, N°1, pp. 123-140.
- Baron Alexis, Kada Nicolas (2016), *Communes et départements, frères ennemis du social*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

- Barraize François, Faure Alain, Genieys William, Négrier Emmanuel, Smith Andy (2000), « Le pouvoir local en débat, pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13, pp. 103-119.
- Baudot Pierre-Yves (2014), « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », in Halpern C. et al. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 194-236.
- Bec Carole (2007), *De l'État social à l'Etat des droits de l'homme ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Bec Colette (1998), *L'assistance en démocratie*, Paris, Presses universitaires de France.
- Béhar Daniel (2017), « Différenciation » in Kada N. et al. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, pp. 433-437.
- Benamouzig Daniel, Besançon Julien (2008), « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques » in Borraz et Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1 – La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 283-207.
- Berger Peter, Luckmann Thomas (1986), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin.
- Bergeron Henri, Borraz Olivier, Castel Patrick, Dedieu François (2020), *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bernard Paul (1999), « La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept », *Lien social et politiques*, Vol. 41, pp. 47-59.
- Berthet Thierry (2014), « La lutte contre le décrochage scolaire en France : deux expérimentations régionales à l'aune des capacités individuelles », in Berthet T., Zaffran J., *Le décrochage scolaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 81-102.
- Bezès Philippe (2012), « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, pp. 16-37.
- Bezès Philippe (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bezès Philippe (2005), « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, Vol. 47, N°4, pp. 431-450.
- Bezès Philippe, Palier Bruno (2018), « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, Vol. 68, N°6, 2018, pp. 1083-1112.
- Bezès Philippe, Le Lidec Patrick (2010), « L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique*, ENA, Vol. 4, N°136, pp. 919 – 942
- Bezès Philippe, Le Lidec Patrick (1996), « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, Vol. 66, N°3, pp. 507-541.

Bing Geoffroy, Nova Nicolas (2015), *Quels modèles d'innovation aujourd'hui ?* Direction de la prospective et du dialogue public, Grand Lyon.

Blais Marie-Claude (2007), *La solidarité, Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard.

Blair Tony, Giddens Anthony (2002), *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Le Seuil.

Blondiaux Loïc (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.

Blondiaux Loïc, Sintomer Yves (2009), « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, vol. 63, N°1, pp. 28-38.

Bonnal Philippe, Chevalier Pascal, Dediere Marc, Souisseau Jean-Michel (dir.) (2016), *Production et circulation de normes pour l'action territoriale*, Paris, Presses universitaires de la Méditerranée.

Bonoli Giuliano (2005), « The politics of the new social policies : providing coverage against new social risks in mature welfare states », *Policy & politics*, Vol. 33, N°3, pp. 431-449.

Bonoli Giuliano, Palier Bruno (1999), « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49, N°3, pp. 399-420.

Borgetto, Michel (2013), Santé et action sociale : d'hier à aujourd'hui, *Les Tribunes de la santé*, 38(1), pp. 29-40.

Boulineau Emmanuelle et al. (2014), « Maillage territoriaux et lutte contre la pauvreté en Europe : l'action sociale entre fragmentation des compétences et découplage des niveaux », in Boulineau E. et Bonerandi-Richard E., *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 80-102.

Boulineau Emmanuelle et Guy Fleur (2014), « La dimension spatiale des politiques de lutte contre la pauvreté en Europe : les mots pour le dire », in Boulineau E. et Bonerandi-Richard E., *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 60-79.

Bouquet Brigitte, Jaeger Marcel (2019), « Solidarité par les droits, solidarité par l'engagement : introduction », *Vie sociale*, N°27, pp. 7-14.

Bourque Denis, Avenel Cyprien, (dir.) (2017), *Les nouvelles dynamiques du développement social*, Nimes, Éditions Champ social.

Boyer Robert (2006), *L'État social à la lumière des recherches régulationnistes récentes*, CES – Matisse, Colloque, Institut National d'Histoire de l'Art, 11 - 13 septembre.

Brodiez-Dolino Axelle (2013), « Entre social et sanitaire : les politiques de lutte contre la pauvreté-précarité en France au XX^e siècle », *Le Mouvement Social*, N°242, pp. 9-29.

Brodiez-Dolino Axelle (2016), « Le concept de vulnérabilité », *La Vie des idées*. <https://laviedesidees.fr/Le-concept-de-vulnerabilite.htm>

Callon Michel, Latour Bruno (1996), « Comment concevoir les innovations ? », *Prospectives et santé*, N°36, pp. 13-25.

- Cardelli Rébecca, Ruyters Christine, Verardi Vincenzo (2005) « Chapitre 2. Le capital social à la lumière de la cohésion sociale. Dialectique d'un questionnement », in Houard J., Jacquemain M., *Capital social et dynamique régionale*, De Boeck Supérieur, pp. 65-113.
- Cassiers Isabelle (2005), « De l'Etat-providence à l'Etat social actif : quelles mutations sous-jacentes ? », *Regards économiques*, 2005, N°35, pp. 1-13.
- Cassiers Isabelle, Pochet Philippe, Veille Pascale (dir.) (2005), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.
- Castel Robert (1985), « L'expert mandaté et l'expert instituant », *Situation d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde organisée par le CRESAL, Saint-Étienne.
- Castel Robert (2009), *La montée des incertitudes, Travail, protections, statut des individus*, Paris, Seuil.
- Castel Robert (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris, Seuil.
- Castel Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Gallimard.
- Castel Robert, Martin Claude (2012), *Changements et pensée du changement*, Paris, La Découverte.
- Cefaï Daniel (2016), « Publics, problèmes publics, arènes publiques... », *Questions de communication*, N°30, pp. 25-64.
- Chapalain-Nougaret Christine (1989), *Misère et assistance dans le pays de Rennes au XVIIIème siècle*, Paris, Cid Édition.
- Chappuis Marielle, Le Bihan Yannick, Tomasino Anne (2017), « Le difficile accès aux soins des personnes en situation de grande précarité en France : Les constats de Médecins du Monde », *Après-demain*, N°42, pp. 3-5.
- Chauvel Louis (2006), « Générations sociales perspectives de vie et soutenabilité du régime de protection sociale », in Culpepper P.D., Hall P. Palier B. (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Les Paris, Presses de Sciences Po, pp. 157-196.
- Chevalier Tom (2018), « Régimes d'État providence » in Déloye Y. et De Waele J-M. (dirs.), *Politique comparée*, Paris, Éditions Bruylant, pp. 365-408.
- Chopart Jean Noël (1995), « Évolution des travaux et des problématiques concernant la pauvreté et l'exclusion en France », *Lien social et Politiques*, N°34, pp. 157-162.
- Cohen Michael, March James G., Olsen Johan P. (1972) « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, N°1, pp. 1-25.
- Coruble Gérard, Sauze Laurent, Riff Hugues (2014), « Quelle stratégie peut développer une Agence régionale de santé pour réduire les inégalités sociales de santé ? » *Santé Publique*, Vol. 26, N°5, pp. 621-625.
- Cottin-Marx Simon et al. (2017), « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, N°3, pp. 463-476.
- Crocker David A. (2008), *Ethics of Global Development: Agency, Capability, and Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Crozier Michel (1963), *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil.
- Cytermann Laurent et Dindar Cécile (2008), « Les grandes étapes de l'histoire du RMI », in Lelièvre M. (dir.), *RMI, l'état des lieux. 1988-2008*, Paris, La Découverte, pp. 21-49.
- Damamme Dominique, Jobert Bruno (1995), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, Vol. 45, N°1, pp. 3-30.
- Damon Julien, (2020), « La pauvreté dans les DOM », *Telos* : <https://www.telos-eu.com/fr/la-pauvrete-dans-les-dom.html>
- Damon Julien, Ferras Benjamin (2020), *La sécurité sociale*, Paris, Presses universitaires de France.
- Dandurand Louise (2005), « Réflexion autour du concept d'innovation sociale. Approche historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, N°115, pp. 377-382.
- De Leonardi Ota (2012), « Le sillon que l'on creuse. En explorant une grande transformation », in Castel R., Martin C. (dir.), *Changements et pensées du changement. Échanges avec Robert Castel*, Paris, La Découverte, pp. 42-60.
- Delerue Hélène, Bérard Céline (2007), « Les dynamiques de la confiance dans les relations interorganisationnelles », *Revue française de gestion*, vol. 175, N°6, pp. 125-138.
- Delors Jacques, Dollé Michel (2011), *Investir dans le social*, Paris, Odile Jacob.
- Delpeuch Thierry (2009), « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, Vol.43, N°2.
- Delpeuch Thierry, Vigour Cécile (2019), « Création et changements institutionnels », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 185-193.
- De Maillard Jacques (2019), « Apprentissages », in Boussaguet Laurie et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 62-68.
- De Maillard Jacques (2000), « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et Management public*, 18/31, pp. 21-41.
- De Swaan Abram (1995), *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Diamant Alfred (1954), « The Department, The Prefect, and Dual Supervision in French Administration : A Comparative Study », *The Journal of Politics*, N°16, pp. 472-490.
- Donzelot Jacques (2006), « Refonder la cohésion sociale », *Esprit*, N°12, pp. 5-23.
- Donzelot Jacques, Estèbe Philippe (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.
- Dormois Rémi (2016), « L'agencification : opportunité ou contrainte pour renforcer la capacité d'action politique des villes ? », *Métropoles*, N°18, <https://journals.openedition.org/metropoles/5252>
- Dubé François (1987), *La galère. Jeunes en survie*, Paris, Fayard.

Dubois Vincent, Laborier Pascale (1999), « Le social dans l'institutionnalisation des politiques culturelles locales en France et en Allemagne », in Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 253-256.

Dubois Nathalie, Marceau Richard (2005), « Un état des lieux théorique de l'évaluation : une discipline à la remorque d'une révolution scientifique qui n'en finit pas », *Canadian Journal of Program Evaluation*, N°20, pp. 1-36.

Dubreux Malka (2016), « L'évaluation de la mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Vie sociale*, N°13, pp. 25-35.

Duflo Esther (2009), *Le Développement Humain - Lutter Contre La Pauvreté (I)*, Paris, La République des idées.

Duflo Esther (2011), « 4. Repenser la lutte contre la pauvreté », *Regards croisés sur l'économie*, N°10, pp. 59-62.

Dufour Pascale et al., (2008), « Émergence d'un référentiel global sous tension : l'investissement social au Canada » in Giraud O. et Warin P. (dir.), *Les politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte/PACTE, pp. 179-198.

Dufour Pascale, Jenson Jane (2003), *Des politiques d'emploi à la lutte contre la pauvreté des travailleurs : l'état de l'investissement social dans les régimes libéraux de bien-être*, Working paper N°10 of the project : Fostering Social Cohésion a Comparaison of New Policy Stratégies.

Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, Vol. 46, N°4, pp. 580-623.

Durkheim Émile (2013 [1893]), *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France, « Quadrige ».

Duvoux Nicolas (2020), « La révolution silencieuse de la prime d'activité », *La vie des idées*, [20200204 pandu \(laviedesidees.fr\)](https://www.laviedesidees.fr/20200204-pandu).

Duvoux Nicolas (2017), « Les politiques de lutte contre la pauvreté », *Regards croisés sur l'économie* N°20, pp. 26-34.

Duvoux Nicolas (2013), « Quelle place pour les usagers ? » in Fourel C., Malochet G. (cord.), *Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Paris, La Documentation française, pp. 51-55.

Duvoux Nicolas (2012), *Le Nouvel Âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Seuil.

Duvoux Nicolas, Papuchon Cédric (2018), « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 59, N°4, pp. 607-647.

Elbaum Mireille (2009), « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales », *Revue de l'OFCE*, N°111, pp. 39-80.

Epstein Renaud (2020) « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, N°70, pp. 101-117.

Epstein Renaud (2015), « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, N°62, pp. 457-482.

- Epstein Renaud (2013), *La rénovation urbaine. Démolition et reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Epstein Renaud (2012), « De la différenciation territoriale à la libre conformation » in Douillet A.C. et al., *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris, L'Harmattan, pp. 127-138.
- Epstein Renaud (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, N°319, pp. 96-111.
- Epstein Renaud (2000), « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public après le pouvoir périphérique », *Pouvoirs Locaux*, N°44, pp. 37-43.
- Esping-Andersen Gosta, Gallie Duncan, Hemerijck Anton et Myles John (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen Gosta (1999), *Les trois mondes de l'État providence, essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France.
- Evans Mark (2017), « Chapter 2. Understanding Policy Transfer » in Evans M., *Policy Transfer in Global Perspective*, Taylor & Francis, pp. 10-13.
- Evrard Aurélien, Gourgues Guillaume, Ribémont Thomas (2019), « Acteurs » in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 29-36.
- Fatoux Christian (2018), « Les articulations entre politiques nationales et locales en matière d'accès aux soins au sein de l'assurance maladie : quel rôle pour les acteurs locaux dans l'accès aux soins ? », *Regards*, N° 53, pp. 69-79.
- Faucher-King Florence, Le Galès Patrick (2007), *Tony Blair, 1997-2007. Le bilan des réformes*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Faure Alain, Muller Pierre (2016), « Cycle, réseaux, récits : question de recherche pour l'action publique locale-globale » in Bonnal et al. (dir.), *Production et circulation de normes pour l'action territoriale*, Montpellier, Presses universitaires de la Méditerranée.
- Faure Alain, Négrier Emmanuel (2019), « Territoire » in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 635-643.
- Ferrera Maurizio (2009), *Les nouvelles frontières du social*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Fleuret Sébastien (2016), « Questionner la territorialisation de la santé en France » in Calvez M., *Santé et territoires*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 23-34.
- Fontaine Joseph, Hassenteufel Patrick (2002), « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? » in Fontaine J, Hassenteufel P., *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 9-29.
- Foucault Michel (1972), *Histoire de la folie ordinaire à l'âge classique*, Paris, Gallimard.
- Fourrel Christophe, Malochet Guillaume (2013), *Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Paris, Centre d'analyse stratégique – DGCS.
- Frigoli Gilles (2010), « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, Vol. 162, N°6, pp. 76-84.

Frinault Thomas (2012), *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Frinault Thomas (2020), « Le nouvel appriovissement intercommunal du social : configurations sectorielles et territoriales » in Aguilera T., Rouzeau M., *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault, pp. 77-93.

Gallois Louis (2016), « La solidarité, un investissement d'avenir », *Esprit*, N°11, pp. 23-27.

Garrau Marie, Le Goff Alice (2010), *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du Care*, Paris, Presses universitaires de France.

Garraud Philippe (2019), « Agenda/émergence », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 54-61.

Garraud Philippe (2000), *Le chômage dans l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan.

Gaudin Jean-Pierre (2019), « Contrats », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 164-170.

Gaudin Jean Pierre (2007), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.

Gaudin Jean-Pierre (1997), *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses universitaires de France.

Gaudin Jean-Pierre (1996), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan.

Geeraert Jean-Pierre, Rivollier Elisabeth (2014), « L'accès aux soins des personnes en situation de précarité », *Soins*, N°59, pp. 14-18.

Genieys William, Hassenteufel Patrick (2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, Vol.1, N°2, pp. 89-115.

Genieys William (2011), *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin.

Genieys William, Hassenteufel Patrick (2001), « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ? », *Revue française des affaires sociales*, N°4, pp. 41-50.

Geremek Bronisław (1987), *La Potence et la pitié. L'Europe des pauvres, du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard.

Giddens Anthony (1998), *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*, Londres, Policy Press.

Giorgi Dominique (2019), « Les politiques de solidarité et de lutte contre la pauvreté », *Vie sociale*, N°27, pp. 57-73.

Giraud Olivier (2012), « L'analyse scalaire des régimes d'action publique en Europe : l'apport méthodologique des comparaisons internationales », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19, N°2, pp. 15-36.

Giraud Olivier (2004), « Les idées dans l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne entre traditions étatiques et traditions intellectuelles » in Zimmerman B. (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action : le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Éditions de la MSH, pp. 145-174.

Goffman Erving (1961), *Asylums : essays on the social situation of mental patients and other inmates*, Harmondsworth, Penguin.

- Gori Dominique (2019), « Politique de solidarité et lutte contre la pauvreté », *Vie sociale*, N°27, pp. 57-73.
- Grémion Pierre (1976), *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.
- Guibert (de) Armelle, Janvier Roland, (2019), « La médiation démocratique des solidarités locales par les associations », *Pouvoirs Locaux*, N°114, pp. 90-95.
- Guichard Anne, Dupéré Sophie (2017), « Approches pour lutter contre les inégalités sociales de santé » in Breton E., Jabot F., Pommier J., Sherlaw W. (eds.), *La promotion de la santé : Comprendre pour agir dans le monde francophone*, Rennes, Presses de l'EHESP, pp. 97-114.
- Guillemot Danièle, Pétour Patrick, Zajdela Hélène (2002), « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté. Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue économique*, Vol. 53, pp. 1235-1252.
- Hall Peter, Taylor Rosemary (1997), « La science politique et les trois institutionnalismes », *Revue française de science politique*, Vol. 47, N°3-4, pp. 469-496.
- Halpern Charlotte, Le Galès Patrick (2011), « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, Vol. 61, pp. 51-78.
- Halpern Charlotte, Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir.) (2014), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hamel Marie-Pierre (2013), « Inclusion sociale et gouvernance européenne : quels sont les effets de la Méthode ouverte de coordination (MOC) ? », *Informations sociales*, N° 175, pp. 34-41.
- Hassel Anke, Palier Bruno (2021), *Growth and Welfare in advanced capitalist economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Hassenteufel Patrick (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Hassenteufel Patrick (1999), *L'émergence d'une "élite du welfare" ? Sociologie des sommets de l'État en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1997)*, Rapport pour la MIRE, CRAPE Rennes.
- Haut Conseil de la santé publique (HCSP)(2016), *Crise économique, santé et inégalités sociales de santé*, Paris, La Documentation française.
- Heclo Hugh (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale, Yale University Press.
- Heinich Nathalie (2004), « Retour sur la notion d'élite », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. 117, N° 2, pp. 313-326.
- Hély Matthieu (2017), « De l'économie sociale "historique" à "l'économie sociale et solidaire" : une nouvelle configuration des relations entre monde associatif et collectivités publiques », *Revue française d'administration publique*, N°163, pp. 543-556.
- Hemerijck Anton (2013), *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Hemerijck Anton, Vydra Simon (2016), « Le champ d'analyse de la politique d'investissement social », *Informations sociales*, N° 192, pp. 8-20.

Hoibian Sandra (2020), *La cohésion sociale à l'épreuve de l'individualisme au cours des 40 dernières années en France*, Thèse sous la direction de Forsé M., EHESS.

Hudebine Hervé, Breton Eric, Le Bodo Yann, Perrin Faouzia (2021), « Le paradoxe de l'investissement social et la contribution de l'action publique à la reproduction d'inégalités sociales et territoriales de santé. Le cas des contrats locaux de santé », *Symposium international 2020-2021. La fabrique des inégalités sociales de santé*, Institut fédératif d'études et de recherches interdisciplinaires santé société (IFERISS).

INSEE (2021), « Niveau de vie et pauvreté par région », *Insee Référence*, Tableaux de l'économie française, Revenus et patrimoine des ménages, pp. 144-145.

Jabot Françoise, Laurent Anne (2018), « Les contrats locaux de santé en quête de sens », *Santé Publique*, Vol. 3, N°2, pp. 155-156, . <https://doi.org/10.3917/spub.182.0155>

Jacquier Claude (2005), « Cohésion sociale et renouvellement de l'action publique », in Ballain R. et al., *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 239-260.

Janvier Roland (2009), « Entre histoire et perspective, le positionnement des grandes familles associatives dans le bouleversement du paysage contemporain de l'action sociale », *Forum*, N°125, pp. 11-18.

Jenson Jane (2012), « Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving Towards Social Investment », in Morel N., Palier B., Palme J., *Towards a social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, pp. 61-87.

Jenson Jane (2011), « Politiques publiques et investissement social : quelles conséquences pour la citoyenneté sociale des femmes ? », *Cahiers du Genre*, HS N°2, pp. 21-43.

Jenson Jane (2009), « Lost in translation: The social investment perspective and gender equality », *Social Politics*, Vol. 16, N°4, pp. 446-483.

Jobard Fabien, Geeraert Jérémy, Laumond Bénédicte, Mutzelburg Irina, Zeigermann Ulrike (2020), « Sociologie politique des passeurs. Acteurs dans la circulation des savoirs, des normes et des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 70, N°5, pp. 557-573.

Jobert Bruno, Theret Bruno (1994), « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Jobert B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp. 21-86.

Jouve Bernard, Lefèvre Christian (1999), « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence et recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49, N°6, pp. 835-854.

King Desmond et Le Galès Patrick (dir.) (2017), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press.

Kingdon John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown.

Klein Juan-Luis, Laville Jean-Louis, Moulaert Frank (dir.) (2014), *L'innovation sociale*, Toulouse, Erès.

Kohler-Koch Beate, Larat Fabrice (2000), « La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation », *Politique européenne*, N°2, pp. 87-106.

- Lafore Robert (2020), « Social (politiques sociales) », in Pasquier R., Guignier S., Cole A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, (2^{ème} ed.), pp. 508-513.
- Lafore Robert (2013), « Où en est-on du "département-providence ?" », *Informations sociales*, Vol. 179, N°5, pp. 12-27.
- Lafore Robert (2010), « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, N°162, pp. 64-71.
- Lafore Robert (2004), « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, N°4, pp. 17-34.
- Lafore Robert, Outin Jean-Luc (2019), « Politiques sociales locales : lecture transversale », *Revue française des affaires sociales*, Hors-série 1, pp. 274-280.
- Lang Thierry (2021), « Les inégalités sociales de santé à l'ère de la COVID-19 », *Symposium international 2020-2021, La fabrique des inégalités sociales de santé*, IFERISS.
- Lang Thierry, Ulrich Valérie (2017), *Les inégalités sociales de santé - Actes du séminaire de recherche de la DREES 2015-2016*, DREES.
- Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lazarus Jeanne, Morival Yohann (2020), « Évolution et réaffirmation des frontières de l'action publique. La lutte contre la pauvreté entre public et privé et entre économique et social », *Gouvernement et action publique*, Vol. 9, N°2, pp. 93-114.
- Le Bourhis Jean-Pierre, Lascoumes Pierre (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, N°42, pp. 37-66.
- Le Galès Patrick (2003), *Le retour des villes en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Galès Patrick (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 45, N°1, pp. 57-95.
- Le Galès Patrick, Thatcher Mark (1995), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- Le Yondre François (2013), « Comment peut-on être chômeur assisté et sportif ? Sport, assistance et travail : des catégories en jeu », *Sciences sociales et sport*, Vol. 6, N°1, pp. 123-150.
- Lecours André (2002), « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité », *Politique et Sociétés*, Vol. 21, N°3, pp. 3-19.
- Lefevre Sylvain, Boismenu Gérard, Dufour Pascale (2011), *La Pauvreté. Quatre modèles sociaux en perspectives*, Montréal, Presses universitaires de Montréal.
- Lemieux Vincent (2009), *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.
- Lenoir René (1974), *Les Exclus : un Français sur dix*, Paris, Seuil.
- Levin-Rozalis Miri (2003) « Evaluation and research : differences and similarities », *Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 18, N°2, pp. 1-32.

