



**« 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*

Synthèse analytique

Janvier 2022

Sous la direction scientifique de Romain Pasquier (directeur de recherche au CNRS), cette recherche s'est déroulée de novembre 2020 à décembre 2021 au sein du laboratoire ARENES (UMR CNRS, 6051) et en lien avec la Chaire « Territoires et mutations de l'action publique » (TMAP) de Sciences Po Rennes et l'École des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP). Rejoignant les enjeux évaluatifs de l'appel à projet de recherche (Comité d'évaluation de la SNPLP, 2020), ce travail a bénéficié d'une subvention de France Stratégie.

S'appuyant sur des expertises en science politique et en sociologie, l'objectif général de ce projet est d'éclairer scientifiquement l'orientation et la gouvernance de la lutte contre la pauvreté, replacée comme l'une des composantes importantes de l'action sociale.

Construite à partir de trois entrées principales (Présentation de la démarche de recherche – Analyse et principaux résultats – Conclusions, recommandations et perspectives), la présente synthèse analytique est tirée d'un rapport de recherche plus conséquent qui présente en détail les différents matériaux recueillis ainsi que d'un rapport thématique approfondissant la question des relations entre santé et SNPLP.

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 leurs recommandations scientifiques.

SOMMAIRE

I. PRESENTATION DE LA DEMARCHE DE RECHERCHE	3
1. Hypothèse générale et questions de recherche	3
2. L'enquête réalisée	4
II. ANALYSE ET PRINCIPAUX RESULTATS	8
1. Trajectoire socio-historique et perspective réformatrice	8
1.1. Un processus d'institutionnalisation à replacer sur le temps long	9
1.2. L'investissement social comme ressource de premier ordre	15
2. Audace modernisatrice, refroidissement doctrinal et stabilisation gestionnaire	20
2.1. La promesse des premiers temps et l'enrôlement des acteurs	20
2.2. Fragilisations, risques de délitement et Plan de relance	25
2.3. Une configuration thématique qui bascule : le cas de la santé	31
2.4. Ajustement instrumental et bricolage institutionnalisé	37
3. Entre intégration et différenciation : une composition inachevée	43
3.1. Le déploiement inégal des dispositifs	44
3.2. Des apprentissages qui restent à confirmer	46
3.2. Le développement assez erratique de la confiance inter-organisationnelle	50
3.3. Une association très relative de la société civile	52
3.4. L'importance des configurations régionales	56
3.5. La singularité des processus de localisation de la SNPLP	59
3.6. L'apport non négligeable des Commissaires	62
CONCLUSION, RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES	65
Retour sur le terreau cognitif et le déploiement de la SNPLP	65
Un double enjeu idéationnel et institutionnel	67
Modélisation des processus de gouvernance multiniveaux	69
Investissement social et solidarité(s) : la question du changement, des élites et du leadership	72
Trois scénarii pour penser les futurs possibles	76
Liste des sigles	80
Liste des figures	83
Bibliographie de synthèse	84
Littérature scientifique	84
Corpus documentaire issu de la littérature grise (hors contractualisation territoriale)	90

I. Présentation de la démarche de recherche

Notre démarche de recherche envisage la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) comme un « instrument d'action publique »¹, au service du nouveau régime d'*action sociale*² en voie d'institutionnalisation en France. Inscrivant l'analyse au regard du temps long, la conception et la mise en œuvre de cette stratégie nationale sont interrogées au titre de la perspective d'investissement social (dimension idéationnelle) et au titre de la gouvernance multiniveaux (dimension institutionnelle). L'enquête menée se base sur une analyse de la littérature scientifique, un examen des documents politico-administratifs (instructions, guides, rapports, conventions, bilans...), une série d'auditions et d'observations de réunions ainsi que sur 120 entretiens individuels et collectifs.

1. Hypothèse générale et questions de recherche

Depuis le début des années 2000 s'installerait en France un régime d'action sociale marqué par l'investissement social et organisé autour d'une nouvelle instrumentation (programmes nationaux, appels à projets, indicateurs d'évaluation...) (Cassiers, Pochet, Veille, 2005 – Boyer, 2006). En s'appuyant sur cette hypothèse générale de transformation, le travail de recherche interroge dans quelle mesure la SNPLP s'avère un marqueur³ du déploiement d'un « État social actif à la française » (ESA) (Rouzeau, 2016).