- Lindblom Charles (1959), « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, Vol. 19, N°2, pp. 79-88.
- Lister Ruth (2004), « The Third Way's Social Investment State », in Lewis J., Surender R. (eds), *Welfare State Change. Towards a Third Way?*, Oxford, Oxford University Press.
- Loncle Patricia (2011), « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, Vol. 2, N°2, pp. 129-147.
- Loncle Patricia (2000), « Partenariat local et exclusion sociale en France : expériences et ambiguïtés », *Pôle Sud*, N°12, pp. 63-78.
- López-Santana Mariely (2015), *The new governance of welfare states in the United States and Europe: Between decentralization and centralization in the activation era*, Albany, State University of New York Press.
- Loughlin John, Peters Guy (1997) « State traditions, administrative reform and regionalization », in Keating M., Loughlin J. (eds.), *The political economy of regionalism*, London, Routledge, pp. 41-62.
- Luhmann Niklas (2006), *La confiance, un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica.
- Lyet Philippe (2008), *L'institution incertaine du partenariat*, Paris, L'Harmattan.
- Makaoui Naouel (2014), « La confiance inter-organisationnelle : essai de conceptualisation et proposition de mesure », *Question(s) de management*, Vol. 7, N°3, pp. 39-60.
- Marks Gary (1996), « An Actor-Centred Approach to Multilevel Governance », *Regional and Federal Studies*, Vol. 6, N°2, pp. 20-40.
- Marmot, Michael, Wilkinson Ricard (2004). *Les Déterminants sociaux de la santé : les Faits*. World Health Organization Stylus Publishing. <http://site.ebrary.com/id/10062373>
- Marsh David, Rhodes R.A.W (1995), « Les réseaux d'action publiques en Grande Bretagne » in Le Galès P., Thatcher M. (1995), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, pp. 31-68.
- Martin Claude (2019), « La sphère domestique des individus dans la régulation publique. Penser les transformations et l'avenir des systèmes de protection sociale », in Commaille J. et Jobert B. (dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris, LGDJ, pp. 141-180.
- Martin Claude (2016), « Plaidoyer pour une élite sociale locale et un Positive Welfare » in Rouzeau M., *Vers un État social actif à la française ?*, Rennes, Presses de l'EHESP, pp. 5-8.
- Martuccelli Daniello, Lits Grégoire (2009) « Sociologie, Individus, Épreuves. Entretien avec Danilo Martuccelli », *Émulations*, N°5, pp. 1-9.
- May Peter (1992), « Policy learning and failure », *Journal of Public Policy*, Vol. 12, N°4, pp. 331-354.
- Mégie Antoine (2019), « Mise en œuvre », in Bousquet L., Jacquot S., Ravinet P., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 345-351.
- Morel Nathalie (2013), « L'État providence suédois comme modèle social productif », *Politiques sociales et familiales*, N°112, pp. 39-49.
- Morel Nathalie, Palier Bruno, Joakim Palme (2011), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, The Policy Press, Université de Bristol.

- Morel Nathalie, Palier Bruno, Palme Joakim (2012), *Vers un État d'investissement social ? Idées, politiques et défis*, Bristol, Policy Press.
- Muller Pierre (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, N°2, pp. 189-207.
- Muller Pierre (1992), « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 42, N°2, pp. 275-297.
- Muller Pierre (1990), *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France (2^{ème} édition).
- Myrdal Gunnar (1932), « Socialpolitikens dilemma », *Spektrum* 2, N° 4, pp. 24-28.
- Neveu Érik (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin.
- Nicole-Drancourt Chantal (2015), « Mettre en perspective la perspective de l'investissement social », *La Revue de l'IRE*, N°85-86, pp. 171-209.
- Nolan Brian (2013), « What use is 'social investment'? », *Journal of European Social Policy*, Vol. 23, N°5, pp. 459-468.
- North Douglass Cecil (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
- Van Oorschot Wim, Math Antoine (1996), « La question du non-recours aux prestations sociales » *Recherches et Prévisions*, N°43, pp. 5-17.
- Oberti Marco (2000), « Diversity and Complexity in Local Forms of Urban Anti-Poverty Strategies » in Europe », *International Journal of urban and regional research*, Vol. 24, N°3, pp. 537-553.
- Osmont Annick (1999), « La gouvernance », *Les annales de la recherche urbaine*, N°80-81, pp.19-25.
- Palier Bruno (2019) « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) » in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 446-453.
- Palier Bruno (2014), *La stratégie d'investissement social, Études du conseil économique, social et environnemental*, Paris, Les éditions des Journaux Officiels.
- Palier Bruno (2005), *Gouverner la sécurité sociale, Les réformes de la protection sociale en France depuis 1945*, Paris, Presses universitaires de France.
- Palier Bruno, Garritzmann Julian, Häusermann Silja (à paraître, 2022), « Towards a Worldwide View on the Politics of Social Investment », in Palier B., Garritzmann J., Häusermann S. (Eds.), *The World Politics of Social Investment (Volume I) - Welfare States in the Knowledge Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Palier Bruno, Surel Yves (2010) « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes » in Palier B. et Surel Y. (dir.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, pp. 11-52.
- Pascal Henri (2014), *Histoire du travail social en France. De la fin du XIX^{ème} siècle à nos jours*, Rennes, Presses de l'EHESP.

- Pasquier Romain (2021), « Politiques publiques dans l'espace national » in Jacob S., Schiffino N., *Politiques publiques. Fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles, Larcier Bruylant, pp. 813-847.
- Pasquier Romain (2015), « Différenciation et décentralisation », in Kada N., (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, pp. 173-184.
- Pasquier Romain (2012), *Le pouvoir régional. Mobilisation, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Pasquier Romain, Guigner Sébastien, Cole Alistair (dir.) (2020), *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2nde édition augmentée, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pasquier Romain, Simoulin Vincent, Weisbein Julien (dir.) (2007), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J.
- Paugam Serge (2016), « La perception de la pauvreté sous l'angle de la théorie des attachements », *Communications*, N°98, pp. 125-146.
- Paugam Serge (2007), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, Presses universitaires de France.
- Paugam Serge (1997), « L'exclusion : généalogie d'un paradigme social », *Sociétés et représentations*, Éditions de la Sorbonne, N°5, pp. 129-155.
- Paugam Serge (dir.) (1996), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Paugam Serge, Duvoux Nicolas (2008), *La régulation des pauvres*, Paris, Presses universitaires de France, « Quadrige ».
- Pawson Ray, Greenhalgh Trisha, Harvey Gill, Walshe Kieran (2005), « Realist review - A new method of systematic review designed for complex policy interventions », *Journal of Health Services Research & Policy*, Vol. 10, pp. 21-34. <https://doi.org/10.1258/1355819054308530>
- Payre Renaud (2007), *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalités providence*, CNRS Éditions.
- Perret Bernard (2014), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte.
- Pfister Valérie, Guiboux Loriane, Naitali Juliane (2014), « Les permanences d'accès aux soins de santé : permettre aux personnes vulnérables de se soigner », *Informations sociales*, N°182, pp. 100-107.
- Pierson Paul (2004), *Politics In Time : History, Institutions, and Social Analysis*, Woodstock, Princeton University Press.
- Pierson Paul, (2000), « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, Vol. 94, N°2, pp. 251-267.
- Pinson Gilles (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, Vol. 56, N°4, pp. 619-651.
- Pisani Edgard, (1956), « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, Vol. 6, N°2, pp. 315-330.

- Poline Marie (2021), *Covid-19 et inégalités sociales : la gouvernance de l'aide alimentaire au défi de la crise sanitaire. L'exemple des villes de Rennes et de Nantes*, Mémoire séminaire « Territoires et mutations de l'action publique », Rennes, Sciences Po Rennes.
- Poucineau Jonas, Bricard Damien, Dourgnon Paul (2021), « Quels effets attendre sur la pauvreté des mesures de santé introduites dans la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ? Proposition de schéma théorique et revue des expériences françaises et étrangères », *Questions d'économie de la santé*, IRDES, N°259, pp. 1-8.
- Poupeau François-Mathieu (2017), *Analyser la gouvernance multiniveaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Pressman Jeffrey L., Wildavsky Aaron (1984), *Implementation*, University of California Press, (3ème ed.).
- Quinaut Laurence, Vallance Denis, Yvin Philippe (2012), *L'action sociale, boulet financier ou renouveau de la solidarité*, Contribution, ANDGARD.
- Retière Jean-Noël, Le Crom Jean-Pierre (2018), *Une solidarité en miettes, Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Revue Esprit* (1988)
- Revue française des affaires sociales* (2019), « Politiques sociales locales », Hors-série 1.
- Reynaud Jean-Daniel (1997), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- Rhodes Roderick (1990), « Policy Networks : a British Perspective », *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N°3, pp. 293-317.
- Richard Lucie, Gauvin Lise, Raine Kim (2011), « Ecological Models Revisited : Their Uses and Evolution in Health Promotion Over Two Decades », *Annual Review of Public Health*, N°32, pp. 307-326.
- Rokkan Stein, Urwin Derek (eds.) (1983), *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, London, Sage.
- Rootman Irving, Dupéré Sophie, Pederson Ann, O'Neill Michel (2012), *Health promotion in Canada : Critical perspectives on practice*, CSPI.
- Rosanvallon Pierre (2021), *Les épreuves de la vie. Comprendre autrement les Français*, Paris, Seuil / La République des idées.
- Rosanvallon Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale*, Paris, Le Seuil.
- Rouzeau Marc (2021), *Les contributions de Solidaren au modèle rennais d'action sociale concertée*, Rapport de recherche, ASKORIA avec le soutien de la Ville et du CCAS de Rennes.
- Rouzeau Marc (2019), « La gouvernance territoriale des solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât », *Pouvoirs locaux*, N°113, pp. 66-75.
- Rouzeau Marc (2017), « Les contractualisations territoriales à l'épreuve des recompositions de l'État social », *Les Politiques sociales*, N°1-2, pp. 25-39.
- Rouzeau Marc (2016), *Vers un État social actif à la française*, Rennes, Presses de l'EHESP.

- Sabatier Paul A., (1998), « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, pp. 98-130.
- Sabatier Paul A., Schlager Edella (2000), « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, Vol. 50, N°2, pp. 209-234.
- Sabbagh Daniel (2007), « La transparence comme obstacle : les déterminants de l'euphémisation de la "discrimination positive" en France et aux États-Unis », in Paugam S. (dir.), *Repenser la solidarité*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 585-598.
- Sadran Pierre (2015), *La République territoriale. Une singularité française en question*, La Documentation Française.
- Saint Martin Denis, « Variations sur le thème de la cohésion sociale », *Lien social et Politiques, RIAC*, N°41, 1999, pp. 87-93.
- Sapiro Gisèle (2009), « Engagements intellectuels », *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, N°176-177, pp. 8-31.
- Saunier Pierre-Yves (2008), « Trajectoires, projets et ingénierie de la convergence et de la différence : les régimes circulatoires du domaine social, 1800-1940 », *Genèses*, N°71, pp. 4-25.
- Sbaraglia Fanny (2020), « Investissement social et institutionnalisation des entreprises d'économie sociale » in Aguilera T., Rouzeau M., *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault, pp. 139-152.
- Schnapper Dominique (2013), « La cohésion sociale : de quoi parle-t-on ? » in Fourel C., Malochet G. (cord.), *Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Paris, La Documentation française, pp. 22-28.
- Scott James C. (2021), *L'œil de l'État. Moderniser, uniformiser, détruire*, Paris, La Découverte.
- Sen Amartya (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- Sen Amartya (2000), *Repenser l'inégalité*, Paris, Le Seuil.
- Simon Herbert (1947), *Administrative Behavior : a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Macmillan.
- Stone Clarence (1993), « Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15 , N°1, pp. 1-28.
- Tissot Sylvie (2007), *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Le Seuil.
- Tournadre Jérôme (2011), « La "Troisième Voie" et la lutte contre la pauvreté au Royaume-Uni : L'expérience des gouvernements Blair et Brown », *Politiques sociales et familiales*, N°104, pp. 37-47.
- Van Oorschot Win, Math Antoine (1996), « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et prévisions*, N°43, pp. 5-17.
- Van Vliet Olaf, Wang Chen (2015), « Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries », *Journal of Social Policy*, Vol. 44, N°3, pp. 611-638.
- Vandenbroucke Franck (1999), « L'État social actif : une ambition européenne », *Exposé Den Uyl*, Amsterdam, 13 décembre, <http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/ZT-991213.htm>

- Viguié Frédéric (2020), *La cause des pauvres en France*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Vrancken Didier (2012), « Travailler le social dans une société du travail sur soi », in Abbalea F. (dir.), *Institutionnalisation et désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, Toulouse, Octares, pp. 87-95.
- Wanzer Dana Linnell (2020), « What is evaluation ? : Perspectives of how evaluation differs (or not) from research », *American Journal of Evaluation*, Vol. 42, N°1, pp. 28-46.
- Warin Philippe (2020), « La cohésion sociale annonce-t-elle la mort de la solidarité nationale », in Aguilera T., Rouzeau M. (dir.) *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault, pp. 239-253.
- Warin Philippe (2017), *Le non-recours aux politiques sociales*, Saint-Étienne, Presses universitaires de Grenoble.
- Warin Philippe (2010), « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *La vie des idées*, pp. 1-12.
- Weber Max (2003), *Le Savant et le Politique* (traduction et préface de C. Colliot-Thélène), Paris, La Découverte.
- Weber Max (1905), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Flammarion.
- Weiss Carol H (1997), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, (2nd ed), Upper Saddle River, N.J, Prentice Hall.
- Wildavsky Aaron (1975), *Budgeting : a Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston, Little Brown.
- Zittoun Philippe (2013), *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Corpus documentaire issu de la littérature grise (hors contractualisation territoriale)

Académie Nationale de Médecine (2017), *Précarité, pauvreté et santé*, Rapport. <https://www.academie-medecine.fr/wp-content/uploads/2017/06/rapport-Precarite-pauvrete-et-sante-version-21-juin-2017-apres-vote.pdf>.

Angotti Matthieu, Bergé Aurore (2018), *Accès aux droits et aux services, lutte contre le non-recours*, Groupe de travail N°4, Préparation de la SNPLP.

Archimbaud Aline (2013), *L'accès aux soins des plus démunis : 40 propositions pour un choc de solidarité*, Rapport au 1er Ministre.

Arrêté préfectoral portant transfert de compétences entre le conseil départemental de la Côte-d'Or et Dijon Métropole (2019) http://www.cote-dor.gouv.fr/IMG/pdf/raa_073-2019-special.pdf.

ARS Auvergne-Rhône-Alpes (2021), *Appel à manifestation d'intérêt pour développer des projets d'« aller vers »*. <http://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/appele-manifestation-dinteret-pour-developper-des-projets-d-aller-vers>

ARS Bourgogne-Franche-Comté (2021), *Lutte contre la pauvreté : prévenir les inégalités sociales de santé*. <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bourgogne-franche-comte/Actualites/Lutte-contre-la-pauvrete-prevenir-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Bretagne (2021a), *Installation de l'instance stratégique régionale « Inégalités sociales de santé »*. <https://www.bretagne.ars.sante.fr/installation-de-linstance-strategique-regionale-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Bretagne (2021b), *Appel à manifestation d'intérêt « lutte contre les inégalités sociales de santé »*. <http://www.bretagne.ars.sante.fr/appele-manifestation-dinteret-lutte-contre-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Centre-Val-de-Loire (2021), *Appel à manifestation d'intérêt : Lutte contre les inégalités de santé*. https://centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/sites/centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/IMG/pdf/ami_fir_m27.pdf

ARS Corse (2021), *Appel à projets 2021 : réduction des inégalités de santé*. <https://www.corse.ars.sante.fr/media/77232/download>

ARS Guyane (2021), *Lutte contre les inégalités sociales et territoriales en santé*. <http://www.guyane.ars.sante.fr/lutte-contre-les-inegalites-sociales-et-territoriales-en-sante>

ARS Hauts-de-France (2021), *Appel à Projet 2021 « Réduction des Inégalités Sociales de Santé »*. <http://www.hauts-de-france.ars.sante.fr/appele-projet-2021-reduction-des-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Île-de-France (2021a), *Réduction des inégalités sociales de santé : appel à projet pour financement d'actions structurelles*. <http://www.iledefrance.ars.sante.fr/reduction-des-inegalites-sociales-de-sante-appel-projet-pour-financement-dactions-structurelles>

ARS Île-de-France (2021b), *Mesure 27 « aller-vers » du Ségur de la Santé : avis d'appel à projets et appel à candidatures régionaux*. <http://www.iledefrance.ars.sante.fr/mesure-27-aller-vers-du-segur-de-la-sante-avis-dappel-projets-et-appel-candidatures-regionaux>

ARS Normandie (2021), *Ségur de la Santé : l'ARS renforce son action pour la réduction des inégalités sociales de santé*. <http://www.normandie.ars.sante.fr/segur-de-la-sante-lars-renforce-son-action-pour-la-reduction-des-inegalites-sociales-de-sante-1>

ARS Nouvelle-Aquitaine (2021), *Appel à manifestation d'intérêt « Lutte contre les inégalités de santé »* <http://www.nouvelle-aquitaine.ars.sante.fr/appele-manifestation-dinteret-lutte-contre-les-inegalites-de-sante-nouvelle-aquitaine-2021>

ARS Occitanie (2021a), *Lutte contre les inégalités sociales de santé : Appel à manifestation d'intérêt*. <http://www.occitanie.ars.sante.fr/lutte-contre-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Occitanie (2021b), *Mission Lutte contre les inégalités sociales de santé en Occitanie : De quoi parle-t-on ? Quelle organisation ?* <https://www.occitanie.ars.sante.fr/lutte-contre-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Pays de la Loire (2021), *Appel à manifestation d'intérêt - Inégalités sociales et territoriales en santé*. <http://www.pays-de-la-loire.ars.sante.fr/appele-manifestation-interet-inegalites-sociales-territoriales-en-sante>

Avenel Cyprien, Martin Cristelle (dir.) (2019), *Guide d'appui aux interventions collectives du travail social en faveur du développement social*, HCTS.

Barbaroux Catherine, de Foucauld Jean-Baptiste (2013), *Emploi, travail formation professionnelle. Un droit au parcours accompagné vers l'emploi*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Bierry Frédéric (2019), « Préparation du volet insertion de la contractualisation avec les Conseils départementaux », *Mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*.

Bierry Frédéric (2018), *Mobilisation et innovation, les départements au cœur des politiques de retour à l'emploi*, ADF.

Bierry Frédéric (2016), *L'avenir des politiques sociales des départements*, ADF.

Boidin Dubrulle Marie-Hélène, Junique Stéphane (2019), *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, CSE.

Borloo Jean-Louis (2018), *Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale*, Rapport officiel, Ministère de la Cohésion des Territoires.

Bricard Damien, Dourgnon Paul, Poucineau Jonas (2021), « Effets attendus de huit politiques de santé introduites dans la Stratégie et dans le Ségur de la Santé - Une revue de la littérature (IRDES) », *Complément n°7 au Rapport du Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, France Stratégie.

Casso-Vicarini Nathalie, Leturque Frédéric (2018), *Éradiquer la pauvreté des enfants*, Groupe de travail N°1, Préparation de la SNPLP.

Caussat Laurent, Lelièvre Michèle (2007), « Les indicateurs européens de cohésion sociale », *Études et résultats*, N°549, DREES.

Chérèque François, Chauffaut Delphine (2016), *Pour un minimum décent : contribution à la réforme des minima sociaux*, Terra Nova.

Chérèque François, Abrossimov Christine, Khennouf Mustapha (2015), « Évaluation de la 2^{ème} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Rapport n°2014-049R*, IGAS.

Chérèque François, Vanackere Simon (2014), « Évaluation de la 1ère année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Rapport n°2013-024R*, IGAS.

Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), *Rapport 2021*, France Stratégie.

Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), *Note d'étape*, France Stratégie.

Commission Européenne (2005), « Indicateurs régionaux reflétant l'exclusion sociale et la pauvreté », *Conclusions d'études politiques*, n°4.

Commission on Social Determinants of Health (CSDH) (2009), « Comblent le fossé en une génération : Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé : rapport final de la Commission des Déterminants sociaux de la Santé », *Closing the Gap in a Generation : Health Equity through Action on the Social Determinants of Health : Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*, 246p. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44083>

Communauté Économique Européenne (CEE) (1957), *Traité instituant la Communauté Économique Européenne*.

Compte-rendu du Conseil des ministres du 28 septembre 2020 <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2020-09-28>

Conseil de l'Europe (2004), *Une nouvelle stratégie de cohésion sociale*, Comité des Ministres.

Conseil de l'Europe (2005), *Élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale*, Cohésion sociale, Les éditions du Conseil de l'Europe.

Conseil Emploi, Revenus, Cohésion sociale (2008), *La Cohésion Sociale – Séminaire 2007*, Dossier n°3 du CERC.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2013), « Le CILE adopte le plan pluriannuel contre la pauvreté et l'exclusion sociale » [en ligne], consulté le 28 octobre 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/le-cile-adopte-le-plan-pluriannuel.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2012), « Les objectifs de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » [en ligne], consulté le 28 octobre 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/les-objectifs-de-la-conference.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2012), « Intervention de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, lors de la rencontre avec le CNLE (Hôtel Matignon, 20/09/2012) » [en ligne], consulté le 28 octobre 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/intervention-de-jean-marc-ayrault.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2008), « Le rapport 2008-2011 » [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/le-rapport-2008-2011.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2008), « Le rapport 2006-2008 » [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/le-rapport-2006-2008.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2008), « Les premiers PNAI remis par la France (2001-2005) » [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/les-premiers-pnai-remis-par-la.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (s. d.), « Les PNAI français » [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/les-pnai-francais.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (s. d.), « Archives : Les Plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) 2001-2011 » [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/archives-les-plans-nationaux-d.html>

Conseil régional de Bretagne (2020), *Convention territoriale d'exercice concerté des compétences Insertion – emploi – formation en Bretagne*.

Convention État / Métropole de Dijon (2020).

Convention État / Métropole de Toulouse (2020).

Courrier à l'attention du Président et de la DGS du CD du Morbihan (2018), « Vers des initiatives de coopérations et de mutualisation. Mandat aux directrices générales et directeurs généraux ».

CRES PACA, ARS PACA & Préfet de la Région PACA (2021), *Rencontre régionale : réduire les inégalités de santé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : Une responsabilité collective et partagée*. http://www.cres-paca.org/depot_arkcms_crespaca/depot_arko/articles/3215/voir-le-programme_doc.pdf

Décret n° 2020-42 du 24 janvier 2020 portant création des Commissaires à la lutte contre la pauvreté <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041477701/>

Décret n° 2019-159 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État, Article 44-1 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000044263827/2021-10-29/>

Décret n° 2018-1197 du 21 décembre 2018 relatif à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037846000>

DIPLP (2021a), *Synthèse des avenants et fiches-actions relatives aux contractualisations métropolitaines de la Stratégie Pauvreté*.

DIPLP (2021b), « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021 », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*.

DIPLP (2021c), « Faciliter l'accès aux soins de ville dans les territoires défavorisés : lancement d'un appel à projets pour la mise en place de centres et maisons de santé "participatifs" », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*. <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/toutes-les-actualites/article/faciliter-l-acces-aux-soins-de-ville-dans-les-territoires-defavorises-lancement>

DIPLP (2020), « Mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : Bilan d'étape », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*.

DIPLP (2019), « Lancement des contrats État-Départements », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*.

DIPLP (2019a), « Dossier de presse. Installation des Hauts-Commissaires à la lutte contre la pauvreté. En présence du Premier Ministre », 10 juillet 2019.

DIPLP (2018), « Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*.

Delevoye Jean-Paul (1997), « Cohésion sociale et Territoires », *Rapport du groupe de réflexion prospective du Commissariat général du plan*, Paris, La Documentation française.

Dinet Michel, Thierry Michel (2013), *Gouvernance des politiques de solidarité*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

DREES, Santé Publique France (2017), *L'État de santé de la population en France : rapport 2017*. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/recueils-ouvrages-et->

[rapports/recueils-annuels/l-etat-de-sante-de-la-population/article/l-etat-de-sante-de-la-population-en-france-rapport-2017](https://www.institut-sante-securite-social.org/rapports/recueils-annuels/l-etat-de-sante-de-la-population/article/l-etat-de-sante-de-la-population-en-france-rapport-2017)

Dulin Antoine, Lazaar Fiona (2018), *Prévenir la vulnérabilité des jeunes et favoriser leur insertion*, Groupe de travail N°2, Préparation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Fabrique Territoires Santé (2018), *La territorialisation des politiques de santé* [Journée d'études #1]. https://www.fabrique-territoires-sante.org/sites/default/files/paris_acte_2018_-_internet.pdf

Fayet Véronique, Véran Olivier (2018), *Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention*, Groupe de travail N°3, Préparation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

FAS, Fédération Addiction, Fédération Santé et Habitat (2020), *Contribution interassociative au Ségur de la Santé*. https://www.federationaddiction.fr/app/uploads/2020/06/Contribution-interassociative-au-Se%CC%81gur-de-la-Sante%CC%81-FAS-FSH-Fe%CC%81de%CC%81ration-Addiction_DEF.pdf

Fourcade Maryse, Jeske Valérie, Naves Pierre (2004), *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet relative à la lutte contre les exclusions*, IGAS.

Fragonard Bertrand (2013), *Accès aux droits et biens essentiels, minima sociaux*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Fragonard Bertrand (1993), « Cohésion sociale et prévention de l'exclusion », *Travaux préparatoires du XI^e Plan du Commissariat général du Plan*, Paris, La Documentation française.

France Stratégie (2021), « La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus : recommandations du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté », Note d'étape.

France Stratégie (2020), « Évaluer la gouvernance et la dimension territoriale de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Enjeux et thématiques », Appel à projets de recherche.

Godeluck Solveig (2017), « Remboursements de soins : Macron précise son projet », *Les Échos*. <https://www.lesechos.fr/2017/02/remboursements-de-soins-macron-precise-son-projet-161951>

Gouvernement (2020), « Appel à projets 2020-2021. Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté », *Cahier des charges*.

Gouvernement (2013), *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*. Premier Ministre. <https://www.gouvernement.fr/argumentaire/plan-pluriannuel-contre-la-pauvrete-et-pour-l-inclusion-sociale-4391>

Grard Marie-Aleth, Vignau Martine (2017), « Revenu minimum social garanti », *Les Avis du CESE, Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental*.

Hirsch Martin, Haut-Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté (2008), *Livre vert vers un revenu de Solidarité active*.

HCSP (2021), *Avis relatif à la crise sanitaire de Covid-19 et inégalités sociales de santé*. <https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=1092>

INSERM (2020), *Premiers résultats des enquêtes de santé publique de l'Inserm sur la Covid-19 : Facteurs de risque individuels et sociaux*. <https://presse.inserm.fr/premiers-resultats-des-enquetes-de-sante-publique-de-linserm-sur-la-covid-19-facteurs-de-risque-individuels-et-sociaux/41032/>

IGAS (2021), *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.*

Institut Montaigne (2020), *L'action publique face à la crise du Covid-19*, rapport, <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/note-laction-publique-face-la-crise-du-covid-19.pdf>

Instruction N°DSS/SD1/DMSMP/2021/101 du 17 mai 2021 relative à la mise en œuvre du dispositif de renforcement en psychologues des maisons de santé pluriprofessionnelles et des centres de santé.

Instruction N°DIPLP/DGCS/SD1B/DGEFP/SDPAE/DPE/2021/23 du 19 mars 2021 modificative relative aux avenants aux conventions départementales d'appui à la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi pour 2021.

Instruction N°SGMAS/Pôle santé-ARS/DIPLP/2021/2 du 4 janvier 2021 relative à la mise en œuvre d'une gouvernance stratégique de réduction des inégalités de santé à l'échelle régionale.

Instruction N°DGOS/PF1/2021/4 du 4 janvier 2021 relative aux crédits dédiés à l'investissement du quotidien des établissements de santé et à la réduction des inégalités de santé, dans le cadre du Ségur de la santé et du plan investir pour l'hôpital.

Instruction N°DGCS/SD1B/DIPLP/2020/181 du 20 octobre 2020 modificative relative aux avenants 2020 aux conventions départementales d'appui à la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi.

Instruction N°DGCS/SD1B/DIPLP/DGEFP/SDPAE/2020/28 du 12 février 2020 relative à la poursuite de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, notamment dans son volet « contractualisation d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ».

Instruction N° DGCS/SD1B/2019/196 du 25 septembre 2019 relative à la mise en œuvre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi.

Instruction N°DGCS/SDA/2019/24 du 04 février 2019 relative à la mise en œuvre territoriale de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son volet « Contractualisation entre l'État et les Départements d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ».

Instruction du 16 juillet 2015 relative au renforcement de la territorialisation du Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale <https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/instruction-du-premier-ministre-contre-la-pauvrete.pdf>

Journal officiel de l'Union européenne (2012), *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.*

Klein Mathieu et Martinaux Joëlle (2018), *Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires*, Groupe de travail N°6, Préparation de la SNPLP, 155p.

La 27^{ème} Région et réseau Reflexes publics (2020), *Six pistes prospectives pour bâtir les capacités publiques post-covid*, septembre 2020, <http://www.la27eregion.fr/reflexes-publics-six-pistes-prospectives-pour-batir-les-capacites-publiques-post-covid/>

La Breteche Laure de, Guillemot Blanche, Thierry Michel (2000), *Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions*, Inspection générale des affaires sociales.

Lang Thierry, Ulrich Valérie (coord.) (2017), *Les inégalités sociales de santé*. Actes du séminaire de recherche de la DREES 2015-2016. [Les inégalités sociales de santé - Actes du séminaire de recherche de la DREES 2015-2016 | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques \(solidarites-sante.gouv.fr\)](https://solidarites-sante.gouv.fr/les-inegalites-sociales-de-sante-actes-du-seminaire-de-recherche-de-la-drees-2015-2016)

Lettre de mission de Martin Hirsch, Haut-Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, 2007. <https://www.cnle.gouv.fr/lettre-de-mission-de-martin-hirsch.html>

Localtis, Média Banque des territoires, 27 janvier 2020 <https://www.banquedesterritoires.fr/un-decret-instaure-les-commissaires-la-lutte-contre-la-pauvrete-qui-perdent-le-haut>

Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000207538/>

Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042753580>

Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037851899/>

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030985460/>

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028526298/>

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/>

Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027754539/>

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000806166/>

Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une Couverture maladie universelle <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000198392/>

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000206894/>

Loi Neiertz n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000343019/>

Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au Revenu minimum d'insertion <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000875188/>

Médecins du Monde (2017), *Observatoire de l'accès aux droits et aux soins dans les programmes de Médecins du Monde en France. Rapport 2017.*

<https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2018/10/16/rapport-de-observatoire-de-lacces-aux-droits-et-aux-soins-en-france-2017>

Message Hervé, Bermond Michel, Matt Jean-Luc, Hochedez Daniel et Corley Simon (2010), « Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale », *Connaissance de l'Assemblée*, n°3.

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et Ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité (s. d.), *Comité Interministériel de Lutte contre l'Exclusion le 12 mai 2006, Dossier de presse.*

Ministère des Solidarités et de la Santé (2021), *Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté.* <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/article/plan-de-soutien-aux-associations-de-lutte-contre-la-pauvrete>

Ministère des Solidarités et de la Santé (2021a), *Bilan d'étape : 3 ans de la stratégie pauvreté* <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/bilan-d-etape-3-ans-de-la-strategie-pauvrete>

Ministère des Solidarités et de la Santé. (2020), *Séjour de la Santé. Les conclusions*. Dossier de presse. Juillet 2020.

https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_-conclusions_segur_de_la_sante.pdf

Ministère des Solidarités et de la Santé (2020b), *Séjour de la Santé. Recommandations*.

Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement (2006), « Document de politique transversale : Inclusion sociale », *Projet de loi de finances pour 2006*.

Mouvement ATD Quart Monde (2017-2019), *Aide à Toute détresse, Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs*, Rapport de recherche-action.

Note à l'attention de la DGCS relative au rapport d'exécution 2019 de la contractualisation État / CD 93 dans le cadre de la SNPLP et à la contractualisation 2020 venant de la mission Ville du Cabinet de la Préfète Déléguée pour l'égalité des chances, (2020).

ODAS (2010), *Développement social et performance sociale : Où en sont les Départements ?* La lettre de l'ODAS.

Oheix Gabriel (1981), « Contre la précarité et la pauvreté : 60 propositions », *Rapport au président de la République*.

OCDE (2001), *Du bien-être des nations, le rôle du capital humain et social, Le capital humain et le capital social sont déterminants pour le bien-être et la croissance économique - OCDE*.

OCDE (1998), *L'investissement dans le capital humain. Une comparaison internationale*, Éditions OCDE.

OMS (2014), *Déclaration d'Helsinki sur la santé dans toutes les politiques. Contribuer au développement économique et social : Une action intersectorielle durable pour améliorer la santé et l'équité en santé* (WHA67.12).

OMS (1986), *Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé : Une conférence internationale pour la promotion de la santé*. Ottawa (Ontario) Canada. <http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/docs/charter-chartre/index-fra.php>

OMS (1946), « Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la Santé », *Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé*, N°2. <http://www.who.int/about/definition/fr/print.html>

ONPES (2018), « Première évaluation des conventions d'appui aux politiques d'insertion », *Les Rapports de l'ONPES*, Collection Hors-Série.

ONU (2013), Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement, [French2013.pdf \(un.org\)](#)

ONU (1992), *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* <https://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>

ONU (1987), *Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, Rapport Brundtland – Notre avenir à tous (Our Common Future).

Peyron Michèle, Jacquy-Vazquez Bénédicte, Loulergue Pierre, Poissy Cécile (2019), *Pour sauver la PMI, agissons maintenant !* Rapport parlementaire.

Plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2011).

Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2003-2005 (2006).

Plateforme « Assurer l'avenir de la PMI » (2019), « "Sauver la PMI" grâce à un plan de prévention santé ambitieux et un PLFSS à la hauteur des enjeux ! » Communiqué du 20/10/19.

<https://www.uniopss.asso.fr/espace-presse/sauver-pmi-grace-plan-de-prevention-sante-ambitieux-et-plfss-hauteur-enjeux>

Président de la République (2007), *Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Martin Hirsch, Haut-Commissaire auprès du Premier Ministre, aux solidarités actives contre la pauvreté, sur les priorités en matière de lutte contre la pauvreté, notamment la création du revenu de solidarité active.*

PNUD (2014a), *Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*, Rapport sur le développement humain.

PNUD (1990), *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, Economica. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_fr_complet_nostats.pdf

PNUD (1993), *Rapport mondial sur le développement humain 1993*, Economica. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_fr_complet_nostats.pdf

PromoSanté Pays de la Loire (2021), *Rencontres Régionales 2021 sur les inégalités sociales de santé.* <https://promosantepdl.fr/page-29-0-0.html#accpli46>

Puissat Frédérique (2021), *Évolution et paupérisation d'une partie des Français*, Rapport d'information au Sénat, p.151.

Rapport d'exécution 2019 État / Département des Hautes-Pyrénées (2020).

Rapport d'exécution 2020 État / Département de Seine-Saint-Denis (2021).

Rapport d'exécution 2019 État / Département de Seine-Saint-Denis (2020).

Rapport sur les stratégies nationales pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 (2008).

Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale (2006).

Rapport RMI : le pari de l'insertion : rapport de la Commission nationale d'évaluation du Revenu minimum d'insertion : évaluer et proposer (1992).

Régnier Alain, Laconde Christine (2018), *Un accompagnement renforcé dans la lutte contre l'exclusion*, Groupe de travail N°5, Préparation de la SNPLP.

Régnier Alain, Robert Christophe (2013), *Logement, hébergement. Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Sénat (s. d.), *La cohésion sociale au cœur de l'effort budgétaire du gouvernement pour 2005*, Rapport législatif [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.senat.fr/rap/a04-078-1/a04-078-11.html>

Sirugue Christophe (2016), *Repenser les minima sociaux : Vers une couverture socle commune*, Rapport au Premier Ministre.

Site Internet du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, consulté le 7 décembre 2021 <https://www.economie.gouv.fr/>

SFSP(2020), *En période de pandémie, la démocratie en santé, plus que jamais!* https://www.sfsp.fr/images/200410_Communicu%C3%A9_SFSP_COVID.pdf

Soulaige François (2013), *Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Union Européenne (1997), *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes.*

Union Européenne (1992), *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*.

UNIOPSS (2020), *Séjour de la santé: l'Uniopss apporte sa contribution*.
<https://www.uniopss.asso.fr/actualites/segur-de-sante-luniopss-apporte-sa-contribution>

Vanlerenberghe Pierre (1992), « RMI, le pari de l'insertion », *Rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI*, Paris, La Documentation française.

Véran Olivier (2020), *Conclusions du Séjour de la santé*. Discours, 21 juillet 2020. Ministère des Solidarités et de la Santé.

Versini Dominique, Madignier Pierre-Yves (2013), *Familles vulnérables, enfance et réussite éducative. Pour une politique de l'enfance au service de l'égalité de tous les enfants*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Vilchien Danielle, Puydebois Cédric, Lesage Gérard (2007), *Rapport de synthèse: évaluation de l'application et de l'impact de la loi d'orientation du 29 juillet relative à la lutte contre les exclusions*, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Paris, La Documentation française.

Wresinski Joseph (1987), « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », *Rapport du Conseil économique et social*, N°6, 28 février.

ANNEXES

ANNEXE 1 – Retour sur les orientations évaluatives du Plan pauvreté lancé en 2013

A - Les énoncés évaluatifs relatifs au Plan pauvreté lancé en 2013

À ce stade, cette étape méthodologique a été testée à partir du traitement de 2 rapports (2014 et 2015) :

- Chérèque François, Vanackere Simon (2014), « Évaluation de la 1ère année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Rapport n°2013-024R*, IGAS, 255p.
- Chérèque François, Abrossimov Christine, Khennouf Mustapha (2015), « Évaluation de la 2^{ème} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Rapport n°2014-049R*, IGAS, 119p.

Après ajustement des réflexions présentées dans la partie 1 en matière de traitement des énoncés issus des évaluations précédentes, nous les avons travaillés en les catégorisant suivant les **thématiques** concernées et en fonction **de l'orientation de l'appréciation (positive / négative)**.

Traitement par rapport, par thématique et par type d'orientation évaluative (positive, négative)

On note ici l'importance des énoncés évaluatifs relatifs à la gouvernance dans les 2 rapports ainsi que, dans le deuxième rapport, ceux relatifs aux questions d'hébergement/logement.

Thème	Rapport		Total
	Rapport N°1	Rapport N°2	
Allocations et accès aux droits sociaux	5	9	14
Enfance / jeunesse	5	9	14
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	5	5
Hébergement / logement	4	17	21
Insertion / emploi	2	8	10
Santé	5	9	14
Secours d'urgence	1	2	3
Gouvernance territoriale et transversale	11	21	32
Total	33	80	113

Répartition des énoncés évaluatifs en fonction des rapports et des thèmes concernés

À partir de ces deux rapports, on observe une **répartition équilibrée des orientations positives et négatives** parcourant les énoncés évaluatifs (52/61).

Thème	Orientation évaluative		Total
	Positive	Négative	
Allocations et accès aux droits sociaux	7	7	14
Enfance / jeunesse	5	9	14
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	3	2	5
Hébergement / logement	10	11	21
Insertion / emploi	4	6	10
Santé	9	5	14
Secours d'urgence	2	1	3
Gouvernance territoriale et transversale	12	20	32
Total	52	61	113

Répartition des énoncés évaluatifs en fonction de l'orientation des appréciations (positives / négatives)

Si cet équilibre se retrouve dans chaque groupe thématique, **le premier rapport est plus critique** (10/23).

Rapport	Orientation évaluative		Total
	Positive	Négative	
Rapport N°1	10	23	33
Rapport N°2	42	38	80
Total	52	61	113

Répartition des énoncés évaluatifs en fonction des rapports

Répartition des énoncés évaluatifs par thématique, orientations (positives / négatives) et critères.

Thème	Énoncé évaluatif	Orientation évaluative	Rapport d'évaluation	Critère
Allocations et accès aux droits sociaux	Le RSA socle a été revalorisé.	Positive	1	Conformité
	L'augmentation des minima sociaux pour les familles modestes et nombreuses est actée (majoration du complément familial, allocation de soutien familial).	Positive	1	Conformité
	Le calendrier de revalorisation des minima sociaux est respecté : revalorisation du complément familial et de l'allocation de soutien familial en avril 2014.	Positive	2	Conformité
	La mise en place de la prime d'activité est prévue pour janvier 2016 (fusion du RSA-activité et de la Prime pour l'emploi) et sera ouverte aux jeunes de moins de 25 ans.	Positive	2	Conformité
	La revalorisation des minima sociaux et le relèvement des plafonds d'éligibilité ou d'aide à l'acquisition de complémentaire santé ont été tenus.	Positive	2	Conformité
	Les études sur le non-recours aux droits sociaux sont engagées.	Positive	2	Conformité
	50 % des Départements ont établi des schémas locaux de domiciliation.	Positive	2	Conformité
	La mise en place d'actions de soutien aux travailleurs modestes (fusion RSA activité-prime d'activité) n'a pas eu lieu.	Négative	1	Conformité
	Abandon du « dossier simplifié » qui devait unifier la demande de neuf prestations et réorientation de ce projet vers le développement de simulateur de droits et / ou vers la création d'un « coffre-fort numérique ».	Négative	2	Conformité
	Les rendez-vous des droits pilotés par la CAF se sont déployés mais ne sont pas suivis d'objectifs chiffrés en termes de réduction du non-recours.	Négative	2	Conformité
	Des diagnostics sur les rendez-vous des droits CAF qui prennent du retard.	Négative	2	Conformité
	La mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux est très peu avancée.	Négative	2	Conformité
	Sur le thème de l'accès aux droits et sur le non-recours, les actions sont présentées comme plus communicationnelles que concrètes.	Négative	1	Cohérence
	En matière d'accès aux droits, la question de la complexité du système administratif (et des dispositifs) revient.	Négative	1	Efficacité
Enfance / jeunesse	La création de la « Garantie jeunes », destinée aux moins de 25 ans, ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation a été mise en œuvre.	Positive	1	Conformité
	Mise en place du Fichier localisé des enfants usagers d'EAJE (FILOUE).	Positive	2	Conformité
	Des financements spécifiques consacrés au développement de solutions d'accueil sur des horaires atypiques prévues dans la COG signée entre l'État et la CNAF.	Positive	2	Conformité
	L'augmentation du taux de scolarisation des enfants de moins de deux ans.	Positive	2	Conformité
	Les mesures d'accompagnement des mineurs isolés étrangers, de suivi et d'accompagnement des jeunes les plus fragiles et l'expérimentation de la Garantie contre les impayés de pension alimentaire (GIPA) se mettent en place.	Positive	2	Conformité
	De nombreuses mesures (portant notamment sur la non-discrimination pour l'accès à la restauration scolaire ou sur la mise en place de centres parentaux) manquent d'opérationnalité dans leur conception.	Négative	1	Pertinence

	De nombreuses mesures (portant notamment sur la non-discrimination pour l'accès à la restauration scolaire ou sur la mise en place de centres parentaux) manquent d'opérationnalité dans leur mise en œuvre.	Négative	1	Conformité
	Un protocole d'accord pour les mineurs isolés étrangers a été signé or il n'apparaît pas suffisant.	Négative	1	Conformité
	Disparité du taux d'accueil des moins de trois ans de familles modestes en structures collectives selon les territoires et absence de données chiffrées pour mesurer les évolutions.	Négative	2	Conformité
	Des modes de garde diversifiés mais déséquilibrés sur le territoire et à la défaveur des parents les plus modestes.	Négative	2	Conformité
	Objectif d'accueil de 10 % d'enfants de familles pauvres en crèche non atteint.	Négative	2	Conformité
	Sur le thème enfance et famille, les mesures mises en place apparaissent inégales, notamment au niveau des mesures qui nécessitent des actions interministérielles ou partenariales.	Négative	1	Cohérence
	Des difficultés à mesurer l'objectif de non-discrimination des enfants de familles modestes dans l'accueil dans les structures de restauration scolaire et des variations selon les contextes locaux.	Négative	2	Cohérence
	Constat d'une accélération de la pauvreté des enfants.	Négative	2	Efficacité
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	Création de l'Observatoire de l'inclusion bancaire en 2014.	Positive	2	Conformité
	La loi du 26 juillet 2013 relative à la séparation et à la régulation des activités bancaires met en application la plupart des mesures sur l'inclusion bancaire prévues par le Plan. Outre le décret relatif à la procédure de traitement du surendettement, tous les autres décrets ou arrêtés ont été publiés (sur la charte d'inclusion bancaire et de prévention de surendettement, le plafonnement des commissions d'intervention, le droit au compte, etc.).	Positive	2	Conformité
	Un meilleur encadrement des procédures de traitement du surendettement.	Positive	2	Conformité
	Non mise en place des points conseils budget.	Négative	2	Conformité
	Abandon du registre national de la consommation (qui devait contenir des données sur les encours de crédits).	Négative	2	Conformité
Hébergement / logement	Les objectifs de places en Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) sont tenus.	Positive	1	Conformité
	Les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) ont été encouragés.	Positive	2	Conformité
	Création d'un Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS).	Positive	2	Conformité
	Des outils de régulation de la demande au logement mis en place (pilotage unifié entre ministère, mise en place d'un outil de suivi et de pilotage du système information priorité logement (SYPLO), Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), journée nationale du Droit au logement opposable (DALO)).	Positive	2	Conformité
	Le développement d'un programme de rénovation énergétique et de traitement des copropriétés dégradées a vu ses bases légales confortées.	Positive	2	Conformité
	Mise en œuvre du programme « Habiter mieux ».	Positive	2	Conformité
	Des bases ont été jetées pour la création d'un chèque énergie.	Positive	2	Conformité
	Rédaction d'un chapitre sur la prévention des expulsions dans la loi ALUR.	Positive	2	Conformité
	Les passerelles vers le logement favorisées par la loi ALUR.	Positive	2	Conformité
La loi ALUR favorise aussi la mise en place d'une politique à l'égard des gens du voyage.	Positive	2	Conformité	
Hébergement / logement	La mise en place du plan d'urgence en faveur des ménages relevant du DALO n'a pas eu lieu.	Négative	1	Conformité