Au croisement de l'approche cognitive des politiques publiques (Muller, 2000 – Sabatier, Schlager, 2000) et de l'analyse néo-institutionnaliste (Hall et Taylor, 1997 - Pierson, 2004), nos investigations visent à documenter l'orientation idéationnelle de la SNPLP et les processus de gouvernance multiniveaux à travers lesquels elle est mise en œuvre.

- Du point de vue idéationnel, le document « Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous » (DIPLP, octobre 2018) présente la SNPLP comme devant concourir au développement du « capital humain »⁴. À distance du protectionnisme social, de la logique allocative et de l'action caritative, les intentions des promoteurs de la SNPLP apparaissent ainsi fortement influencées par la « perspective d'investissement social » (peIS)⁵ qui promeut les interventions ciblées sur la petite enfance, le renforcement de la lutte contre le décrochage

¹ « Un instrument d'action publique est 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).

² Dans ce travail et de manière assez extensive, la notion « d'action sociale » 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.

³ Par « marqueur », nous entendons, d'une part, un vecteur qui contribuerait à ce déploiement de l'ESA et, d'autre part, un traceur qui en rendrait compte.

⁴ Le « capital humain » recouvre les connaissances, compétences et habiletés qui facilitent l'employabilité, la productivité et contribuent au bien-être économique et social (OCDE, 1998, 2001).

⁵ Nous empruntons à Chantal Nicole-Drancourt la notion de « perspective » : la plasticité de ce terme permet de recouvrir des appropriations différenciées de cette référence, en particulier en fonction des cultures nationales. Le sigle (peIS) juxtaposant minuscule et majuscule permet de mettre l'accent sur IS, au sens d'investissement social.

scolaire ou encore l'accompagnement mobilisateur vers l'emploi (Dufour et al., 2008 – Palier, 2014 – Nicole-Drancourt, 2015)⁶.

- Du point de vue de sa gouvernance (Pasquier, Simoulin et Weisbein, 2007 – Poupeau, 2017), la SNPLP prend place dans un paysage français où la montée en charge de l'administration des affaires sociales (droits sociaux, services sociaux, prestations...) s'est historiquement accompagnée d'un effacement des centres de commandement locaux. Cependant, à partir des années 1980, cette trajectoire nationale redécouvre les vertus de la proximité (décentralisation, contractualisation). Plus récemment, dans le cadre du déploiement de l'ESA, les autorités nationales, se voulant davantage « stratèges » (Bézès, 2005 - Bance, 2016), cherchent à concilier référentiels nationaux et initiatives locales, mobilisation d'une pluralité de parties prenantes et implication des personnes directement concernées.

Ainsi, depuis 2018, les orientations initiales et la gouvernance de la SNPLP, tout en se trouvant enchâssées dans le « modèle français » de politiques publiques (Muller, 1990, 1992), ambitionneraient de s'en dégager. Afin de statuer sur la réalité de cette rupture, il convenait d'interroger la configuration générale qu'alimente la SNPLP (philosophie d'action, options stratégiques et interventions promues / portage présidentiel et pilotage politique, administration et animation, contractualisations territoriales et mobilisation des réseaux locaux...), en regardant si elle s'émancipe, d'une part, de la conception catégorielle et fortement réparatrice de l'action sociale française (Bec, 1998) et, d'autre part, d'un style d'action publique et d'un modèle d'administration territoriale caractérisés par la verticalité, la sectorialité et l'importance de la technocratie étatique (Epstein, 2015, 2020 - Pasquier, 2021).

2. L'enquête réalisée

Cette synthèse analytique ainsi que le rapport de recherche dont elle est issue s'appuient sur le recueil et le traitement de matériaux issus de la littérature scientifique, d'un corpus documentaire d'origine institutionnelle et administrative, d'observations (16), d'entretiens (120) et de séances de travail collectif (9). Ces investigations ont été menées dans le cadre d'une enquête générale complétée par un approfondissement thématique visant à examiner plus avant les relations entre la SNPLP et les dispositifs de santé, en particulier ceux qui concernent particulièrement les personnes vulnérables.

Au titre des observations, nous avons pu assister à 11 auditions de Commissaires à la lutte contre la pauvreté (CLP) menées par le Président du Comité d'évaluation ainsi qu'à 5 réunions territoriales⁷.

⁶ C'est aussi ce que pointe Dominique Giorgi, qui présente la SNPLP comme significative de « l'émergence de l'État d'investissement social » (2019, p. 61).

⁷ Conférence régionale dans les 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.

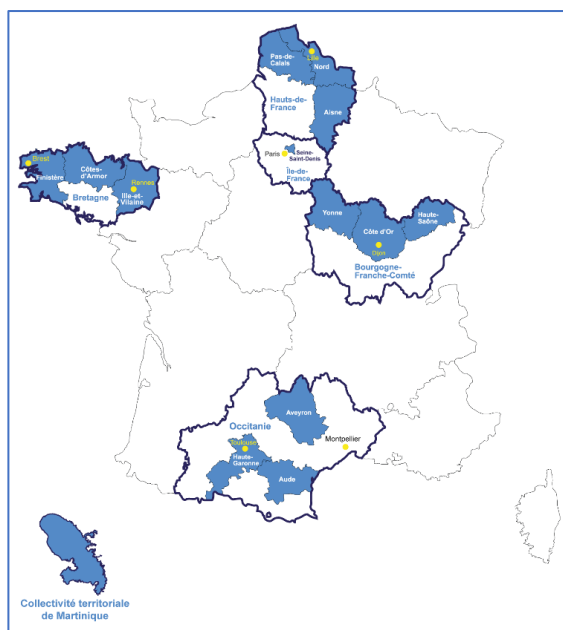
Lors des 120 entretiens, nous avons interrogé 164 acteurs positionnés, au sein de l'État, des collectivités locales, des organismes de protection sociale et de Pôle Emploi, des associations ainsi que des personnes concernées et quelques chercheurs (*figure 1, ci-après*). Parmi eux, 42 étaient des acteurs nationaux et 122 des acteurs territoriaux⁸.

Etat central	Commissaires	Etat local (corps préfectoral)	Emploi et protection sociale	Collectivités locales et EPCI	Associations	Secteur socio économique	Personnes concernées	Recherche Expertise
21	5	31 (8)	12	44	38	5	4	4

Conseils régionaux	Conseils départementaux	Métropoles	Communes	Association de représentants de collectivité
9	25	5	1	4

1. Le panel des 164 acteurs rencontrés en entretien⁹

Les entretiens territoriaux ont été organisés au niveau de 6 régions (Bourgogne-France-Comté, Hauts-de-France, Île-de-France, Martinique, Occitanie) et de 13 départements s'y référant



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

⁸ Dans le cadre de ces investigations, l'approfondissement thématique « Santé » a donné lieu à 22 entretiens correspondant à 14 acteurs nationaux et 20 acteurs territoriaux.

⁹ Pour une présentation plus détaillée, voir le rapport complet et en particulier son annexe « L'organisation de l'enquête : auditions, territoires et acteurs ».

La construction de ce panel des territoires (*figure 2, ci-dessus*). vise à combiner une diversité de contextes sur le plan géographique et sociodémographique (répartition géographique sur le territoire national, effectif de la population, taux de pauvreté, répartition entre territoires urbains/ruraux...), sur le plan politico-institutionnel (présence ou non d'une Métropole ; orientations des exécutifs locaux...) et en matière de mise en œuvre de la SNPLP (Régions ayant et n'ayant pas contractualisé, territoires « démonstrateurs » et « non démonstrateurs », stabilité ou changement dans l'affectation du Commissaire...).