	Sur les logements sociaux, les prêts locatifs à usage social (PLUS), les prêts locatifs sociaux (PLS) et les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et l'efficacité du DALO, les efforts doivent se poursuivre, au même titre que le projet de loi ALUR sur la régulation des excès de loyer dans le privé, la Garantie universelle des loyers (GLU), les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), les Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI).	Négative	1	Conformité
	Les objectifs de construction de logements sociaux et très sociaux ne sont pas atteints pour la 2 ^{ème} année.	Négative	2	Conformité
	L'effectivité du DALO se heurte à des blocages et s'essouffle.	Négative	2	Conformité
	Des dispositions phares de la loi ALUR (Garantie universelle de logement, Observatoire et encadrement des loyers) ont été supprimées ou leur portée a été réduite.	Négative	2	Conformité
	Les « diagnostics à 360° du sans-abrisme au mal-logement » tardent à se généraliser.	Négative	2	Conformité
	Des apports de la loi ALUR aux mesures du Plan partiellement amputés (cette loi a posé les bases légales de 7 mesures du Plan, mais 3 d'entre elles n'ont pas vu le jour comme prévu initialement ou restent partielles).	Négative	2	Conformité
	La régulation des excès dans le parc privé via les observatoires des loyers, la garantie universelle des loyers et les modalités d'attribution des logements sociaux sont des mesures qui tardent à se déployer pleinement, au même titre que l'accompagnement des personnes habitant les campements illicites.	Négative	2	Conformité
	Les moyens mis à la disposition de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour financer les programmes individuels ou collectifs de rénovation énergétique manquent de stabilité, d'ampleur et de visibilité.	Négative	2	Cohérence
	Des problèmes persistent en termes de flux d'hébergement d'urgence.	Négative	1	Efficacité
	Non amélioration de la situation en ce qui concerne l'hébergement d'urgence, toujours engorgé.	Négative	2	Efficacité
Insertion / emploi	L'allongement de la durée des contrats aidés est en cours.	Positive	1	Conformité
	Des mesures pour l'insertion et l'emploi des personnes en situation de précarité ont été confortées par des lois adoptées en 2013 et 2014.	Positive	2	Conformité
	La réforme de l'IAE est bien engagée.	Positive	2	Conformité
	Les mesures en matière d'emploi ou de formation sont respectées ou bien engagées.	Positive	2	Conformité
	Des mesures n'ont pas été engagées comme : la mise en place de conventions avec des employeurs partenaires, une mission IGAS-Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la mobilité des travailleurs modestes, la reconnaissance de compétences non sanctionnées par des diplômes, les expérimentations emplois d'avenir, les actions de réinsertion professionnelle des personnes sous-main de justice, la réforme des structures de l'IAE.	Négative	1	Conformité
	L'aide personnalisée au retour à l'emploi, visant à lever les obstacles non directement financiers à la reprise d'emploi, est supprimée sans être réformée, ni remplacée par un dispositif remplissant les mêmes fonctions.	Négative	2	Conformité
	Les sujets en rapport avec la lutte contre les exclusions du monde du travail soulevés par le groupe Alerte et certains partenaires sociaux lors de la conférence sociale du 7-8 juillet 2014 sont en attente de concertation avec les partenaires sociaux.	Négative	2	Conformité
	Les mesures contre la précarité des travailleurs handicapés, la question de la mobilité des travailleurs modestes et des volets en faveur de la formation sont en attente et doivent faire l'objet d'engagements de la part de l'État, des régions et des partenaires sociaux.	Négative	2	Conformité
	Un rapport complémentaire sur la mobilité des travailleurs modestes non lancé.	Négative	2	Conformité

	La réforme de l'IAE comporte des risques relatifs aux capacités d'accueil des publics et à la consolidation des structures, du fait de la complexité de la mise en œuvre et de l'ajustement des cofinancements des conseils généraux et des fonds européens.	Négative	2	Cohérence
Santé	Les plafonds d'accès à la CMU-C ou à l'ACS ont été augmentés.	Positive	1	Conformité
	Des expérimentations sur des territoires pour lutter contre l'isolement des personnes âgées ont été mises en place.	Positive	1	Conformité
	Sur le thème de la santé, les mesures prévues ont été engagées.	Positive	1	Conformité
	Élargissement du public pouvant bénéficier de la CMU-C.	Positive	2	Conformité
	Automatisation du renouvellement de l'ACS pour les personnes recevant le minimum vieillesse.	Positive	2	Conformité
	Revalorisation de l'aide à l'acquisition de l'ACS de 10 %.	Positive	2	Conformité
	Déploiement réglementaire de l'accès à une complémentaire santé.	Positive	2	Conformité
	Amélioration de la prise en charge des soins optiques, d'audioprothèses et de soins dentaires.	Positive	2	Conformité
	Fin 2014, le nombre de Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) s'élève à 468.	Positive	2	Conformité
	Des problématiques de troubles mentaux ont été soulignées.	Négative	1	Pertinence
	La revalorisation des paniers soins pour les bénéficiaires de la CMU-C n'a pas été mise en place.	Négative	1	Conformité
	La généralisation du tiers payant et la suppression des franchises sont discutées par des professionnels.	Négative	2	Conformité
	Des PASS régionales à consolider (hétérogènes selon les territoires).	Négative	2	Conformité
	Un non-recours aux soins qui reste important en raison de la non-ouverture des droits ou de leur non-renouvellement, notamment pour l'ACS (démarches complexes) et d'un refus de soins multiforme (lourdeurs administratives).	Négative	2	Efficacité
Secours d'urgence	Les études sur la consolidation de l'aide alimentaire sont engagées.	Positive	2	Conformité
	Une réforme de l'aide alimentaire a été engagée, soutenue par des contributions européennes.	Positive	2	Conformité
	Des problématiques d'aide alimentaire ont été soulignées.	Négative	1	Pertinence
Gouvernance territoriale et transversale	30 rencontres territoriales ont eu lieu.	Positive	1	Conformité
	Les principales mesures sont « déployées ou bien engagées » : « rendez-vous des droits par la CAF, « Garantie jeunes », réforme du financement des structures d'IAE, accompagnement global des personnes au RSA élargi aux personnes les plus éloignées de l'emploi, inclusion bancaire et prévention du surendettement, et, au titre de la gouvernance, le suivi des indicateurs du plan au niveau national comme au niveau régional ».	Positive	2	Conformité
	Le suivi, l'évaluation et la mesure de la performance du Plan ont fait l'objet de démarches nationales et régionales (mise en place d'indicateurs ou développement d'enquêtes).	Positive	2	Conformité
	Plusieurs actions du Plan ont été inscrites à l'ordre du jour de réunion du groupe ALERTE, de la FNARS, de l'ONPES, du CNLE, ce qui a permis aux différents partenaires du Plan et au huitième collège du CNLE d'être informés régulièrement de l'état d'avancement des actions.	Positive	2	Conformité
	La plupart des préfetures de région se sont engagées dans la déclinaison régionale du Plan et quatre schémas de gouvernance ont été mis en place dans ces déclinaisons régionales.	Positive	2	Conformité
	Une mobilisation assez forte des différentes parties prenantes de ce Plan (implication des têtes de réseaux associatifs, des services de l'État comme les caisses de sécurité sociale mais avec une réserve pour les ARS et les partenaires sociaux).	Positive	2	Conformité

La démarche améliorer la gouvernance et libérer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion (AGILLE), initialement mise en place dans 4 départements pilotes, a été étendue à 11 autres départements volontaires.	Positive	2	Conformité
Réalisation de neuf « assises interrégionales » en Métropole et cinq en Outre-Mer en 2014.	Positive	2	Conformité
Une désignation des représentants des personnes concernées dans la plupart des régions.	Positive	2	Conformité
Mise en place de 32 indicateurs de suivi et de performance nationaux et diffusion de ces derniers aux services régionaux de l'État.	Positive	2	Conformité
Des rapports d'inspection complémentaires ont été réalisés à la demande de la mission d'évaluation.	Positive	2	Conformité
Les administrations centrales, les collectivités territoriales et les acteurs associatifs se sont fortement impliqués dans le déploiement du plan.	Positive	1	Efficacité
30 rencontres territoriales ont permis de faire ressortir diverses préoccupations en rapport avec la gouvernance des politiques de solidarité.	Négative	1	Pertinence
Des attentes sur les données de la politique de la ville (au niveau de petites échelles territoriales), des zones rurales isolées et les données sur les territoires d'Outre-mer.	Négative	2	Pertinence
Le 8 ^{ème} collège du CNLE doit être pérennisé, et la participation des personnes concernées doit être renforcée au vu de l'objectif des 50 %.	Négative	1	Conformité
Étalement du calendrier des États généraux du travail social.	Négative	2	Conformité
Des difficultés de coordination de certaines actions à vocation interministérielle (mission de Jean-Paul Delahaye, du Préfet Régnier).	Négative	2	Conformité
Cinq préfetures de région n'ont pas initié de démarche au sujet de la déclinaison régionale du Plan, dont trois Outre-Mer.	Négative	2	Conformité
Il y a des retards observés dans les instructions de l'administration centrale données aux services déconcentrés de l'État.	Négative	2	Conformité
Les Conseils généraux se retirent partiellement de leurs engagements tout comme l'Assemblée des Départements de France (ADF) sur certaines actions.	Négative	2	Conformité
Sur le thème de la gouvernance des politiques de solidarité, la conduite des EGTS, partenariale entre l'État et l'ADF, est complexe et longue.	Négative	1	Cohérence
Des territoires sont présentés comme exemplaires en termes de gouvernance locale des politiques de solidarité et de coordination des acteurs locaux en la matière, à savoir la Meurthe-et-Moselle, le Nord et le Pas de Calais (Bassin minier) et la charte de cohésion territoriale du territoire de Val-Esterel.	Négative	1	Cohérence
On observe « des difficultés de coordination par les services (DRJSCS) des différents plans nationaux dans leur champ d'activité (plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, plan pour la jeunesse, politique de la ville...) ».	Négative	2	Cohérence
Des problématiques concernant les zones rurales isolées ont été soulignées.	Négative	1	Efficacité
4 thèmes ont été au cœur des débats des réunions régionales : la gouvernance en termes de coordination, d'articulation des acteurs et de décloisonnement sectoriel, l'accès aux droits, le logement et le thème du travail et de l'emploi.	Négative	1	Efficacité
La complexité des politiques de solidarité est pointée.	Négative	1	Efficacité
Les thèmes de la coordination, de la complexité, des parcours d'insertion, de la participation des personnes et de la territorialisation des politiques publiques, présentés par le rapport comme étant « au cœur du plan », sont soulignés comme des préoccupations importantes.	Négative	1	Efficacité

	La participation des personnes en situation de pauvreté doit être consolidée et généralisée, au même titre que l'interministérialité.	Négative	1	Efficacité
	On observe un manque de visibilité du Plan déjà constaté par la première mission IGAS. L'amélioration constatée en la matière est insuffisante du fait de la multiplicité des mesures portées par plusieurs ministères.	Négative	2	Efficacité
	Une faible participation des personnes concernées.	Négative	2	Efficacité
	La dynamique de mobilisation territoriale s'essouffle.	Négative	2	Efficacité
	« Les efforts consentis ne résolvent pas en profondeur les problèmes d'exclusion rencontrés par les personnes concernées par ces politiques d'inclusion sociale ».	Négative	2	Utilité

Retour sur le traitement par critère

Comme présenté dans la partie 1, outre la thématique, l'orientation évaluative et le rapport, le listing que nous avons reconstitué et qui est présenté ci-dessus fait apparaître une opération de catégorisation complémentaire : en effet, dans la dernière colonne du tableau (droite), chaque énoncé est référé à un **critère évaluatif**.

| *Un critère évaluatif correspond à une propriété en référence de laquelle l'appréciation évaluative contenue dans l'énoncé est construite.*

Après examen des énoncés et en référence à la normalisation méthodologique généralement admise, nous avons retenu **5 des 6 méta-critères**. En effet, peu ou pas d'énoncés apparaissent référés à l'efficience.

- *La pertinence : rapport entre l'orientation de l'action et les enjeux diagnostiqués ;*
- *La conformité : rapport entre les processus projetés et mis en œuvre et entre les réalisations projetées et effectives ;*
- *La cohérence : rapport entre les processus ou entre les processus et les objectifs (cohérence interne) et entre l'action et d'autres pans d'action publique connexes (cohérence externe) ;*
- *Efficacité : rapport entre les objectifs projetés et les résultats obtenus ;*
- *Utilité : rapport entre les finalités et les impacts.*

Appréciation	Critères					Total
	Pertinence	Conformité	Cohérence	Efficacité	Utilité	
Positive	0	51	0	1	0	52
Négative	5	34	8	13	1	61
Total	5	85	8	14	1	113

Nombre d'énoncés par critère dont l'appréciation est positive ou négative

Présenté dans ces deux rapports, le travail d'évaluation est fortement structuré autour du critère de **conformité**. En effet, d'après notre catégorisation, 85 des 113 énoncés s'y réfèrent. En cela, on peut avancer que ces démarches évaluatives se rapprochent fortement d'un travail de **bilan**, c'est-à-dire d'une comparaison menée entre actions projetés et actions réalisées.

Lorsque le critère **d'efficacité** est mobilisé, l'appréciation est généralement **négative** (13/1).

Thème	Critères					Total
	Pertinence	Conformité	Cohérence	Efficacité	Utilité	
Allocations et accès aux droits sociaux	0	12	1	1	0	14
Enfance / jeunesse	1	10	2	1	0	14
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	5	0	0	0	5
Hébergement / logement	0	18	1	2	0	21
Insertion / emploi	0	9	1	0	0	10
Santé	1	12	0	1	0	14
Secours d'urgence	1	2	0	0	0	3
Gouvernance territoriale et transversale	2	17	3	9	1	32
Total	5	85	8	14	1	113

Nombre d'énoncés par critère et par thème

En définitive, l'approche quantitative permet de repérer une structure évaluative essentiellement orientée autour du critère de **conformité**, qui est mobilisé pour la plupart des thématiques et, secondairement, du critère de **efficacité**, mobilisé essentiellement au sujet des questions de **gouvernance**.

| On comprend l'absence de travaux évaluatifs mené au titre de l'efficacité directe du Plan sur l'évolution des situations de pauvreté.

▪ B – Les recommandations issues des évaluations relatives au Plan pauvreté (2013 – 2017)

- Chérèque François, Vanackere Simon (2014), « Évaluation de la 1ère année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Rapport n°2013-024R, IGAS, 255p.
- Chérèque François, Abrossimov Christine, Khennouf Mustapha (2015), « Évaluation de la 2^{ème} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Rapport n°2014-049R, IGAS, 119p.

Traitement thématique

On note ici l'importance des recommandations à visée de **gouvernance**, puis secondairement celles qui concernent **l'accès aux droits sociaux et les allocations**, **l'enfance / jeunesse** ainsi que les questions relatives au **logement**.

Thème	Rapport		Total
	Rapport N°1	Rapport N°2	
Allocations et accès aux droits sociaux	9	8	17
Enfance / jeunesse	3	12	15
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	2	2
Hébergement / logement	6	5	11
Insertion / emploi	1	5	6
Santé	4	4	8
Secours d'urgence	1	1	2
Gouvernance territoriale et transversale	19	9	28
Total	43	46	89

Répartition des recommandations en fonction des thèmes concernés

Traitement par type d'apprentissage

Du point de vue des apprentissages qu'entraîneraient la prise en compte et le suivi de ces recommandations, ce sont les **apprentissages stratégiques** (46) qui apparaissent le plus souvent attendus puis les **apprentissages instrumentaux** (32). À travers ces 89 recommandations, les **apprentissages politiques** sont très rarement envisagés (3)¹²⁰.

Thème	Type d'apprentissage concerné			Total
	Instrumental	Stratégique	Politique	
Allocations et accès aux droits sociaux	10	5	2	17
Enfance / jeunesse	4	7	4	15
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	2	0	2
Hébergement / logement	5	5	1	11
Insertion / emploi	0	5	1	6
Santé	2	6	0	8
Secours d'urgence	0	2	0	2
Gouvernance territoriale et transversale	11	14	3	28
Total	32	46	11	89

Répartition des recommandations en fonction des apprentissages attendus

¹²⁰ À la première lecture, la plupart des apprentissages se présentaient plutôt comme des apprentissages instrumentaux. Toutefois, afin de neutraliser cet effet de masse, nous avons volontairement mobilisé dans ce traitement une définition relativement extensive des autres types d'apprentissage, en particulier stratégiques.

Dans la suite de notre démarche, les contenus des recommandations présentées ci-après mériteront d'être travaillées par grandes thématiques, mais aussi en ayant été triés par type d'apprentissage.

À l'issue de ce premier test, nous arbitrerons si nous documentons ce repérage avec d'autres rapports, en particulier ceux ayant servi à concevoir et lancer la SNPLP, ainsi que ceux jalonnant actuellement le processus d'évaluation.

Répartition des recommandations par thème, type d'apprentissage et rapport

Thème	Recommandation	Type d'apprentissage	Rapport d'évaluation
Allocations et accès aux droits sociaux	En matière d'information des personnes sur l'accès aux droits, définir une stratégie qui maximise l'effet utile des campagnes engagées, le cas échéant en se concentrant sur les campagnes ciblées.	Instrumental	1
	Examiner les possibilités d'automatisation pour d'autres prestations que l'ACS.	Instrumental	1
	Faire évoluer le Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) en vue de la détection de cas de non-recours.	Instrumental	1
	Encourager le développement de la recherche sur l'accès aux droits et développer les liens entre l'administration et les chercheurs.	Instrumental	1
	Procéder en régime de croisière à l'évaluation du recours aux principales prestations (RSA, etc.)	Instrumental	1
	Maintenir la démarche sur les rendez-vous des droits et approfondir la recherche de bénéficiaires potentiels.	Instrumental	2
	Mesurer l'ouverture des droits en adaptant le système d'information de la CNAF sans attendre les résultats de l'étude d'évaluation.	Instrumental	2
	Coordonner la démarche de rendez-vous des droits avec les actions locales d'accès aux droits et renforcer l'information sur l'accès au compte et les aides aux travaux d'économie d'énergie.	Instrumental	2
	Soutenir les développements du simulateur des droits sociaux et du coffre-fort numérique, accompagner les personnes à l'usage du simulateur de droits.	Instrumental	2
	Engager une réflexion sur la simplification du formulaire de demande et l'allègement des pièces justificatives à produire lors du renouvellement des droits CMU-C / ACS.	Instrumental	2
	Envisager de fixer, dès 2014, des cibles chiffrées de réduction du non-recours, lorsque cela est possible.	Stratégique	1
	Apporter une attention particulière au déploiement de la COG, et notamment à la montée en charge des « rendez-vous des droits ».	Stratégique	1
	Pour les prestations souffrant d'un non-recours important, engager des recherches-actions permettant d'identifier les causes de ce non-recours.	Stratégique	1
	Faire évoluer le RNCPS en vue de la détection de cas de non-recours.	Stratégique	2
	Généraliser les plans d'actions territoriaux visant à améliorer l'accès aux droits sociaux et les schémas de domiciliation d'ici fin 2015.	Stratégique	2
Prendre position sur la réforme du RSA activité, définir un calendrier d'action précis ainsi que les moyens nécessaires à une réforme efficace.	Politique	1	
Sur la création d'une prime d'activité par fusion du RSA-activité et de la prime pour l'emploi, la mission maintient son alerte concernant l'impact sur le taux de recours, sur la couverture des populations, notamment les jeunes, en privilégiant le lien avec le travail.	Politique	2	