Outre les réunions régulières de l'équipe de recherche, la démarche de recherche a été ponctuée de temps d'échanges collectifs avec la Délégation interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté (DIPLP) et les Commissaires (2), avec le binôme de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) travaillant spécifiquement sur la contractualisation (3), avec les membres du comité de pilotage de l'appel à projet et de suivi de notre recherche (4), ainsi qu'un séminaire scientifique organisé au sein de la chaire TMAP et du laboratoire ARENES le 10 septembre 2021 (1).

Au titre des investigations, mentionnons quelques difficultés rencontrées : accès aux documents conventionnels chronophage et restant partiel (contrats territoriaux et rapports d'exécution) ; défaillances de classement et manque d'actualisation de la plateforme collaborative numérique ; association des Commissaires plus modeste que prévue (agendas très chargés) ; communication tardive du rapport de l'IGAS ; absence de réponse à notre sollicitation d'entrevue de la part du cabinet de la Présidence de la République. Il convient aussi de noter la faible mobilisation des représentants du corps préfectoral, des élus et des personnes concernées : nos intermédiaires (Commissaires, chargés de missions, associations...) mettant généralement en avant la difficulté qu'ils éprouvent à envisager d'associer ces différents types d'acteurs, pensant difficile de les intéresser à un travail scientifique centré sur la gouvernance et non sur les effets de la SNPLP pour les publics.

Soulignons enfin trois points au sujet des mesures pouvant être référées à la SNPLP. Concernant le repérage des mesures initiales, nous nous sommes appuyés sur l'inventaire stabilisé, en concertation avec la DIPLP, par le Conseil d'évaluation (35)¹⁰. Concernant les mesures apparues après le lancement de la SNPLP, nous avons pris en compte celles mises en exergue dans le bilan d'étape publié en octobre 2021 par la DIPLP (14)¹¹. Nous avons alors catégorisé ces différentes mesures (49) en nous appuyant sur les distinctions analytiques issues du programme

¹⁰ Selon le rapport à orientation méthodologique de mars 2020 du Comité d'évaluation (p. 51 et suivantes), la SNPLP s'organise initialement autour de 35 mesures.

¹¹ Dans ce travail de recherche nous avons décidé de nous intéresser à l'ensemble des mesures présentées dans les bilans de la DIPLP : <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/bilan-d-etape-3-ans-de-la-strategie-pauvrete>. Ainsi nous basant sur les sous-titres de ce document (DIPLP, 2021b, p. 26 et suivantes), nous avons identifié 14 mesures apparues « au fil de l'eau », c'est-à-dire après le lancement de la SNPLP. Cette prise en compte par notre équipe de recherche ne vaut pas arbitrage sur la « véritable imputabilité » de ces mesures (DIPLP et/ou initiatives ministérielles spécifiques), si tant est d'ailleurs que celle-ci puisse être effectuée de manière définitivement opposable.

international de recherche « The World Politics of Social Investment »¹² (Palier, Garritzmann et Häusermann, à paraître). Afin de vérifier nos interprétations, nous avons vérifié auprès d'un des responsables de ce programme notre orientation méthodologique et le bien fondé des opérations d'inférence que nous avons réalisées.

¹² Le projet international de recherche « World Politics of Social Investment » (WoPSI) vise à expliquer la variance des programmes d'investissement social et des réformes de l'investissement social entre les pays démocratiques de différentes régions du monde. En particulier, les travaux réalisés dans ce cadre mettent l'accent sur les facteurs clés que sont, suivant les pays, les coalitions politiques (les acteurs et leurs intérêts) et l'ancrage institutionnel des différentes politiques d'investissement social : [Accueil - La politique mondiale de l'investissement social \(politicsofsocialinvestment.org\)](http://politicsofsocialinvestment.org).

II. Analyse et principaux résultats

Le travail de recherche a été organisé en trois grands volets : planification et pilotage national de la stratégie pauvreté, contractualisation et administration territoriale, appropriation de la stratégie par les acteurs et ses effets en termes de configurations d'action. Si le rapport général et complet de la recherche suit cette trame d'enquête, l'analyse synthétique proposée dans ce document suit une ligne problématique distinguant in fine trois parties : la trajectoire socio-historique dans laquelle s'inscrit la lutte contre la pauvreté et la perspective réformatrice qui sous-tend la SNPLP (i) ; l'audace modernisatrice puis le refroidissement doctrinal et enfin la stabilisation gestionnaire qui jalonnent la mise en œuvre de la SNPLP (ii) ; la composition inachevée que représente la SNPLP dont les effets sur les dispositifs et les réseaux d'action publique oscillent entre intégration et différenciation (iii).

1. Trajectoire socio-historique et perspective réformatrice

A travers ce travail de recherche, tout d'abord, nous cherchons à répondre aux questions suivantes : *En France et en moyenne période, comment rendre compte de la trajectoire de lutte contre la pauvreté ? Quels ont été les apports des évaluations du Plan interministériel 2013-2017 ? Dans ce cadre, comment caractériser la SNPLP du point de vue de ses intentions initiales ? 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) ?*

La première partie du rapport s'appuie sur l'acceptation suivant laquelle un instrument d'action publique tel que la SNPLP se constitue par stratifications successives : l'examen de son contenu ne peut donc s'effectuer ex nihilo mais nécessite d'envisager les continuités et les ruptures dont il est porteur (Aggeri, 2014). De plus, analyser la consistance et la portée de la SNPLP nécessite de replacer cet instrument au sein de la « trajectoire de réformes » à laquelle il contribue (Bezès, Palier, 2018)¹³. Ainsi, examinée sur le temps long, la lutte contre la pauvreté oscille-t-elle entre compassion et répression (Geremek, 1987 - de Swaan, 1995) et, plus récemment, entre protection et activation (Castel, 2009 – Duvoux, 2012). Témoignant de la « (ré ?)institutionnalisation »¹⁴ de ce domaine d'action qui trouve une première traduction à travers le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017)¹⁵, la SNPLP (2018-2022) s'avère emblématique des évolutions parcourant le régime français d'action sociale.

¹³ « 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 » (Bezès, Palier, 2018, p. 1083).

¹⁴ En intégrant le préfixe (re), nous soulignons le retour de la pauvreté sur la scène des problèmes publics inscrits à l'agenda s. 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.

¹⁵ Dans la suite de ce document, nous utilisons la dénomination simplifiée de « Plan Pauvreté (2013-2017) ».

1.1. Un processus d'institutionnalisation à replacer sur le temps long

Durant les Trente Glorieuses, le couplage entre croissance socioéconomique et développement de la protection sociale contribue à une société qui n'envisage plus la pauvreté que comme un phénomène marginal hérité des temps anciens. Cependant, dans les plis et les creux du régime français d'État-Providence, persistent des médiations confessionnelles, associatives ou encore communales qui interviennent en matière de logement d'urgence et d'aide alimentaire (Payre, 2007 - Pascal, 2014). Elles concourent, localement mais à bas bruit, à la délivrance de secours envers les plus pauvres. Ces dispositifs d'aide et d'assistance s'avèrent alors faiblement portés politiquement et sont peu visibles pour l'opinion publique (Retière, Le Crom, 2018 - Aguilera, Rouzeau, 2020).

Or, à la suite des crises pétrolières des années 1970, le chômage structurel met à mal cette équation fordiste : les problèmes économiques et sociaux se renouvellent, au point que la croyance dans la croissance comme principale source du développement social se retrouve questionnée. Parallèlement, la « soutenabilité » du régime de la protection sociale n'apparaît plus définitivement assurée (Chauvel, 2006). Progressivement, les questions relatives à la précarité et la « nouvelle pauvreté » reprennent une place importante sur l'agenda des politiques publiques.

Quatre séquences – qui pour partie se chevauchent - permettent de rendre compte du processus d'institutionnalisation à travers lequel la pauvreté (re ?) devient une catégorie d'action publique :

- 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 régulations (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 double rhétorique de la cohésion sociale et de l'inclusion ainsi que par l'invention des « solidarités actives » (2000-2013),
- l'avènement de la pauvreté comme cible d'une « mobilisation nationale » à travers une dynamique d'intervention intersectorielle (Plan pauvreté 2013-2017),
- les ambitions transformatrices de la SNPLP (2017-2022) fortement influencées par la peIS, elle-même en rupture avec les orientations historiques du régime français d'action sociale protectionniste, corporatiste et sectoriel.