Enfance / jeunesse	Engager des travaux complémentaires sur la mesure prévoyant la création d'un statut de centre parental.	Instrumental	1
	Rendre complètement opérationnel le Fichier localisé des enfants usagers d'Établissements d'Accueil aux Jeunes Enfants (EAJE) (FILOUE) afin de répondre aux questions relatives à l'accueil des enfants en situation de pauvreté.	Instrumental	2
	Enrichir l'enquête menée par la DREES et la DGESCO sur la santé des enfants et des modes de vie des parents par des données sur la fréquentation de la restauration collective, en fonction des catégories et niveaux de vie des familles.	Instrumental	2
	Intégrer la mission de l'Inspecteur général de l'Éducation nationale de Jean Paul Delahaye sur la « grande pauvreté et réussite scolaire » dans la feuille de route du Plan pour 2015 et coordonner la mission du Préfet REGNIER avec les différentes actions territorialisées du Plan.	Instrumental	2
	Poursuivre la mise en œuvre de la « Garantie jeunes » et associer le plus en amont possible les 10 territoires de la 2 ^{ème} étape de la phase-pilote.	Stratégique	1
	Dresser un état des lieux qualitatif et quantitatif de la question des discriminations sociales en matière d'accès à la restauration scolaire.	Stratégique	1
	Conduire une étude sur la situation des enfants dans la rue.	Stratégique	2
	Faire un retour d'expérience des quatre départements expérimentateurs du versement direct du complément de libre choix à l'assistante maternelle et généraliser le dispositif après ajustement le cas échéant.	Stratégique	2
	Fixer les zones prioritaires pour le développement des places d'accueil de la petite enfance et les accompagner dans le cadre d'un plan rigoureux de rattrapage.	Stratégique	2
	Adapter les modes de garde aux situations particulières des parents : situations atypiques vis-à-vis de l'emploi.	Stratégique	2
	Tirer les enseignements des expérimentations de la GIPA et généraliser le dispositif après ajustement le cas échéant.	Stratégique	2
	Mettre en place un plan d'aide pour les familles pauvres, en particulier les familles monoparentales, en plus de la revalorisation déjà engagée des minima sociaux, par une accélération de l'accès aux structures d'accueil collectif.	Politique	2
	Poursuivre le développement des différents modes de garde, avec une attention particulière pour les enfants en situation de pauvreté.	Politique	2
	Promouvoir la politique de scolarisation de la classe d'âge des enfants de 2 ans.	Politique	2
Mettre en œuvre les recommandations de la mission sur les Mineurs isolés étrangers (MIE) aménagées après la décision du Conseil d'État et évaluer à terme le dispositif.	Politique	2	
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	Statuer rapidement sur le schéma d'organisation et de déploiement des points conseils budget, qui réponde aux objectifs initiaux de « participer au renforcement de l'accompagnement des personnes en situation financière difficile ».	Stratégique	2
	Veiller à ce que la programmation des études de l'Observatoire de l'inclusion bancaire réponde aux besoins d'évaluation des mesures du Plan ainsi qu'à l'amélioration de la connaissance des difficultés propres aux personnes handicapées.	Stratégique	2
Hébergement / logement	Amplifier les efforts engagés en vue d'une sortie de la « gestion au thermomètre » de l'hébergement d'urgence.	Instrumental	1
	Continuer de veiller à une application pleine et entière de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.	Instrumental	1
	Poursuivre l'effort de construction en faveur des PLAI, en maintenant la part des subventions, en réduisant les facteurs de surcoûts, en développant les appels à projets et en explorant les voies et moyens de réduction des délais.	Instrumental	2
	Généraliser l'élaboration des diagnostics à 360° « du sans-abrisme au mal logement » dans un délai raisonnable qui n'excède pas 12 mois.	Instrumental	2
	Continuer de veiller à une application pleine et entière de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.	Instrumental	2
	Mettre en place une instance de coordination interministérielle ad hoc, réunie de façon régulière au niveau national, afin de développer une vision globale des problématiques d'hébergement, tous publics confondus.	Stratégique	1
	Faire des diagnostics à 360° un élément-clé de la mise en œuvre du plan en 2014 pour la thématique « hébergement-logement ».	Stratégique	1
	Faire de la mesure prévoyant de « remédier à l'effectivité partielle du DALO » l'une des priorités d'action pour 2014.	Stratégique	1
Établir un plan massif d'accès à l'hébergement et au logement afin de résorber l'utilisation excessive de nuitées hôtelières en particulier par l'intermédiation locative et en prenant en compte la situation des familles déboutées du droit d'asile.	Stratégique	2	

	Inciter les services de l'État à développer prioritairement les modes d'accès au logement en zone non tendue et inscrire ces actions prioritaires dans les Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALPHPD).	Stratégique	2
	Desserrer la contrainte de l'urgence sur la politique d'hébergement en apportant des réponses structurelles à la question de la demande d'asile.	Politique	1
Insertion / emploi	Statuer effectivement sur le devenir de l'Aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE) et prévoir un financement adéquat de ce dispositif.	Stratégique	1
	Veiller à ce que Pôle Emploi mette en place un dispositif permettant de lever les obstacles non directement financiers à la reprise d'emploi et être en mesure de le suivre et de l'évaluer.	Stratégique	2
	Veiller à maintenir une grande vigilance sur l'impact de la réforme du financement des structures d'insertion par l'économie au regard des publics accueillis et sur la consolidation des structures.	Stratégique	2
	Soutenir et généraliser le développement des conventions d'accompagnement global entre Pôle Emploi et les conseils généraux.	Stratégique	2
	Lancer une mission d'inspection relative à la mobilité des travailleurs modestes, chargée d'examiner les obstacles à la mobilité des travailleurs modestes et les pistes de solution possibles.	Stratégique	2
	Mettre en place un plan d'aide pour les familles pauvres, en particulier les familles monoparentales, en plus de la revalorisation déjà engagée des minima sociaux, par des accompagnements renforcés vers l'emploi pour les parents.	Politique	2
Santé	S'assurer que la revalorisation du panier de soins dentaires pourra intervenir sans encombre dans le calendrier revu.	Instrumental	1
	Pour les personnes bénéficiaires de l'ASPA, automatiser l'accès à l'ACS.	Instrumental	1
	Rendre les arbitrages concernant les paniers de soins optiques et audioprothèse.	Stratégique	1
	En cohérence avec la stratégie nationale de santé, travailler sur le lien entre troubles mentaux et précarité.	Stratégique	1
	Prévoir l'accès automatique à la CMU-C ou à l'ACS pour les personnes percevant des minima sociaux.	Stratégique	2
	Fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs aux PASS.	Stratégique	2
	En cohérence avec la stratégie nationale de santé, travailler sur le lien entre troubles mentaux et précarité.	Stratégique	2
Secours d'urgence	Améliorer l'information sur les personnes en situation de handicap tel que recommandé dans le rapport de l'IGAS sur les liens entre handicaps et pauvreté.	Stratégique	2
	En 2014, engager une réflexion structurelle sur l'organisation de l'aide alimentaire afin de garantir l'efficacité de celle-ci, notamment dans l'objectif de fluidifier les parcours sociaux.	Stratégique	1
Gouvernance territoriale et transversale	Conduire une réflexion sur le lien entre l'aide alimentaire et les parcours d'insertion sociale.	Stratégique	2
	Veiller à l'association de l'ensemble des parties prenantes, notamment des associations et des bénéficiaires.	Instrumental	1
	En vue de l'évaluation du plan en 2014, élargir le travail à d'autres inspections pour permettre un travail plus précis sur certaines thématiques du plan (aide alimentaire, hébergement d'urgence, complémentaire santé, etc.).	Instrumental	1
	Permettre une plus grande souplesse dans l'utilisation des fonds dédiés pour éviter une trop grande rigidité de la gestion des projets.	Instrumental	1
	Faire émerger progressivement un cadre d'action pluriannuel permettant la contractualisation avec les associations partenaires et la fixation d'objectifs de long terme.	Instrumental	1
	Lancer dès le début de l'année 2014 la mission conjointe IGAS-Inspection générale de l'administration (IGA)-Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) chargée d'évaluer la mise en œuvre de la circulaire du 31 mai 2013.	Instrumental	1
	Aux niveaux national et territorial, continuer à mobiliser les services de l'État en interministériel pour la mise en œuvre du plan.	Instrumental	1
	Distinguer un pilotage stratégique (à l'échelon régional), d'un pilotage opérationnel (à l'échelon départemental).	Instrumental	1
	Améliorer le processus de prise de décision publique en organisation la territorialisation de certaines statistiques et en mobilisant les plateformes régionales d'observation sanitaire et sociale.	Instrumental	1
	Développer, grâce aux Caisses générales de sécurité sociale (CGSS), une information statistique territorialisée propre à l'Outre-Mer.	Instrumental	1
	Mettre rapidement à disposition les données basées sur le Fichier Localisé Social et Fiscal (FILOSOFI), afin d'avoir une meilleure connaissance sur la pauvreté et les inégalités de niveau de vie à un niveau géographique fin.	Instrumental	2
	Améliorer les remontées d'information des territoires d'Outre-Mer.	Instrumental	2
	Faire connaître le plan par une communication plus transversale, permettant de faire le lien entre les différents chantiers en cours.	Stratégique	1

Programmer, à mi-parcours du plan, un temps d'échange et de débat autour des deux premières années de mise en œuvre, afin de procéder aux ajustements nécessaires.	Stratégique	1
Assurer l'animation opérationnelle du plan par la DGCS, en veillant à la double dimension interministérielle (État) et partenariale (partenaires extérieurs).	Stratégique	1
Faire des États Généraux du travail social (EGTS) l'un des temps forts de l'année 2014.	Stratégique	1
En 2014, avoir une attention particulière à la poursuite des travaux sur le thème de la gouvernance des politiques de solidarité.	Stratégique	1
Faire du sujet de la fluidité des parcours et de la coordination des acteurs un chantier prioritaire au sein du « club des expérimentateurs » en 2014.	Stratégique	1
Engager une réflexion, en 2014, sur les implications pratiques, y compris les moyens financiers, d'une généralisation du principe de participation.	Stratégique	1
Engager une réflexion générale pour une meilleure prise en compte des « zones rurales isolées » dans les politiques de solidarité.	Stratégique	1
Organiser une conférence à mi-parcours pour faire le bilan de la mise en œuvre du Plan et l'adapter si nécessaire.	Stratégique	2
Mettre en place une mission d'appui aux services déconcentrés de l'État au déploiement territorial du Plan, y compris l'Outre-mer.	Stratégique	2
Tirer les enseignements de la démarche AGILLE (Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion) et l'élargir au maximum de départements volontaires.	Stratégique	2
Préciser le calendrier définitif des EGTS et définir le contour des sujets qui y seront traités.	Stratégique	2
Mettre rapidement à disposition les indicateurs locaux et les utiliser de manière partagée avec les décideurs locaux.	Stratégique	2
Définir les zones rurales isolées, rendre opérationnel le nouveau zonage des quartiers de la politique de la ville.	Stratégique	2
En ce qui concerne l'État : mobiliser le préfet de région, les préfets de département, et garantir la cohérence de l'action d'ensemble des services de l'État au travers du comité d'administration régionale.	Politique	1
Assurer le co-portage du plan entre l'État et les Conseils généraux, tant au niveau régional que dans les départements.	Politique	1
Mettre en place une stratégie nationale de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques qui les concernent en suivant les recommandations du rapport du Conseil supérieur du travail social.	Politique	2

ANNEXE 2

Classement des 49 mesures de la SNPLP à partir de la typologie proposée par le programme WOSPI

Précisions méthodologiques

Selon la note d'évaluation de mars 2020 (p.51 et suivantes) du Comité national d'évaluation et de France Stratégie, la SNPLP contient 35 mesures. 32 d'entre elles étaient déjà énoncées en conclusion de chacun des cinq engagements de la Stratégie dans son document de présentation, publié par la DIPLP en octobre 2018. Les 3 autres mesures ont été repérées, par la suite, par le CNE, en échange avec la DIPLP. Cette dernière intègre également des mesures supplémentaires dans son bilan national d'octobre 2021. Nous en avons recensé 14, en nous basant sur les sous-titres mis en avant dans ce document, à partir de la page 26 : DIPLP (2021), « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021 », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, 80p.

Parmi les trois tableaux qui suivent, seuls les deux premiers doivent être considérés comme des résultats de recherche à proprement parler. Ces matériaux de récapitulation et d'agrégation ont été construits à partir du troisième tableau, qui inventorie et classe chaque mesure de la SNPLP en fonction de la stratégie de réforme de l'État providence à laquelle elle renvoie et, pour les mesures s'inscrivant dans une stratégie d'investissement social, de la ligne d'action qu'elle nourrit. L'intérêt de ce tableau final est de permettre le repérage de grandes orientations générales, une fois les résultats de la caractérisation agrégés. Toutefois, le classement précis de chaque mesure est discutable, selon l'interprétation que l'on fait de son contenu et de la grille d'analyse. Parfois, ce classement a intégré la notion de « package » de mesures, pour éviter un tri trop aléatoire.

Quoi qu'il en soit, les catégorisations qui apparaissent ci-après s'appuient sur les définitions suivantes :

Trois stratégies d'investissement social :

Investissement social inclusif : Fournir des droits et des services dans une visée universaliste et de prévention primaire.

Investissement social stratifié : Fournir des droits et des services en ne précisant par les groupes vulnérables spécifiques ou en direction des classes moyennes et supérieures comme destinataires prioritaires ou exclusifs.

Investissement social ciblé : Fournir des droits et des services aux classes à faible revenu ou à des groupes « vulnérables » (étrangers, NEETS, travailleurs du secteur informel...).

Trois lignes d'action de l'investissement social :

Création de capital humain : Développement de conditions favorables et mise à disposition de ressources pour la formation et l'acquisition des compétences et des habiletés.

Mobilisation de capital humain : Encouragement à la participation au marché du travail et à l'utilisation efficace des ressources humaines existantes.

Préservation de capital humain : Développement de la formation continue, aide à la reconversion et soutien à la gestion des événements de la vie et des transitions dans l'objectif de maintenir voire d'améliorer les compétences.

Tableau 1 : Répartition des 49 mesures de la SNPLP par type de stratégie de réforme de l'État providence et, le cas échéant, par ligne d'action¹²¹

Ligne d'action	Stratégies d'IS				Autre stratégie de réforme de l'État providence
	IS inclusif	IS stratifié	IS ciblé	Total	Protectionnisme social
Création de capital humain	7 + 3	0	7 + 2	19 (14 + 5)	1 + 7
Mobilisation de capital humain	0	0	9 + 1	10 (9 + 1)	
Préservation de capital humain	2	0	9 + 1	12 (11 + 1)	
Total	12 (9 + 3)	0	29 (25 + 4)	41	8 (1 + 7)

Tableau 2 : Répartition des 41 mesures de la SNPLP renvoyant à une stratégie d'IS par types de stratégie et de ligne d'action

Ligne d'action	Type de stratégie d'IS			Total
	IS inclusif	IS stratifié	IS ciblé	
Création de capital humain	7 + 3	0	7 + 2	19 (14 + 5)
Mobilisation de capital humain	0	0	9 + 1	10 (9 + 1)
Préservation de capital humain	2	0	9 + 1	12 (11 + 1)
Total	12 (9 + 3)	0	29 (25 + 4)	41 ¹²²

¹²¹ Noir : 35 mesures initiales ; bleu : 14 mesures supplémentaires (apparaissant dans le bilan d'octobre 2021)

¹²² Parmi les 35 mesures initiales de la SNPLP, 1 mesure renvoyait à une stratégie de protectionnisme social. Parmi les 14 mesures intégrées plus récemment à la Stratégie, 7 renvoient également à ce type de stratégie de réforme de l'État providence. Elles ne figurent donc pas dans ce tableau.

Aussi, si nous assumons dans le troisième tableau le fait d'avoir classé prioritairement chaque mesure au titre d'une unique stratégie de réforme de l'État providence, les 12 mesures suivantes nous semblent compatibles, à la fois, avec une stratégie d'investissement social ciblé et une stratégie de protectionnisme social¹²³ :

- Renouveler automatiquement la CMU-C pour les allocataires du RSA ;
- Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les LAM et LHSS ; 1200 places supplémentaires pour les ACT, soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique ;
- Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'Abord » ;
- Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations ;
- Revaloriser la prime d'activité ;
- Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le dataframing pour le repérage des bénéficiaires potentiels ;
- Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique) ;
- Des aides financières ciblées sur les jeunes (pendant la crise sanitaire) ;
- La domiciliation, préambule de tout accès aux droits ;
- Un premier accès aux droits pour les personnes sans domicile ou vivant en bidonville ;
- Une transformation structurelle de la politique d'hébergement, des dispositifs spécifiques en direction des plus vulnérables ;
- À la rencontre des populations les plus difficiles à atteindre : les démarches d'aller vers des équipes pluridisciplinaires.

¹²³ Plus précisément, 7 mesures renvoyant selon nous à une stratégie d'investissement social ciblé nous paraissent compatibles avec une stratégie de protectionnisme social ; et 5 mesures renvoyant, d'après nous, à une stratégie de protectionnisme social nous paraissent compatibles avec une stratégie d'investissement social ciblé.

Tableau 3 : Classement des 49 mesures de la SNPLP par type de stratégie de réforme de l'État providence et, le cas échéant, par ligne d'action¹²⁴

Stratégie de réforme de l'État providence Ligne d'action	IS inclusif	IS stratifié	IS ciblé	Protectionnisme social
Création de capital humain	<p>Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant « bonus mixité »</p> <p>Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches</p> <p><u>Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle</u></p> <p>Des tarifs de cantines plus accessibles</p> <p>Des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme Malin)</p> <p>Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé</p>		<p>Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles avec la création d'un bonus « territoires » permettant de diminuer le reste à charge des communes</p> <p>Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un ATSEM et un enseignant)</p> <p>Des petits déjeuners dans les territoires fragiles</p> <p>Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées</p> <p><u>Des maraudes mixtes État / département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants</u></p> <p>Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants</p> <p>Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires</p>	<p><u>Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux</u> (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique)</p> <p>Des prestations sociales régulièrement revalorisées</p> <p>Des aides exceptionnelles pour parer à l'urgence pendant la crise sanitaire</p> <p>La domiciliation, préambule de tout accès aux droits</p> <p>Un premier accès aux droits pour les personnes sans domicile ou vivant en bidonville</p> <p>Une transformation structurelle de la politique d'hébergement, des dispositifs spécifiques en direction des publics les plus vulnérables</p>

¹²⁴ Dans le tableau suivant, sont soulignées les mesures sociales.

	<p>scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans</p> <p>Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales)</p> <p>Favoriser l'accès au numérique au quotidien</p> <p>Une attention particulière à la santé mentale</p> <p>Une gouvernance territoriale renforcée pour la réduction des inégalités de santé</p>		<p>La maîtrise des savoirs fondamentaux pour tous : dédoublement des classes maternelles et primaires dans les ZEP et déploiement des cités éducatives dans les QPV</p> <p>Favoriser le départ en vacances pour les enfants de familles défavorisées</p>	<p>L'aide alimentaire : mesures d'urgence et plan de transformation en cours</p> <p>À la rencontre des populations les plus difficiles à atteindre : les démarches d'aller vers des équipes mobiles pluridisciplinaires</p>
<p>Mobilisation de capital humain</p>			<p>300 crèches AVIP créées d'ici 2020</p> <p>Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022)</p> <p>Des expérimentations dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes</p> <p><u>Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an</u></p> <p>100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles</p> <p>Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : <u>renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un</u></p>	

		<p><u>moins l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire</u></p> <p>Essaier les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, Tapaj (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi)</p> <p>Mobiliser les entreprises contre la pauvreté</p> <p>Revaloriser la prime d'activité</p> <p><u>Lever les freins à la reprise d'activité en matière de mobilité et de garde d'enfants</u></p>	
Préservation de capital humain	<p>Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé</p> <p>Accompagner le « 100% santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire</p>	<p>Renouveler automatiquement la CMU-C pour les allocataires du RSA</p> <p>Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV</p> <p>Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les LAM et LHSS ; 1 200 places supplémentaires pour les ACT, soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique</p> <p><u>Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance</u></p> <p>Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'Abord »</p> <p>Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations</p> <p>Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le dataframing pour le repérage des bénéficiaires potentiels</p> <p><u>Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours (2)</u></p>	

			<p>Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 « Points conseil budget » sur l'ensemble du territoire et introduction d'un plafonnement des frais bancaires</p> <p>Des aides financières ciblées sur les jeunes (pendant la crise sanitaire)</p>	
--	--	--	---	--

ANNEXE 3 – Identification des documents contractuels exploités

A - Régions et Métropoles sur l'ensemble du panel

Repérage de la documentation contractuelle

La mobilisation et l'exploitation des documents contractuels ont été organisées à partir d'une identification de l'ensemble des documents contractuels disponibles. Cette identification générale a été présentée dans le rapport intermédiaire produit le 24 juin 2021. Les récapitulatifs qui suivent ne concernent donc que les documents contractuels particulièrement exploités dans la Partie 2 du rapport consacrée aux tests relatifs à la Bretagne et aux Hauts-de-France ainsi que dans la Partie 3 au sujet des configurations régionales (6), des focus départementaux (4) et métropolitains (2).

Le repérage ci-après a été effectué en plusieurs temps et à partir de plusieurs bases :

- Des fichiers téléchargés fin janvier - début février à partir de l'espace collaboratif : base à cette date, assez incomplète.
- Des fichiers des conventions État / Métropole et État / Région qui ont été déposés sur l'espace collaboratif de la Stratégie, le 12 février 2021.
- Des fichiers qui nous ont été adressés le 24 février 2021 par France Stratégie (par suite d'un envoi émanant de la DIPLP), principalement des rapports d'exécution 2019, remis en 2020. On trouve aussi des conventions, des annexes de conventions, des fiches actions, des avenants et des rapports d'exécution dont une partie que nous n'avions pas identifiée auparavant.
- Des fichiers qui nous ont été adressés le 29 mars 2021 par la DGCS.
- Des fichiers des rapports d'exécution déposés depuis février 2021 et téléchargés depuis l'espace collaboratif de la Stratégie pauvreté.

Notons qu'à notre connaissance, les Hauts-de-Seine et les Yvelines sont les deux seuls Départements à ne pas avoir contractualisé.

Une convention relative au Bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais, territoire démonstrateur de la SNPLP 2019-2021 en date de juillet 2019 a été identifiée, ainsi que les annexes de cette convention et des fiches actions s'y rapportant. Les annexes et les fiches actions de ce contrat comprennent des montants prévisionnels 2019, 2020 et 2021 pour chaque mesure / action contractualisée. Un avenant n° 1 en date d'avril 2019 a aussi été trouvé pour cette convention.

Légende :

X : Rapports d'exécution complets, c'est-à-dire qui contiennent les éléments permettant d'effectuer les traitements statistiques envisagés à partir des montants prévisionnels pour l'année 2019 ou pour l'année 2020.

X* : Rapports d'exécution incomplets pouvant être complétés par des données présentes dans les fiches actions et / ou les annexes de la convention initiale.

X* : Rapports d'exécution incomplets pouvant être partiellement complétés par des données présentes dans les fiches actions et / ou les annexes de la convention initiale.

X : Rapports d'exécution incomplets.

?* : Rapports d'exécution non identifiés mais des données sont présentes dans les fiches actions et / ou les annexes de la convention initiale.

Note : Attention, dans les annexes A et B des conventions de contractualisation et dans les fiches actions, il n'y a pas toujours la part de financements venant de l'État, de la collectivité territoriale en question ou d'autres types de financeurs mais plutôt des budgets globaux.

RÉGIONS ET COLLECTIVITÉS UNIQUES

Identification	Convention	Annexes et/ou fiches actions	Avenant(s)	Rapport d'exécution 2019 remis en...	Rapport d'exécution 2020 remis en...
Bretagne	2020-2021				
Hauts-de-France	2020-2021 Nov. 2020				
Ile-de-France					
Bourgogne-Franche-Comté	2020-2021 Nov. 2020				
Occitanie					
Martinique	2019-2022 Oct. 2019	* Fiches actions avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021	* Av. n° 2 : Nov. 2020	X Fév. 2020	X Juin 2021

MÉTROPOLES

Métropole	Convention	Annexes et/ou fiches actions	Avenant(s)	Rapport d'exécution 2019 remis en...	Rapport d'exécution 2019 remis en...
Brest Métropole	2020-2022 Déc. 2020	*Annexes avec montants prévisionnels 2020 * Fiches actions 2020			
Rennes Métropole	2020-2021 Déc. 2020	*Annexes avec montants prévisionnels 2020 * Fiches actions 2020			
Lille Métropole Européenne	2020 Déc. 2020	* Annexes avec montants prévisionnels 2020			
Dijon Métropole	2020 Oct. 2020	* Annexes montants avec prévisionnels 2020 * Fiches actions 2020			X Avril 2021 * Le rapport comprend peu de chiffres * Un bilan budgétaire 2020 incomplet
Toulouse Métropole	2019-2021 Mars 2019	* Annexes avec montants prévisionnels 2019, 2020 * Fiches actions avec montants exécutés 2019 et fiches actions avec montants prévisionnels 2020	* Av. n° 1 : 2020	X* Fév. 2020	

B - Départements ayant fait l'objet de tests et / ou de focus territoriaux

Région	Département/ou Métropoles	Convention	Annexes et/ou fiches actions	Avenant(s)	Rapport d'exécution 2019 remis en...	Rapport d'exécution 2020 remis en...
Bretagne	Côtes-d'Armor	2019-2021 Nov. 2019		* Av. n° 1 : 2019	X Fév. 2020	
Bretagne	Finistère	2019-2021 Sept. 2019	* Annexes A avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions 2019		X Avril 2020	
Bretagne	Ille-et-Vilaine	2019-2021 Juil. 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021	* Av. n° 1 : 2019	X Mars 2020	
Bretagne	Morbihan	2019-2021 Juil. 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions 2019 et 2020	* Av. n° 1 : Déc. 2019 * Av. n° 2 : 2020	X Mars 2020	
Hauts-de-France	Aisne	2019-2021 Juin 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions montants 2019, 2020, 2021	* Av. n° 2 : Oct. 2020	X Avril 2020	
Hauts-de-France	Nord	2019-2021 Déc. 2018	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions montants 2019, 2020, 2021	* Av. n° 2 : Déc. 2019	X Mars 2020	X Février 2021
Hauts-de-France	Oise	2019-2021 Juin 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions avec montants prévisionnels 2019	* Av. n° 1 : 2019	X Fév. 2020	
Hauts-de-France	Pas-de-Calais	2019-2021 Avril 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2021.	* Av. n° 1 : Juil. 2019 * Av. n° 2 : Juil. 2019 * Av. n° 4 : 2021	X Fév. 2020	
Hauts-de-France	Somme	2019-2021 Juin 2019		* Av. n° 1 : Juin. 2019 * Av. n° 2 : Nov. 2019 * Av. n° 3 : Déc 2020	X Mars 2020	
Ile-de-France	Seine-Saint-Denis	2019-2021 Juin 2019	* Fiches actions 2019 * Fiches actions 2020	* Av. n° 1: Nov. 2019 * Av. n° 2 : Sept. 2020 * Av. n° 3 : Fév. 2021	X Fév. 2020	X Avril 2021
Occitanie	Hautes-Pyrénées	2019-2021 Juin 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 mais incomplètes	* Av. n° 1 : 2019 * Av. n° 2 : Oct. 2020	X Mai 2020	X Mars 2021

ANNEXE 4 – Identification des mesures contractualisées (hors mesures socles)

A - Recensement des mesures d'initiative départementale - Ensemble des départements de Bretagne - année 2019

Région	Nom du Dép.	N° de l'action	Intitulé de l'action	État	Département	Total	Thème 1	Partenaires et co-financeurs	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation...)	Territoire(s) concernés
Bretagne	Côtes d'Armor	1	Projet LAPINS	70 617 €	70 617 €	141 234 €	Lutte contre le non-recours Améliorer l'accessibilité aux services, lutter contre le non-recours et réduire les délais de prise en charge des personnes vulnérables.	Beta.gouv.fr = « structure regroupant des des "start-up d'État" »	*Mise en place d'applications de prise de rendez-vous en ligne avec des professionnels du secteur social et/ou médico-social. *Envoi de SMS pour rappeler les rendez-vous aux personnes concernées. *Il s'agit d'une expérimentation sur une Maison des services. *Des agents seront formés au moment du déploiement éventuel de cette expérimentation.	
Bretagne	Finistère	2	Expérimentation Petits pas Grand pas	25 120 €	25 120 €	50 240 €	Soutien à la parentalité Détecter les conditions de vie des enfants, développer des actions de prévention et de promotion des relations précoces parents-enfants et renforcer le rôle de la PMI dans ce domaine.	*L'Agence des nouvelles interventions sociales et en santé (ANISS) *L'Université du Québec *L'ARS Bretagne	*Visites à domicile par les services de PMI. *Mise en place d'actions préventives liées aux préoccupations des familles et des professionnels. * Visites prénatales inspirées de méthodes canadiennes s'ajustant aux besoins des familles : orienter vers les professionnels compétents. *1 ^{er} COPIL mené en déc. 2017. *Formation des professionnels à la « théorie de l'attachement » début 2018. *Soirée de lancement de la généralisation Petits Pas-Grands Pas (PPGP) en avril 2019. *Échanges entre l'ANISS, les membres de la PMI et Thomas SAIAS sur Montréal. *Mise en place d'un Cotech sur la prévention des risques psychosociaux en 2019. *Mémoire sur l'évaluation de l'accompagnement des PPGP. *29 puéricultrices et sages-femmes mobilisées sur cette action. *Supervision des équipes par un pédopsychiatre. * 50 familles accompagnées en visites à domicile par la PMI en 2019 ; 10 professionnels de PMI et 5 partenaires formés à la théorie de l'attachement ; 2 placements d'enfants de familles accompagnées ; démarrage d'un GT sur la prévention des risques (troubles musculosquelettiques (TMS) et psychosociaux).	Territoires de Morlaix/cob et Landerneau/Crozon.

Bretagne	Finistère	3	Actions pour l'insertion / l'inclusion des personnes en situation de handicap ou présentant des problèmes de santé	64 485 €	64 485 €	128 970 €	Accompagnement social et professionnel Accompagner des personnes en situation de handicap ou avec des problèmes de santé afin de leur aider à valoriser leurs droits et à élaborer un projet professionnel	ARS Bretagne	<ul style="list-style-type: none"> * Réalisation d'une étude sur « l'accès à la santé des allocataires du RSA » qui a débouché sur la mise en place d'un plan d'action dès juillet 2016. * Ouverture de 2 ateliers d'insertion pour les personnes en situation de handicap ou avec des problèmes de santé, c'est-à-dire titulaire d'une Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) ou pouvant en bénéficier. * Création d'une équipe d'infirmières départementales (7 Emploi temps plein (ETP)) coordonnant et accompagnant le parcours santé des allocataires du RSA. * Développement d'une approche globale des parcours de vie. * 60 personnes accueillies en 2019 dans des actions collectives coordonnées par les infirmières départementales. * 50 situations complexes accompagnées en 2019. 	Finistère Pays de Morlaix et de Cornouaille retenus comme terrains d'expérimentation Ouverture d'ateliers prévue dans le Pays de Brest et du Centre Ouest Bretagne
Bretagne	Finistère	4	Prévenir l'expulsion des familles de leur logement	12 500 €	12 500 €	25 000 €	Logement et charges locatives Prévenir les situations d'expulsion locative et / ou de non-paiement des loyers.		<ul style="list-style-type: none"> * Réalisation d'une charte départementale 2019 visant à prévenir les expulsions locatives suite à la mise en place de la Loi ALUR de mars 2014. * Cette Charte vise à mieux coordonner les actions des acteurs en matière de prévention des expulsions locatives, à informer les bailleurs privés, à communiquer autour des aides au logement, à proposer des logements à loyers abordables aux ménages du parc social et à prévenir les situations d'expulsion le plus en amont possible. * Développer des outils et interventions qui visent à la mobilisation des ménages au cours des procédures afin de prévenir les expulsions locatives. * Constitution d'un GT de 6 assistantes sociale et 2 conseillers logements. 	
Bretagne	Finistère	5	Ingénierie d'animation pour l'insertion des jeunes	12 500 €	12 500 €	25 000 €	Insertion / emploi Favoriser l'accès à l'autonomie des jeunes.	CD, Pôle Emploi Finistère, 4 Missions locales, l'agence d'attractivité du Finistère et les entreprises partenaires du Département ; environ 30 partenaires mobilisés en 2019	<ul style="list-style-type: none"> * Favoriser l'autonomie des jeunes * Création et expérimentation d'un nouvel outil / d'une plateforme numérique pour favoriser la relation entre jeunes finistériens, offres d'emploi et acteurs économiques. * Les jeunes sont parties prenantes de la démarche * Animation d'un « LAB jeunes » * Développement d'une campagne de communication et d'information autour du projet. 	Finistère
Bretagne	Ille-et-Vilaine	6	Prévention du décrochage scolaire	111 207 €	111 207 €	222 414 €	Formation Aider les jeunes socialement défavorisés à accéder aux formations.	CD, Établissements publics locaux d'enseignement (EPL), association de protection de l'enfance,	<ul style="list-style-type: none"> * Financement de postes d'éducateurs spécialisés dans des dispositifs relais d'établissements. * Versement d'aides du département aux collègues et interventions dans les bassins d'animation de la politique éducative (BAPE). * Renforcement les moyens humains existants (1 personnel d'accompagnement et de surveillance + 2 éducateurs spécialisés). 	Établissements de Chateaubriand à Saint-Malo et Sainte-Thérèse à Rennes ; Fondation d'Auteuil à Cesson.

								enseignement catholique, CAF, DDCS, DSDEN, Direction diocésaine de l'enseignement catholique (DDEC).	<ul style="list-style-type: none"> * Financement d'un fonds commun d'aides individuelles au Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et au Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) pour aider les jeunes à accéder à ces formations. * Dispositif relai Isseo (collège de Chateaubriand de Saint-Malo) et dispositif relai (Association) Animation loisirs enfance et jeunesse en Pays des Pailions (collège Sainte-Thérèse de Rennes). * 64 jeunes accueillis dans les dispositifs relais en 2017-2018 et 121 en 2018-2019. * Il est question de développer des indicateurs qualitatifs en rapport avec ces dispositifs relais et de les mettre plus en rapport avec le secteur socio-économique. * Un soutien envisagé du Département dans un dispositif relais avec hébergement pour le collège de la Fondation d'Auteuil qui ouvrira à Cesson. 	
Bretagne	Morbihan	7	Favoriser une dynamique d'insertion	23 400 €	23 400 €	46 800 €	Formation / insertion / emploi Favoriser l'insertion des jeunes à travers la mise en place de dispositifs d'insertion spécifiques : Sauvegarde 56 et Remise En Jeu	CD, Sauvegarde 56 et Remise En Jeu ; des partenariats envisagés pour la suite avec les missions locales et la DIRECCTE.	<ul style="list-style-type: none"> * Favoriser la formation et l'insertion des jeunes au sein de dispositifs d'insertion spécifiques allant de 6 à 10 mois : Sauvegarde 56 et Remise En Jeu. * Les jeunes bénéficient de financements régionaux. * Opérations de communication autour de ces dispositifs. 	
Total				319 829 €	319 829 €	639 658 €				

B - Recensement des mesures contractualisées pour les Métropoles de notre panel (5) - 2020

Métropole de Brest 2020

N° de l'action	Intitulé de l'action	État	Autres financements	Métropole	Total	Thème 1	Objectif de l'action	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation, éléments concrets)	Co financeurs	Publics concernés	Territoire(s) concernés
1	Étude relative au besoin en logement des jeunes	7 500 €	0 €	7 500 €	15 000 €	Enfance / jeunesse	Favoriser l'autonomie résidentielle			Jeunes	
2	Renforcement du fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	136 000 €	0 €	136 000 €	273 200 €	Enfance / jeunesse				Jeunes	
3	Appui à la création d'une entreprise d'insertion de travail indépendant (EITI)	5 500 €	0 €	5 500 €	11 000 €	Enfance / jeunesse	Favoriser l'insertion professionnelle			Jeunes	
4	Appui aux chantiers éducatifs pour les jeunes	5 400 €	0 €	5 400 €	10 800 €	Enfance / jeunesse				Jeunes	
5	Appui aux moyens de la prévention spécialisée	25 000 €	0 €	25 000 €	50 000 €	Enfance / jeunesse				Jeunes	
6	Soutien au dispositif orchestre Démos	20 000 €	0 €	20 000 €	40 000 €	Enfance / jeunesse				Jeunes	
		200 000 €	0 €	200 000 €	400 000 €						

Métropole de Rennes 2020

N° de l'action	Intitulé de l'action	État (1)	Métropole (2)	Total (1+2) = (3)	Autres financements (4)	Thème 1	Objectif de l'action	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation...)	Partenaires Co-financeurs	Publics concernés	Territoire(s) concernés
1	Réalisation d'un diagnostic sur les conditions de vie des jeunes métropolitains	20 000 €	0 €	20 000 €	0 €	Enfance / jeunesse	Mieux connaître les besoins des jeunes, le recours aux dispositifs d'aide ou d'appui, et comprendre le non-recours	Conduire un diagnostic territorial sur les conditions de vie des jeunes métropolitains, travail de benchmarking.	Observatoires AUDIAR (Agence d'urbanisme de Rennes) et l'Association pour la promotion de l'action et de l'animation sociale (APRAS) et partenaires / structures du territoire	Jeunes de Rennes Métropole	Territoire métropolitain

2	Fonds d'urgence Logement (FUL). Mieux connaître les dispositifs d'accès aux aides	40 000 €	500 000 €	540 000€	0 €	Logement	Prévenir les impayés pour les ménages locataires du parc privé ne bénéficiant pas d'aides existantes	Déploiement par l'opérateur Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL 35) de stratégies de communication dédiés par le biais de structures intermédiaires accueillants ou accompagnants les jeunes et auprès des professionnels de l'immobilier.	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), WE KER réseau des missions locales, Point action économique (PAE), 4Bis (lieu de ressources et d'informations destiné aux jeunes)	Jeunes de 18 à 30 ans salariés en chômage partiel, intérimaires, auto-entrepreneurs, intermettent du spectacle et étudiants non logés par le CROUS.	Territoire métropolitain
3	Renforcer l'accès au droit des jeunes (D-Code)	21 000 €	20 800 €	41 800 €	0 €	Enfance / jeunesse	Informier les jeunes de leurs droits et les aider à être autonomes dans leurs démarches	Renforcer l'aller-vers, développer des prises en charge de situations sociales nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs, déploiement d'un point d'accès au Droit des jeunes (permanence gratuite et individuelle, lieu d'informations), renforcement des accueils individuels, déploiement d'actions collectives d'information et de sensibilisation, renforcement des liens avec les professionnels socio-éducatifs de l'aller-vers, etc.	Ville de Rennes, Conseil départemental d'accès au Droit 35, 4Bis	Jeunes de 16 à 30 ans (scolaire, en formation, en stage de citoyenneté encadrés par la PJJ), jeunes issus des QPV ou en situation de vulnérabilité, personnes en errance	Territoire métropolitain, QPV
4	Renforcer le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ)	24 000 €	48 000 €	72 000 €	0 €	Enfance / jeunesse	Renforcer l'intervention dans le champ de l'insertion professionnelle	Faciliter l'accès aux équipements numériques et à leur utilisation, favoriser l'accès à la mobilité (accès au permis, location de véhicules, etc.) pour accéder et sécuriser l'emploi, tout autre type d'aide individuelle et / ou besoin collectif aux jeunes, aide et accompagnement du demandeur, secours temporaires (besoins d'urgence), aides financières pour un projet d'insertion, actions d'accompagnement du jeune, création d'un GT « Rénovation des critères FAJ »		Jeunes de 16 à 25 ans en parcours d'insertion ou en recherche d'emploi, jeunes en difficultés, étudiants, apprentis, jeunes actifs, jeune français ou étranger en situation de séjour régulier en France	Territoire métropolitain
5	Renforcer la démarche Animation présence de rue (APR)	40 000 €	44 092 € (= 84 092 € montant total initial indiqué dans la première colonne du tableau – 40 000 € État)	84 092 €	87 024 € (= somme de la Ville de Rennes (50 366 €) + Département (20 000 €) + partie d'État de politique de la Ville (16 658 €))	Enfance / jeunesse	Favoriser les actions d'aller-vers et d'accompagnement	Conforter la présence de professionnels sur l'espace public, démultiplier les actions de proximité, renforcer l'accompagnement individuel et développer des actions de médiation sociale, déployer des actions collectifs, types chantiers citoyens, séjours accompagnés ou en autonomie, « optimiser la capacité des jeunes à activer leurs droits », 4 animateurs présence de rue, accompagnement des jeunes aux rdv institutionnels, réassurance	Association Breizh Insertion Sport, Ville de Rennes, Département d'Ille-et-Vilaine, Rennes Métropole, l'État	Jeunes de 13 à 30 ans issus des QPV et ceux en situation de vulnérabilité.	Territoire métropolitain et quartiers de Maurepas, Le Blossne, Bréquigny et Villejan-Beauregard, quartiers

								du lien entre institutions et bénéficiaires, faire avec eux les démarches numériques			rennais et communes de la métropole.
6	Renforcer la démarche WE KER hors les murs	40 000 €	20 125 €	60 125 €	19 875 € (= Adulte Relais)	Enfance / jeunesse	Favoriser les actions d'aller-vers et d'accompagnement	Conforter la présence de professionnels sur l'espace public, démultiplier les actions de proximité, renforcer l'accompagnement individuel et collectif, développer des actions de médiation sociale, déployer des actions collectives, types chantiers citoyens, séjours accompagnés ou en autonomie, accompagner les jeunes aux rendez-vous institutionnels, mener avec eux les démarches dématérialisées		Jeunes en situation de précarité, Jeunes de 16 à 30 issus des QPV, jeunes en situation de vulnérabilité.	Territoire métropolitain
7	Renforcer l'action Clair Détour	14 000 €	14 000 €	28 000 €	0 €	Enfance / jeunesse	Favoriser les actions d'aller-vers et d'accompagnement	Conforter la présence de professionnels sur l'espace public, démultiplier les actions de proximité, renforcer l'accompagnement individuel et développer des actions de médiation sociale, déployer des actions collectives, types chantiers citoyens, séjours accompagnés ou en autonomie.			Territoire métropolitain
8	Fonds d'aide aux initiatives solidaires	10 000 €	10 000 €	20 000 €	0 €	Enfance / jeunesse	Soutenir des projets solidaires portés par les jeunes et répondant à des besoins non couverts ou mal couverts sur le territoire métropolitain				Territoire métropolitain
9	Faciliter l'accès au BAFA pour l'engagement associatif	10 000 €	25 000 €	35 000 €	0 €	Enfance / jeunesse	Favoriser la formation des jeunes au BAFA	Les jeunes s'engagent dans un projet associatif en échange d'une formation gratuite au BAFA.			
10	Vers un réseau d'achats en commun (VRAC)	20 000 €	0 €	20 000 €	64 670 €	Maraudes et aides alimentaires	Renforcer l'accès de tous à une alimentation de qualité	Développement de groupements d'achats en commun sur des produits de consommation de base : achats groupés, réduction des déchets, recherche de circuits courts + participation des habitants grâce à des actions d'animation, de sensibilisation, de dégustation et d'élaboration de catalogues de produits.		Habitants des QPV de la ville de Rennes	
		239 000 €	682 017 €	921 017 €	171 569 €						
Total				Total tous financements 1 092 586 €							

Métropole européenne de Lille (MEL) 2020 – Hauts-de-France

La démarche de contractualisation de la Métropole européenne de Lille avec l'État s'est faite en lien avec le Département du Nord et les communes.

La Métropole de Lille intervient pour prévenir et lutter contre la pauvreté dans le cadre de ses compétences, notamment :

- Au titre de l'habitat et du logement (production de logement, 'accompagnement vers et dans le logement, Fonds de Solidarité Logement (FSL), attributions de places dans le parc social, lutte contre l'habitat indigne dans le parc privé, mise en œuvre de la Stratégie Logement d'Abord 2018-2022). Partenaires : Département du Nord et partenaires locaux.

- Au titre de la Stratégie « Jeunes En Métropole » (JeM), elle intervient pour « garantir l'essentiel aux jeunes métropolitains », « permettre l'épanouissement des jeunes sur le territoire » et « tisser des liens entre les jeunes et le territoire (piloteage d'un Fonds d'Aide aux Jeunes en Métropole (FAJeM), lutter contre la précarité des 16-25 ans, accompagner l'insertion sociale et / ou professionnelle des jeunes).

- Au titre de la politique de la ville, avec l'État, la Région, le Département, la CAF et Pôle Emploi, elle favorise les politiques publiques dans les territoires fragiles et dans les quartiers en termes de développement économique, d'aménagement, de logement et de mobilité.

- Au titre du développement économique et de l'emploi, elle agit sur le retour à l'emploi de ceux qui en sont le plus éloignés, notamment des jeunes. Elle intervient aussi au titre de la vie étudiante.