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 jour à partir des années 1980, tentent de conjurer, particulièrement au sein des classes moyennes et populaires, la crainte de l'exclusion. Centrées sur les quartiers d'habitat social, les interventions socio-urbaines sont travaillées entre les instances interministérielles de la politique de la ville et les représentants élus des « gouvernements urbains » (Donzelot et Estèbe, 1994 - Tissot, 2007 - Epstein, 2013).

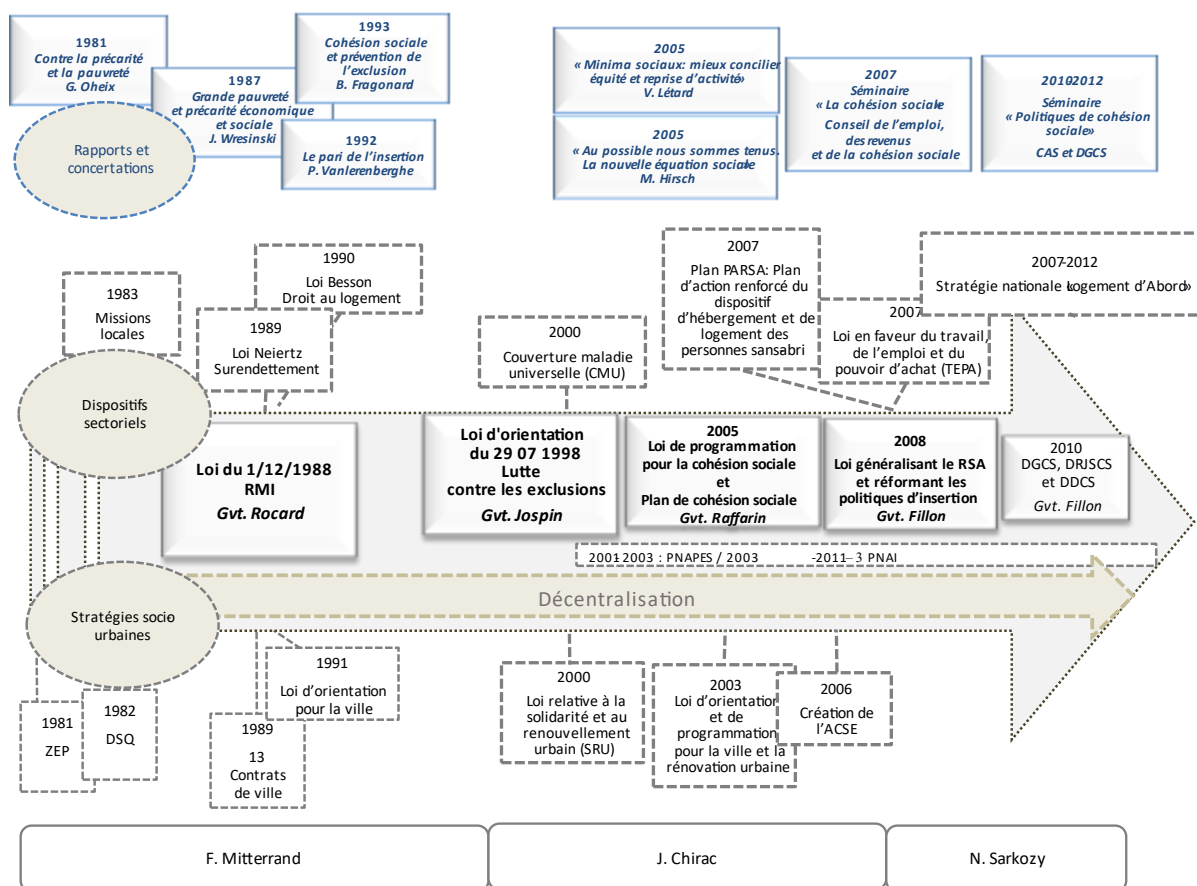
Sur la même période, cherchant à articuler allocation, contractualisation avec les bénéficiaires et accompagnement socio-professionnel, les politiques d'insertion mobilisent les administrations centrales sectorielles (affaires sociales et, secondairement, travail et emploi) et les Départements. S'y ajoutent les actions caritatives émanant des organisations associatives et des Centres communaux d'action sociale (CCAS) (Janvier, 2009 - Frigoli, 2010 - Baron, Kada, 2016).