N° de l'action	Intitulé de l'action	État	Autres financements	Métropole	Total	Thème 1	Objectif de l'action	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation...)	Partenaire Co-financeurs	Publics concernés
1	Mobiliser le parc privé à des fins sociales et sensibiliser les bailleurs sociaux	15 000 €	0 €	15 000 €	30 000 €	Logement d'Abord	Favoriser l'accès au logement		MEL Habitat, MEL Habitat et Communica-tion	
2	Développer les initiatives innovantes pour le déploiement de service, l'accompagnement global des ménages en situation de précarité dont :	46 000 €	65 000 €	78 200 €	189 200 €	Logement d'Abord	Favoriser l'accompagnement global des plus précaires			
2.1.	Accompagnement des personnes isolées sur l'espace public dans la période post-confinement	13 500 €	0 €	13 500 €	27 000 €	Logement d'Abord	Favoriser l'accompagnement global des plus précaires		MEL Habitat – politique de la Ville, La Cloche	Personnes isolées
2.2.	Distribution de kits hygiène	0 €	0 €	32 200 €	32 200 €	Logement d'Abord	Favoriser l'accès aux besoins hygiéniques de premières nécessités	Distribution de 2 200 kits aux associations	MEL Habitat, MEL	Ménages hébergés ou vivant en bidonvilles
2.3.	Dispositif Premières Heures (DPH) et Convergence	32 500 €	65 000 €	32 500 €	130 000 €	Logement d'Abord			MEL Habitat- Emploi, Convergence France	
3	Intensifier les efforts de résorption des bidonvilles dont :	576 000 €	0 €	418 000 €	994 000 €	Logement d'Abord	Lutter contre le mal-logement et les logements indignes / insalubres			
3.1.	Garantir des conditions sanitaires minimales à toutes les populations installées en bidonvilles	0 €	0 €	218 000 €	218 000 €	Logement d'Abord	Lutter contre le mal-logement et les logements indignes / insalubres	Équipements sanitaires et branchement eau	MEL Habitat	Populations qui résident en bidonvilles
3.2.	Accompagner les ménages vivant en bidonvilles dans leur démarche d'insertion et favoriser l'accès au logement autonome de ces familles	400 000 €	0 €	0 €	400 000 €	Logement d'Abord	Favoriser l'accès au logement autonome	30 logements + accompagnement + captation	État,	Populations qui résident en bidonvilles

3.3.	Orienter les ménages vivant en bidonvilles vers des dispositifs d'hébergement temporaire adaptés	176 000 €	0 €	200 000 €	376 000 €	Logement d'Abord	Lutter contre le mal-logement et les logements indignes / insalubres	Aménagement d'un SAS + accompagnement social, achat de caravanes et structures modulaires, paiement de fluides	État, MEL + sauvegarde	Populations qui résident en bidonvilles
Sous-total Logement d'abord		637 000 €	65 000 €	511 200 €	1 213 200 €					
4	Alimentation	62 500 €	0 €	162 500 €	225 000 €	Jeunesse	Favoriser l'accès aux besoins de primaires nécessités alimentaires			
4.1.	Abonnement du Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) (UDL)	37 500 €	0 €	37 500 €	75 000 €	Jeunesse	Favoriser l'accès aux besoins de primaires nécessités alimentaires		MEL Jeunesse, Université de Lille	Étudiants
4.2.	Réseau d'épiceries solidaires (UDL)	25 000 €	0 €	25 000 €	50 000 €	Jeunesse	Favoriser l'accès aux besoins de primaires nécessités alimentaires		MEL Innovation, R&D, agriculture	Étudiants
4.3.	Abondement du Fonds d'aide sociale du CROUS au titre de la vie étudiante	0 €	0 €	100 000 €	100 000 €	Jeunesse	Favoriser l'accès aux besoins de primaires nécessités alimentaires	Distribution de 200 bons alimentaires de 50 €	MEL Dévéco, CROUS	Étudiants
5	Numérique – Création d'une aide spécifique FAJeM (matériel accès internet)	25 000 €	0 €	25 000 €	50 000 €	Jeunesse	Lutter contre le décrochage scolaire	Attribution de matériels informatiques pour accéder à internet	MEL Jeunesse	Jeunes
6	Mobilité – Renforcement des aides FAJeM à la mobilité aux transports et attribution de kit sécurité deux-roues	25 000 €	0 €	25 000 €	50 000 €	Jeunesse	Favoriser la mobilité	Attribution de kit sécurité deux-roues	MEL Jeunesse	Jeunes
7	Logement	116 241 €	96 877 €	76 938 €	290 056 €	Jeunesse				
7.1.	ARADL – Accompagnement renforcé pour un accès durable au logement	50 000 €	20 000 €	30 000 €	100 000 €	Jeunesse	Favoriser l'accès au logement autonome		MEL Habitat, Home des Flandres	Jeunes
7.2.	De la minorité à la majorité : un accompagnement logement sur mesure pour les jeunes sortants d'ASE	25 939 €	51 877 €	25 938 €	103 754 €	Jeunesse	Favoriser l'accès au logement autonome		MEL Habitat, Groupe de recherche pour l'aide et l'accès au logement (GRAAL)	Jeunes sortants de l'ASE
7.3.	Service logement externe – accompagnement renforcé pour un accès durable au logement (jeunes, FJT, sortants de l'ASE, orientés FSL)	40 302 €	25 000 €	21 000 €	86 302 €	Jeunesse	Favoriser l'accès au logement autonome		MEL Habitat, Maison d'accueil du jeune travailleur (MAJT)	
Sous-total jeunesse		228 741 €	96 877 €	298 438 €	615 056 €					
8	Accès aux droits et intercommunalité sociale	4 000 €	0 €	4 000 €	8 000 €		Favoriser l'accès aux droits, lutter contre le non-recours			
8.1.	État des lieux et propositions sur la mutualisation des expertises sociales du territoire (accès aux droits et domiciliation)	4 000 €	0 €	4 000 €	8 000 €		Développer des coopérations entre acteurs de la lutte contre la pauvreté		MEL, UDCCAS	
Sous-total Accès aux droits et intercommunalité sociale		4 000 €	0 €	4 000 €	8 000 €					
		869 741 €	161 877 €	804 638 €	1 836 256 €					

Métropole de Dijon 2020

Les compétences sociales transférées à la Métropole de Dijon sont particulièrement importantes : le Service public d'action sociale, le Fonds de Solidarité pour le Logement, le Fonds d'Aide aux Jeunes, le Programme Métropolitain d'Insertion, la prévention spécialisée, les personnes âgées et l'action sociale, dans le cadre de la prévention de la perte d'autonomie, ainsi qu'une partie du Service d'action sociale généraliste.

N° de l'action	Intitulé de l'action	État	Autres financements	Métropole	Total	Thème 1	Objectif de l'action	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation...)	Partenaire Co-financeurs	Publics concernés	N° de l'action
1	Renforcer l'accès aux droits et l'autonomie des publics	102 000 €	0 €	102 000 €	204 000 €						
1.1.	Identifier des professionnels dédiés à l'accompagnement des publics dans les démarches administratives et dans la lutte contre le non-recours aux droits	76 000 €	0 €	76 000 €	152 000 €	Favoriser l'accès aux droits et à l'autonomie des publics	Favoriser l'accès aux droits	Identification d'agents d'accompagnement administratifs, accompagnement sur support numérique, installation de 7 agents d'accompagnement avec contacts téléphoniques et rdv physiques à domicile		Publics du service social métropolitain et des CCAS métropolitains	Territoire métropolitain
1.2.	Apporter des compétences nouvelles à un réseau d'acteurs large	7 500 €	0 €	7 500 €	15 000 €	Favoriser la formation des professionnels du social	Former les professionnels dans les communes et dans les services sociaux métropolitains et les aider à devenir « aidants numériques », favoriser l'accès aux droits et l'autonomie des publics dans leurs démarches administratives, favoriser la connaissance des interfaces numériques par les professionnels du social.	Formations		Agents d'accompagnement administratif et travailleurs sociaux du service social métropolitain, secrétaires et travailleurs sociaux des CCAS, secrétaires de mairies, agents d'accueil des structures de quartier	Territoire métropolitain.
1.3.	Faire des publics les premiers acteurs de leur autonomie	5 000 €	0 €	5 000 €	10 000 €	Développer le pouvoir d'agir des usagers	Favoriser les réflexions partenariales pour développer le pouvoir d'agir des usagers	Faciliter le partenariat avec les QPV en mêlant social, socio-éducatif et socio-culturel, mise en place de journées de formation / co-construction pour favoriser l'acculturation entre les partenaires autour du thème de la place des usagers.		Professionnels de l'action sociale, socio-éducative et socio-culturelle.	Ville de Chenôve et quartiers prioritaires
1.4.	Promouvoir une action sociale décloisonnée	6 000 €	0 €	6 000 €	12 000 €	Favoriser les actions décloisonnées	Favoriser l'accompagnement social, médico-social et socio-éducatif et animer un réseau d'intervenants	Construction d'un annuaire de partenaires pour accéder aux informations, les diffuser et mieux orienter les publics.	Service social métropolitain, CCAS, communes de la métropole	Travailleurs sociaux, secrétaires de mairie et agents d'accompagnement	23 communes de la métropole de Dijon.

							sur le territoire pour favoriser un premier accueil des publics.			administratifs, professionnels socio-éducatif.	
1.5.	Adapter la fonction d'accueil par une démarche de design social	7 500 €	0 €	7 500 €	15 000 €	Favoriser l'accompagnement global	Créer des antennes territoriales d'accompagnement global, sensibiliser à la démarche de design des acteurs décisionnels, élus et déployer cette démarche, identifier les besoins des usagers à l'aide d'un diagnostic participatif.			Équipes de professionnels des antennes	1 ou 2 antennes concernées du territoire
2	Fortifier l'accompagnement autour du logement	78 725 €	0 €	78 725 €	157 450 €						
2.1.	Promouvoir un accompagnement social lié au logement (ASLL)	66 500 €	0 €	66 500 €	133 000 €	Favoriser l'accès et le maintien dans le logement	Favoriser l'intervention des travailleurs sociaux sur les mesures d'ASLL, intervenir auprès des publics pour favoriser l'accès et le maintien dans le logement, apporter un appui aux usagers dans la gestion du budget			Personnes seules ou familles pour lesquelles un accompagnement apparaît nécessaire pour sécuriser un accès ou un maintien dans un logement	Territoire métropolitain
2.2.	Consolider un accompagnement spécifique auprès de publics en difficultés dans le rapport entretenu avec leur logement	7 000 €	0 €	7 000 €	14 000 €	Favoriser l'accès et l'accompagnement vers le logement	Favoriser, conforter et étoffer les actions d'ACOR Grand Dijon en termes d'accompagnement spécifique des publics pour lesquels le droit commun montre ses limites.			Personnes majeures inscrites dans un processus d'exclusion sociale en rapport avec des difficultés (médico-sociales)	Territoire métropolitain
2.3.	Prolonger l'expérimentation d'une équipe mobile intervenant au domicile des personnes porteuses de troubles psychiques	5 225 €	0 €	5 225 €	10 450 €	Favoriser l'accès aux soins des plus fragiles	Permettre l'accès aux soins des personnes en non demande, habitant en logement autonome, favoriser la continuité des parcours des personnes souffrant de troubles psychiques et éviter les ruptures dans la prise en charge, favoriser les conditions de maintien à domicile, mettre en place une équipe pluridisciplinaire (travailleur social + infirmier + psychologue) pour aller vers les personnes en souffrance psychique et leur proposer un accompagnement vers les dispositifs de droit commun.		Projet s'inscrivant dans le Contrat local de santé (CLS) de Dijon Métropole. Cette expérimentation fait l'objet d'une convention entre État (ARS et DDCS), collectivités territoriales (Dijon Métropole, Villes de Chenôve, Dijon, Longvic, Quetigny et Talant), Bailleurs sociaux (Caisse de dépôt et de consignations (CDC) Habitat, Grand Dijon	Personnes de plus de 18 ans domiciliées en logement autonome, en souffrance psychique, dans l'incapacité de formuler une demande de soins, pour lesquelles une prise en charge sur les lieux de soins habituels n'est pas mise en place au moment de la sollicitation et nécessitant un accompagnement global	Périmètre du CLS, à savoir les 5 communes « politiques de la ville » (Chenôve, Dijon, Longvic, Quetigny, Talant).

									Habitat, Habellis, ICF Sud-Est-Méditerranée et Ortivis)		
3	Rendre plus efficace la distribution alimentaire	19 275 €	0 €	19 275 €	38 520 €						
3.1.	Mutualiser une fonction de prospection téléphonique permettant d'identifier des approvisionnements économiquement et environnementalement intéressants	15 000 €	0 €	15 000 €	30 000 €	Favoriser l'accès aux besoins de premières nécessités alimentaires	Créer les conditions d'un approvisionnement mutualisé et rationalisé en denrées alimentaires et hygiène, pour l'ensemble des structures, en identifiant un acteur unique de la recherche de marchés.	Mise en commun d'un dispositif de prospection pour accéder à des offres intéressantes, confié à un opérateur spécialisé la recherche téléphonique d'achats / dons de nourriture et de produits d'hygiène pour toutes les structures de l'aide alimentaire du territoire métropolitain	Associations œuvrant dans la distribution alimentaire		Territoire métropolitain
3.2.	Se doter d'un outil visant la gestion partagée des denrées alimentaires générées par la prospection	4 275 €	0 €	4 275 €	8 250 €	Favoriser l'accès aux besoins de premières nécessités alimentaires	Favoriser l'accès aux besoins de premières nécessités alimentaires	Se doter d'un mode de répartition des produits entre les diverses structures de l'aide alimentaire du territoire, poursuivre la construction d'une dynamique de coopération entre les structures de l'aide alimentaire, se doter d'un modèle de répartition équitable des denrées et d'orientation des arrivages.	Associations œuvrant dans la distribution alimentaire		Territoire métropolitain
Total		200 000 €	0 €	200 000 €	400 000 €						

Métropole de Toulouse (MT) 2020 - Occitanie

N° de l'action	Intitulé de l'action	État	Autres financements	Métropole	Total	Thème 1	Objectif de l'action	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation...)	Partenaires Co-financiers	Publics concernés	Territoire(s) concernés
1	Soutien de la parentalité	139 000 €	50 000 €	185 341 €	374 341 €	Soutenir la parentalité	Lutter contre les privations du quotidien	Création d'un comité technique de médiation familiale et des espaces de rencontres coordonnés par la CAF 31, création d'« espaces écoute parents », versement de subventions aux communes pour la réussite éducative et la veille éducative, développement d'espaces de rencontre parents-enfants, maisons des familles, « développement ou création de parcours individuels de réussite éducative à destination des 2-6 ans et d'accompagnement à la parentalité de leur famille » grâce à des subventions à des associations, développement des réseaux interprofessionnels et de soutien de la parentalité.	MT, CAF 31, Commune de Toulouse	Familles vivant une séparation et enfants	Blagnac, Balma, Saint-Jean, Colomiers ; QPV, diverses antennes dans les communes de la métropole, Toulouse Empalot, Toulouse Saint Cyprien, Nouvelle Maison des familles de Toulouse.
2	Maraudes mixtes	148 000 €	146 800 €	258 000 €	552 800 €	Lutter contre le sans-abrisme, mettre un terme aux situations attentatoires aux droits de l'enfant	Repérer des situations d'enfants à la rue, favoriser le maintien des enfants auprès des parents et l'accès aux droits	Mise en place d'une équipe mobile sociale et de santé (EMSS), d'une maraude associative en complément, suivi des squats et campements, appui sur le Plan « Logement d'Abord », mise à disposition d'environ 60 lieux d'hébergement et organiser une réponse aux besoins primaires (aide alimentaire, soins) et secondaires (cours de langue, scolarisation), distribution de lait et de couches pour les nouveaux-nés, actions « melting-potes » (embauche de jeunes étrangers intervenant en tant que relais communautaires), actions de sensibilisation, valorisation des interactions de l'équipe Action Médiation Insertion (AMI), accompagnement social des jeunes non accompagnés confiés à l'ARSEEA (Association régionale pour la sauvegarde de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte).	État, Département, services de la Ville de Toulouse, Mairie de Toulouse, associations et collectifs, Médecins du Monde, Éducation nationale, restaurant social du Grand Ramier, Pavillon Dieulafoy du CHU, CCAS de Toulouse, l'association départementale des pupilles de l'enseignement public de la Haute-Garonne PEP31, Unis Cités, associations d'aides alimentaires bébés	Publics isolés à la rue, jeunes migrants isolés, bébés à la rue, publics Roms, publics des squats et campements	Squats et campements présents dans le territoire métropolitain.
3	Renforcement de la prévention spécialisée	508 000 €	183 000 €	155 000 €	846 000 €	Lutter contre le mal-logement et développer « l'aller-vers »	Lutter contre le mal-logement	Développer la prévention spécialisée dans les communes non couvertes du centre de ville, création de deux antennes de prévention spécialisée avec deux éducateurs, créer un périmètre d'habilitation de prévention spécialisée avec des équipes mobiles d'éducateurs spécialisés composées chacune de trois agents, financement de 10 postes d'éducateurs.		Mineurs vulnérables, mineurs isolés, jeunes en situation de marginalisation	Blagnac et Cugnaux, QPV, Axes Arnaud Bernard/ St Michel et Matabiau/ St Cyprien.
4	SAS Emploi	99 300 €	0 €	4 500 €	103 800 €	Lever les freins à l'accès à l'emploi et mieux orienter	Favoriser l'orientation sociale et professionnelle et l'accès à l'emploi	Développer les compétences de base en français et la maîtrise des outils numériques appliqués à la recherche d'emploi, accompagnement des transitions socio-professionnelles suite à des ruptures dans les parcours de vie, valoriser des expériences et compétences professionnelles,	Département de Haute-Garonne, traducteurs, Centre d'information sur le droit des femmes et des familles (CDFF) 31, Reflet 31,	Tout public	

								favoriser la connaissance des codes de l'entreprise et du fonctionnement du monde du travail.	Combustible numérique, Cofrimi, l'association « Bouger pour s'en sortir », SOLIHA, Espoir, Main Tendue, Restos du Cœur...), opérateurs du PLIE		
5	Dispositif TAPAJ	105 700 €	96 000 €	0 €	201 700 €	Favoriser l'accompagnement global vers un parcours de droit commun et favoriser « l'aller-vers ».		Mise en place de lieux adaptés d'accueil des jeunes en errance et « d'activité rémunérée à bas seuil d'exigence », programmation de chantiers tout au long de l'année, favoriser « l'aller-vers ».	Association Clémence Isaure, Maire de Toulouse, structures médico-sociales, d'IAE, entreprises, services publics, association des agents de la collectivité, DSCS, Mairie de Toulouse, MT, médiateurs sociaux.	Jeunes de 16-25 ans en situation de vulnérabilité (errance ou en QPV), consommateurs de substances psychoactives, jeunes adultes en voie de déscolarisation et / ou de désocialisation non consommateurs de substances psycho-actives.	Territoire métropolitain
Total		1 000 000 €	475 800 €	602 841 €	2 078 641 €						

ANNEXE 5 – Grilles de codage des entretiens

A - Volet général

Codes	VOLET NATIONAL
1	Pauvreté, lutte contre la pauvreté et investissement social (dont différentes acceptions)
2	Allocations (dont RUA, prime d'activité, RSA jeunes...)
3	Concertation préalable et prémisses de la SNPLP (dont GT nationaux)
4	Positionnement Président et Premier ministre (dont conseillers)
5	Les objectifs initiaux et les grandes lignes de la SNPLP
6	Le portage par Olivier Noblecourt et son équipe (dont départ d'Olivier Noblecourt et intérim par Vincent Reymond)
7	L'évolution des politiques de lutte contre la pauvreté (dont ruptures et continuités/Plan 2013/FAPI) et leur inscription dans l'action publique
8	La séquence ouverte par la nouvelle équipe (Marine Jeantet)
9	Design institutionnel : architecture d'ensemble, organisations, animation et communication (dont espace collaboratif)
10	Interministérialité et re-sectorialisation
11	Santé
12	Éléments de bilan sur le volet national : avancées et limites, appréciations évaluatives, jugements en / de valeur...
13	Autres éléments significatifs

Codes	VOLET TERRITORIAL
20	Les relations entre les différentes composantes de l'État local (préfectures, directions déconcentrées, ARS, Pôle Emploi et CAF) et les incidences de la réforme OTE
21	Les Commissaires, leur(s) rôle(s), leur intégration dans l'État local
22	Animation et instances de pilotage (différents degrés de formalisation)
23	Les GT et leur fonctionnement
24	Les appels à projets
25	Les appels à projets régionaux émanant des Commissaires
26	Les contractualisations départementales : budget, contenu
27	Les contractualisations départementales : réception, processus de négociation, suivi, indicateurs (dont réfections)
28	Les contractualisations régionales
29	Les contractualisations métropolitaines
30	Le rôle des territoires dans la lutte contre la pauvreté : conception, différenciation, effectivité...
31	Autres éléments significatifs

Codes	VOLET TRANSVERSAL
40	Les effets de la SNPLP en matière de dispositifs d'action publique (plus-value, moins-value)
41	Les effets de la SNPLP en matière de réseaux d'action publique (constitution, élargissement, fonctionnement)
42	La place des associations
43	La place des acteurs socio-économiques
44	La participation des personnes concernées
45	Les différentes configurations à l'œuvre (dont systèmes territoriaux anti-pauvreté)
46	Utilisation plus ou moins stratégique / opportuniste de la SNPLP par les différents protagonistes
47	Les apprentissages réalisés et les non-apprentissages observés (d'un point de vue politique, stratégique et technique)

48	La confiance / défiance suscitée
49	Soutiens apportés en matière d'innovations, de capacité politique
50	La prise en compte et les impacts des gilets Jaunes
51	La prise en compte et les impacts de la crise sanitaire
52	La prise en compte et les impacts des enjeux électoraux
53	Acteurs, réseaux et élites
54	Autres éléments significatifs

Territoires	
N	Acteur national
B	Bretagne
BFC	Bourgogne-Franche-Comté
HF	Hauts-de-France
IDF	Île-de-France
O	Occitanie
M	Martinique

Institutions	
Ec	État central
El	État local : corps préfectoral, services déconcentrés, etc.
Oeps	Organismes de protection sociale et d'emploi
Com	Commissaire
Cde	Conseil Départemental – élu
Cda	Conseil Départemental – administratif
Mve	Métropole – Ville / élu
Mva	Métropole – Ville / administratif
Re	Région / élu
Ra	Région / administratif
Ass	Associations
Sse	Secteur socio-économique : entreprises, syndicats, branches professionnelles
Pco	Personnes concernées
Ch	Recherche / Expertise

B - Approfondissement thématique « santé »

Codes	Conception de la SNPLP et Santé
1	Lutte contre la pauvreté et lutte contre les inégalités sociales de santé : types d'approche, convergences / divergences
2	Nature du pilotage des politiques de santé et des politiques de lutte contre la pauvreté au niveau national
3	Place accordée à la santé durant l'élaboration de la SNPLP
4	Santé et précarité : histoire et évolution des dispositifs et des collaborations (PRAPS, ASV, CLS, PTSM, PMI, etc.)
5	Ressenti et positionnement sur la SNPLP des acteurs de santé lors de son lancement au niveau territorial

Codes	Lancement et mise en œuvre de la SNPLP pré-crise sanitaire
20	Dynamique des GT 6 : capitalisation sur l'existant, renforcement de certaines actions, expérimentations...
21	Plus-value des GT santé en termes de décloisonnement entre acteurs de la santé et acteurs d'autres secteurs
22	Émergence de thématiques de santé dans les GT
23	Rôle des Commissaires et instances associées
24	Place de la santé dans les conventions de contractualisation avec les départements
25	Apports des appels à projets SNPLP pour le déploiement d'actions de santé
26	Articulations entre SNPLP et santé (au-delà des groupes de travail)

Codes	SNPLP et santé durant la crise et Ségur de la Santé
30	Effets de la survenue de la crise Covid-19 sur les dynamiques des GT santé de la SNPLP
31	Rôle de la crise Covid-19 sur les priorités en matière de lutte contre inégalités de santé
32	Repositionnement des ARS dans la SNPLP du fait de la mesure 27 du Ségur de la santé
33	Dynamiques institutionnelles pour l'opérationnalisation de la mesure 27

34	Apports des crédits pour la mise en œuvre des actions de la mesure 27
35	Instauration et modalités de mise en œuvre de la nouvelle gouvernance stratégique de réduction des inégalités de santé
Discussion	
40	Enseignements plus généraux sur les liens entre santé et social en regard des préconisations en faveur d'une approche de santé dans toutes les politiques

Codes	Divers
50	Divers

Territoires	
N	Acteur national
B	Bretagne
BFC	Bourgogne-Franche-Comté
HF	Hauts-de-France
IDF	Bourgogne-Franche-Comté
O	Occitanie
M	Martinique
P	PACA

Institutions	
Ec	État central
El	État local : corps préfectoral, services déconcentrés
Oeps	Organismes de protection sociale et d'emploi
Com	Commissaire
Cde	Conseil Départemental – élu
Cda	Conseil Départemental – administratif
Mve	Métropole – Ville / élu
Mva	Métropole – Ville / administratif
Re	Région / élu
Ra	Région/ administratif
Ass	Associations
Sse	Secteur socio-économique : entreprises, syndicats, branches professionnelles
Pco	Personnes concernées
Ch	Recherche / Expertise

ANNEXE 6 – Table des sigles

AAH : Allocation adulte handicapé
AAP : Appel à projets
ABEA : Association bretonne des entreprises agroalimentaires
ABSP : Association belge francophone de science politique
ACI : Ateliers et chantiers d’insertion
ACISE - Samu social : Association citoyenne pour l’insertion sociale et économique – Samu social
ACS : Aide au paiement d’une complémentaire santé
ACSÉ : Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances
ACT : Appartement de coordination thérapeutique
ADEPAPPE : Association départementale d’entraide des personnes accueillies en protection de l’enfance
ADEPT : Association départementale pour la promotion des Tsiganes et voyageurs
ADF : Association des départements de France
ADIL : Agence départementale pour l’information sur le logement
AEDJM : Aide éducative à domicile des jeunes majeurs
AFP : Agence France-Presse
AGILLE : (Démarche) Améliorer la gouvernance et libérer l’initiative locale pour mieux lutter contre l’exclusion
AHIL : Accueil hébergement insertion logement
AIVS : Agence immobilière à vocation sociale
ALEJ : (Association) Animation loisirs enfance et jeunesse
ALUR : (Loi pour) l’accès au logement et un urbanisme rénové
AME : Aide médicale d’État
AMI : Appels à manifestation d’intérêt
AMI : (Équipe) Action médiation insertion
ANAH : Agence nationale de l’habitat
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires
ANDASS : Association nationale des directeurs d’action sociale et de santé
ANDGARD : Association nationale des directeurs généraux et des directeurs généraux adjoints des régions et des départements
ANISS : Agence des nouvelles interventions sociale et en santé
ANSA : Agence nationale pour les solidarités actives
APF : APF France Handicap (anciennement Association des Paralysés de France)
API : Allocation de parent isolé
APJM : Accueil provisoire en établissement
APL : Aides personnalisées au logement
APR : Appel à projet de recherche
APR : (Démarche) Animation présence de rue
APRAS : Association pour la promotion de l’action et de l’animation sociale
APRE : Aide personnalisée au retour à l’emploi
ARADL : Accompagnement renforcé pour un accès durable au logement
ARML : Association régionale des missions locales
ARPADE : Association régionale de prévention et d’aide face aux dépendances et aux exclusions

ARS : Agence régionale de santé
ARS : Allocation de rentrée scolaire
ARSEAA : Association régionale pour la sauvegarde de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte
ASE : Aide sociale à l'enfance
ASLL : Accompagnement social lié au logement
ASPA : Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASV : Ateliers santé ville
ATSEM : Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
AUDIAR : Agence d'urbanisme de Rennes
AVIP : (Crèches) à vocation d'insertion professionnelle
BAB : Banque alimentaire de Bourgogne
BAFA : Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAFD : Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur
BAPE : Bassins d'animation de la politique éducative
BOP : Budget opérationnel de programme
BRSA : Bénéficiaires du revenu de solidarité active
BTP : Bâtiment et travaux publics
CADA : Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CAF : Caisse d'allocations familiales
CALPAE : Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi
CAOM : Contrat annuel d'objectifs et de moyens
CAP : Certificat d'aptitude professionnelle
CAR : Comité de l'administration régionale
CARSAT : Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CAS : Centre d'analyse stratégique
CATLP : Communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées
CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCAS : Centre communal d'action sociale
CCT : Conditional cash transfert ou transfert d'argent conditionné
CD : Conseil départemental
CDC : Caisse de dépôts et de consignations
CDFF : Centre d'information sur le droit des femmes et des familles
CE : Comité d'évaluation
CEE : Communauté économique européenne
CERC : Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CESE : Conseil économique, social et environnemental
CFDT : Confédération française démocratique du travail
CG : Conseil général
CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGP : Commissariat général du Plan
CGSS : Caisse générale de sécurité sociale
CGT : Confédération générale du travail
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU : Centre hospitalier universitaire

CILE : Comité interministériel de lutte contre l'exclusion
CLP : Commissaire à la lutte contre la pauvreté
CLS : Contrat local de santé
CLTSDS : Comité local du travail social et du développement social
CMU : Couverture maladie universelle
CMU-C : Couverture maladie universelle - complémentaire
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM : Caisse nationale d'assurance maladie
CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNE : Comité national d'évaluation
CNLE : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNOUS : Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNPA : Conseil national des personnes accueillies et accompagnées
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG : Convention d'objectifs et de gestion
CoSPoF : Congrès des associations francophones de science politique
CP : Classes préparatoires
CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie
COPIL : Comité de pilotage
CR : Conseil régional
CRA : Comité régional de l'administration
CRAPE : Centre de recherches sur l'action publique en Europe
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRES : Comité régional d'éducation pour la santé
CRESAL : Centre de recherches et d'études sociologiques appliquées de la Loire
CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CRPA : Conseil régional des personnes accueillies et accompagnées
CSDH : Commission on social determinants of health ou Commission des déterminants sociaux de la santé
CSE : Comité social et économique
CSG : Contribution sociale généralisée
CSPI : Canadian Scholars' Press Inc.
CSS : Complémentaire santé solidaire
CTEC : Convention territoriale d'exercice concerté des compétences
CTM : Collectivité territoriale de Martinique
CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale
CVS : Conseil de la vie sociale
DALO : Droit au logement opposable
DASEN : Directeur académique des services de l'Éducation nationale
DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDEC : Direction diocésaine de l'enseignement catholique
DDETS : Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

DDETSPP : Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations
DDS : Direction de la sécurité sociale
DG : Directeur général
DGCL : Direction générale des collectivités locales
DGCS : Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGESCO : Direction générale de l'enseignement secondaire
DGOS : Direction générale de l'offre de soins
DGS : Directeur général ou direction générale des solidarités
DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DIPLP : Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DMSMP : Délégation ministérielle à la santé mentale et psychiatrie
DOM-TOM : Départements d'Outre-Mer et territoires d'Outre-Mer.
DPA : Développement du pouvoir d'agir
DPH : Dispositif premières heures
DPPEF : Direction de la prévention, de la protection de l'enfant et de la famille
DPT : Document de politique transversale
DRAJES : Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DREETS : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DROM : Départements et régions d'Outre-Mer
DROM-COM : Département et régions d'Outre-Mer et collectivités d'Outre-Mer
DSD : Direction de la solidarité départementale
DSDEN : Direction des services départementaux de l'Éducation nationale
EAJE : Établissements accueillant des jeunes enfants
EGTS : États généraux du travail social
EHESP : École des hautes études en santé publique
EITI : Entreprise d'insertion de travail indépendant
EMSS : Équipe mobile sociale et de santé
EN : Éducation nationale
ENA : École nationale de l'administration
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
EPL : Établissement public local d'enseignement
ESA : État social actif
ESS : Économie sociale et solidaire
ETP : Emploi à temps plein
EVS : Espaces de vie sociale
FACE : (Clubs) Fondation agir contre l'exclusion
FAJ : Fonds d'aide aux jeunes
FAJeM : Fonds d'aide aux jeunes en Métropole

FAP : Fondation Abbé Pierre
FAPI : Fonds d'appui aux politiques d'insertion
FAS : Fédération des acteurs de la solidarité
FEDER : Fonds européen de développement régional
FILOSOFI : Fichier localisé social et fiscal
FILOUE : Fichier localisé des enfants usagers d'établissements accueillant des jeunes enfants
FIR : Fonds d'intervention régional
FJT : Foyer de jeunes travailleurs
FNAS : Fédération nationale des acteurs de la solidarité
FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FNAVDL : Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement
FNDOLLTS : Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux
FNTP : Fédération nationale des travaux publics
FSDIE : Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes
FSE : Fonds social européen
FSL : Fonds de solidarité pour le logement
FUE : Fonctionnement de l'Union européenne
FUL : Fonds d'urgence au logement
GCRI : Groupe citoyen ressources en insertion
GCSMS : Groupement de coopération social et médico-social
GIP : Groupe ou groupement d'intérêt public
GIPA : Garantie contre les impayés de pension alimentaire
GLU : Garantie universelle des loyers
GRAAL : Groupe de recherche pour l'aide et l'accès au logement
GREPA : Groupes « Réfléchir Ensemble, Proposer et Agir »
GT : Groupe de travail
HCSP : Haut conseil de la santé publique
HCTS : Haut conseil du travail social
HDR : Habilitation à diriger des recherches
IAE : Insertion par l'activité économique
IAP : Instrument d'action publique
IFERISS : Institut fédératif d'études et de recherches interdisciplinaires santé société
IGA : Inspection générale de l'administration
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
IGJS : Inspection générale de la jeunesse et des sports
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRDES : Institut de recherche et documentation en économie de la santé
IREPS : Instance régionale d'éducation et de promotion santé
IRES : Institut de recherches économiques et sociales
IRTS : Institut régional du travail social
IS : Investissement social
ISS : Inégalités sociales de santé
JeM : Jeune en Métropole

LAM : Lits d'accueil médicalisés
LGDB : Librairie générale de droit et de jurisprudence
LHSS : Lits halte soins santé
LIEPP : Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques
MAJT : Maison d'accueil du jeune travailleur
MAM : Maison d'assistantes maternelles
MAPTAM : (Lois de) Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles
MDIE : Maison départementale insertion et emploi
MEDEF : Mouvement des entreprises de France
MEL : Métropole européenne de Lille
MFS : Maison France service
MIE : Mineur isolé étranger
MIRE : Mission recherche
MMPCR : Mission métropolitaine des conduites à risques
MNA : Mineur non accompagné
MOC : Méthode ouverte de coordination
MSA : Mutualité sociale agricole
MSH : Maison des sciences de l'homme
MT : Métropole de Toulouse
NEET : Not in employment, education or training ou jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation
NOTRe : (Loi sur) la Nouvelle gouvernance territoriale de la République
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
ODAS : Observatoire national de l'action sociale
OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques
OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
ONDAM : Objectif national de dépenses d'assurance maladie
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
ONU : Organisation des nations unies
OPH : Office public de l'habitat
OTE : (Réforme) de l'Organisation territoriale de l'État
PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur
PACEA : Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
PAE : Point action économique
PAEJ : Points accueil et écoute jeunes
PASIP : Premier accueil social inconditionnel de proximité
PASS : Permanences d'accès aux soins de santé
PCB : Points conseils budgets
PDAHI : Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PDALPD : Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées
PDALPHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDEC : Préfet délégué pour l'égalité des chances
PDI : Plan départemental d'insertion
PEC : Parcours emploi compétences

peIS : Perspective d'investissement social
PEP31 : (Association) départementale des pupilles de l'enseignement public de la Haute-Garonne
PETR : Pôle d'équilibre territorial rural
PIA : Programme d'investissements d'avenir
PIC : Plan d'investissement dans les compétences
PIMMS : Point d'information médiation multiservices
PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration
PLF : Projet de loi de finances
PLIE : Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi
PLS : Prêt locatif social
PLUS : Prêt locatif à usage social
PMI : Protection maternelle et infantile
PNAI : Plan national d'action pour l'inclusion sociale
PNAPES : Plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale
PNUD : Programme des nations unies pour le développement
PPE : Prime pour l'emploi
PPGP : Petits pas – grands pas
PPPIS : Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
PRAPS : Programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins des plus démunis
PRIC : Pacte régional d'investissement dans les compétences
PRS : Plan régional de santé
PSD : Pôle des solidarités départementales
PTMS : Projet territorial de santé mentale
PV : Politique de la ville
QPV : Quartier politique de la ville
RCB : Rationalisation des choix budgétaires
REP + : Réseau d'éducation prioritaire renforcée
RFAS : Revue française des affaires sociales
RGPP : Révision générale des politiques publiques
RMI : Revenu minimum d'insertion
RNCPS : Répertoire national commun de la protection sociale
RQTH : Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé
RSA : Revenu de solidarité active
RSE : Responsabilité sociale des entreprises
RUA : Revenu universel d'activité
SDF : Sans domicile fixe
SDJES : Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
SdTP : Approche de « Santé dans toutes les politiques »
SFSP : Société française de santé publique
SG : Secrétaire général
SGAR : Secrétaire général pour les affaires régionales
SGMAS : Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation

SIII : Stratégie d'investissement social inclusive
SISC : Stratégie d'investissement social ciblée
SISS : Stratégie d'investissement social stratifiée
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNPLP : Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté
SNS : Stratégie nationale de santé
SoliHA : Solidaires pour l'habitat
SPE : Service public pour l'emploi
SPF : Secours populaire français
SPI : Service public d'insertion
SPIE : Service public de l'insertion et de l'emploi
SPIFEB : Service public pour l'insertion, la formation et l'emploi en Bretagne
SPRO : Service public régional de l'orientation
SRU : (Loi relative à la) Solidarité et au renouvellement urbain
SYPLO : Système d'information priorité logement
TAPAJ : Travail alternatif payé à la journée
TMAP : (Chaire) Territoires et mutations de l'action publique
TMS : Troubles musculo-squelettiques
TZCLD : Territoire zéro chômeur de longue durée
TZNR : Territoire zéro non-recours (aux droits)
UD : Union ou unité départementale
UDCCAS : Union départementale des centres communaux d'action sociale
UDV : Union diaconal du Var
UE : Union européenne
UMR : Unité mixte de recherche
UNAF : Union nationale des associations familiales
UNCCAS : Union nationale des centres communaux d'action sociale
UNESCO : Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNIOPSS : Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
URI : Union régionale interprofessionnelle
URIOPSS : Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux
UTPAS : Unités territoriales de prévention et d'action sociale
VP : Vice-Président
VRAC : Vers un réseau d'achats en commun
WOSPI : (Programme international de recherche) « The world politics of social investment » ou la politique mondiale de l'investissement social
WWC : (Logique) des What works centers
ZEP : Zone d'éducation prioritaire

ANNEXE 7 - Table des illustrations

1. Clarifications notionnelles (1) - Instances impliquées dans la gestion de la question sociale	9
2. Clarifications notionnelles (2) – Instrumentation de l’action publique et différenciation territoriale	12
3. Panel des territoires retenus pour les investigations – Terrains pour entretiens, observations, examen des conventions..	14
4. Le panel des acteurs rencontrés en entretien – Distribution géographique et institutionnelle	15
5. 1975 / 2000 - L’émergence d’une « nouvelle » catégorie d’action - Sources d’expertise.....	24
6. 1975 / 2000 - L’émergence d’une « nouvelle » catégorie d’action - Dispositifs	28
7. Les années 2000 – Cohésion, activation et inclusion - Sources d’expertise.....	34
8. Les années 2000 – Cohésion, activation, inclusion - Dispositifs	39
9. Repérage d’acteurs impliqués dans l’évolution des références orientant la gestion française de la question sociale et particulièrement la lutte contre la pauvreté	41
10. Répartition des énoncés évaluatifs en fonction des rapports et des thèmes concernés.....	46
11. Répartition thématique des énoncés évaluatifs en fonction de l’orientation des appréciations (positives / négatives)....	46
12. Répartition des énoncés évaluatifs en fonction de l’orientation (positive / négative) des appréciations, pour chaque rapport	47
13. Nombre d’énoncés par critère et par thème	48
14. Nombre d’énoncés par critère suivant que l’appréciation est positive ou négative.....	48
15. Répartition des recommandations en fonction des thématiques.....	49
16. Répartition des recommandations en fonction des apprentissages attendus.....	50
17. Les principales voies de réformes de l’État providence.....	61
18. La différenciation des régimes d’État providence - Récapitulatif.....	62
19. Depuis 2013 – La lutte contre la pauvreté érigée en mobilisation nationale – Sources d’expertise.....	71
20. Depuis 2013 – La lutte contre la pauvreté érigée en mobilisation nationale – Dispositifs et annonces.....	71
21. Reclassement des 35 mesures initiales par grandes thématiques (8)	80
22. Reclassement par grandes thématiques (8) des GT régionaux tels que préfigurés au niveau national	81
23. Caractérisation des mesures de la SNPLP au regard des voies de réforme de l’État providence proposées par le programme WoSPI.....	82
24. Caractérisation des mesures initiales de la SNPLP considérées comme relevant de la peIS en fonction des différentes stratégies d’investissement social proposées par le programme WoSPI	86
25. Caractérisation des mesures initiales de la SNPLP considérées comme relevant de la peIS en fonction des différentes logiques d’action proposées par le programme WoSPI.....	87

26. Les quatre voies de réformes de l'État Providence et la déclinaison de la peIS en 3 options différentes.....	90
27. Caractérisation des mesures de la SNPLP relevant de la peIS (orientations stratégiques et lignes d'action) à partir de la proposition typologique du programme WOSPI	91
28. La mise en œuvre de la SNPLP (2019-2021) - Concertations, mobilisations et expertises	110
29. La mise en œuvre de la SNPLP (2018-2021) - Dispositifs.....	123
30. Reclassement de l'ensemble des 49 mesures (initiales et actualisées) par grandes thématiques (8).....	128
31. Caractérisation des 14 mesures apparues durant la mise en œuvre de la SNPLP (DIPLP, 2021)	129
32. Le Plan « France Relance »	131
33. Quatre dimensions constitutives de l'action collective et d'un « réseau d'action publique »	134
34. Répartition des animateurs des GT par type d'organisme et par région (6)	158
35. Répartition des animateurs des GT par statut et par région (6)	160
36. Répartition des animateurs des GT par statut et par thématique (8)	161
37. Ensemble des mesures contractualisées - Engagements prévisionnels par départements – Bretagne – 2019.....	192
38. Ensemble des mesures contractualisées - Engagements prévisionnels par départements – Hauts-de-France – 2019.....	192
39. Répartition prévisionnelle : Mesures socles / Mesures d'initiative départementale - Bretagne – 2019	193
40. Répartition prévisionnelle : Mesures socles / Mesures d'initiative départementale – Hauts-de-France – 2019.....	193
41. Ensemble des mesures contractualisées - Engagements prévisionnels par départements et sur ensemble Bretagne – 2019	194
42. Ensemble des mesures contractualisées - Engagements prévisionnels par départements et sur ensemble Hauts-de-France – 2019.....	194
43. Ensemble des mesures contractualisées - Répartition prévisionnelle État et Départements-Ensemble Bretagne – 2019	195
44. Ensemble des mesures contractualisées - Répartition prévisionnelle État et Départements - Ensemble Hauts-de-France – 2019	195
45. Ensemble des mesures contractualisées - Répartition prévisionnelle État et par Départements - Ille-et-Vilaine / Côtes-d'Armor / Finistère - 2019	196
46. Ensemble des mesures contractualisées - Répartition prévisionnelle État et par Départements - Morbihan – 2019.....	196
47. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles - Morbihan – 2019.....	197
48. Répartition prévisionnelle État / Département pour l'ensemble des mesures contractualisées - Somme - 2019.....	197
49. Ensemble des mesures socles - Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble Bretagne – 2019.....	198
50. Ensemble des mesures d'initiative départementale - Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble Bretagne – 2019.....	198
51. Ensemble des mesures socles - Répartition prévisionnelle État/Départements - Ensemble Hauts-de-France – 2019.....	198

52. Ensemble des mesures d'initiative départementale - Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble Hauts-de-France – 2019	199
53. Ensemble des mesures spécifiques au Bassin minier - Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble Hauts-de-France – 2019	199
54. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Ensemble Bretagne – 2019	200
55. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Ensemble Hauts-de-France – 2019	200
56. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Ille-et-Vilaine – 2019.....	202
57. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Morbihan – 2019	202
58. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Côtes d'Armor – 2019	202
59. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Finistère – 2019.....	202
60. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Nord - 2019	204
61. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Pas-de-Calais – 2019	204
62. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Oise – 2019.....	204
63. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Somme– 2019.....	205
64. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Aisne– 2019.....	205
65. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles - Ensemble de la Bretagne – 2019	206
66. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles - Ensemble Hauts-de-France – 2019.....	206
67. Mesures d'initiative départementale : classement thématique - Ensemble des départements Bretagne – 2019.....	208
68. Mesures d'initiative départementale : montants moyens des actions - Ensemble des départements Bretagne – 2019	209
69. Engagements État / Métropole / autres type de financements - Les 5 Métropoles du panel – 2020.....	210
70. Répartition thématique des mesures contractualisées - Les 5 Métropoles du panel – 2020.....	211
71. 5 instructions ministérielles en 2 ans : entre maquis administratif et ajustement bienvenu	219
72. Engagements et répartitions prévisionnelles : mesures contractualisées / mesures socles / mesures d'initiative départementale - Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020.....	262
73. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures socles - Département de Seine-Saint-Denis - 2019 et 2020.....	263
74. Répartitions prévisionnelles État / Département des différentes mesures socles - Département de Seine-Saint-Denis - 2019 et 2020	264
75. Mesures d'initiative départementale : classement thématique - Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020.....	266
76. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures d'initiative départementale - Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020	268
77. Répartitions prévisionnelles État / Département des différentes mesures d'initiative départementale - Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020.....	269

78. Engagements et répartitions prévisionnelles et réalisées : mesures contractualisées / mesures socles / mesures d'initiative départementale - Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020	273
79. Répartitions prévisionnelles et réalisées des différentes mesures socles - Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020	275
80. Mesures d'initiative départementale : classement thématique - Département des Hautes-Pyrénées – 2019 et 2020	277
81. Répartitions prévisionnelles et réalisées des différentes mesures socles - Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020	279
82. Engagements et répartitions prévisionnelles : mesures contractualisées/mesures socles/mesures d'initiative départementale /mesures du Bassin minier - Département du Nord – 2019, 2020, 2021.....	284
83. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures socles - Département du Nord 2019, 2020, 2021.....	286
84. Mesures d'initiative départementale : classement thématique - Département du Nord – 2019, 2020, 2021.....	287
85. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures d'initiative départementale - Département du Nord 2019, 2020, 2021	291
86. Mesures du Bassin minier : classement thématique - Département du Nord – 2019, 2020, 2021	293
87. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures du Bassin minier - Département du Nord 2019, 2020, 2021	294
88. Part des différents axes au sein de l'ensemble des mesures contractualisées – Métropole de Dijon – en 2020 (budget prévisionnel).....	303
89. Part des financements État / Métropole pour l'ensemble des mesures contractualisées - Dijon Métropole – en 2020 (budget prévisionnel).....	304
90. Montants et parts des financements État / Métropole pour chacun des axes contractualisés - Dijon Métropole – en 2020 (budget prévisionnel)	304
91. Appréciations des effets de la SNPLP au titre de son ambition transformatrice sur 10 dispositifs en fonction de leurs degrés apparents d'innovation et d'intersectorialité	314
92. Modélisation de la gouvernance de la SNPLP et effets potentiels sur les réseaux d'action publique de la lutte contre la pauvreté.....	332
93. Les indicateurs issus des rapports d'exécution 2020	338
94. Modélisation de la gouvernance multiniveaux dans le domaine de l'action sociale et des solidarités.....	364