Progressivement, de nouvelles références – cohésion sociale, activation, inclusion - viennent modifier les représentations de ce qui est juste et utile socialement (Jacquier, 2005 - Warin, 2020). Liées à la circulation internationale des idées et sous l'effet des processus d'europanisation, elles contribuent à l'évolution des régimes nationaux d'action sociale, introduisant une convergence relative entre ceux-ci (Barbier, 2008 – Ferrera, 2009). Ces évolutions cognitives et les stratégies qui en découlent encouragent une relativisation des logiques sectorielles et spécialisées : plus ou moins recouvertes par les référentiels du développement durable ou encore de l'empowerment, les logiques d'action sociale alors promues sont plus ou moins pensées et légitimées en articulation avec celles émanant du domaine de l'éducation, de la formation et de l'habitat (Ballain, 2005), de l'emploi (Garraud, 2000), de la santé (Fleuret, 2016), voire de la culture (Dubois, Laborier, 1999) ou du sport (Le Yondre, 2013).

Toutefois, ces différentes initiatives se développent dans le cadre d'un travail gouvernemental essentiellement basé sur la prééminence des modes sectoriels de gestion (Muller, 1990). 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 (Grémion, 1976 – Duran, Thoenig, 1996).

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 (Lafore, 2004, 2013 - Arrignon, 2020). Il s'est aussi densifié et complexifié en raison d'un recours généralisé aux contrats d'action publique (Gaudin, 2007, 2019) et du fait de la systématisation des appels d'offre et du rôle accru des agences nationales et régionales (Benamouzig, Besançon, 2008 – Dormois, 2016).

Jusqu'au tournant des années 2010, cette dispersion des objets, des scènes et des logiques d'action (*figure 3, ci-après*) explique que la lutte contre la pauvreté ne se retrouve pas véritablement inscrite, en tant que telle, sur l'agenda des politiques publiques et ce, malgré la fonction tribunitienne exercée par des mouvements comme ATD Quart Monde ou la Fondation Abbé Pierre (FAP) (Viguié, 2020).



3. L'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté comme domaine d'action (1) L'émergence : 1980 - 2010¹⁶

Dans les figures présentées au titre de l'institutionnalisation et du déploiement de la lutte contre la pauvreté (2 figures) dans la présente synthèse analytique (N°3 et 16) – 6 figures dans le rapport complet), la flèche centrale grisée représente la surface du domaine d'action directement dédié.

Le lecteur pourra remarquer qu'au fil de la démonstration, cette surface s'élargit de manière importante (cf. figure 16, en infra).

¹⁶ Dans les figures présentées au titre de l'institutionnalisation et du déploiement de la lutte contre la pauvreté (2 figures 3 et 16 dans la synthèse analytique – figures dans le rapport complet), la flèche centrale grisée représente la surface du domaine d'action directement dédié. Le lecteur pourra remarquer qu'au fil de la démonstration, cette surface s'élargit de manière importante (cf. figure 16, en infra).

Durant la période plus récente, la lutte contre la pauvreté se retrouve davantage portée publiquement et médiatiquement, ceci coïncidant de notre point de vue avec un mouvement de renouvellement des « élites du Welfare »¹⁷.

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, 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 positionnés à différentes échelles de l'action publique (internationale, nationale, régionale, locale) qui, sans se reconnaître former une véritable « communauté de politique publique », seraient néanmoins porteurs et diffuseurs de conceptions relativement convergentes prônant le renouvellement de la lutte contre la pauvreté et, plus largement, des orientations des politiques d'action sociale (*figure 4, ci-après*).

Leurs convergences s'expriment sur de nombreux sujets : 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) à travers la simplification du dispositif d'allocations et 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 ;

¹⁷ 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 programmatiques, 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, 1999, p.11).

renforcement du pouvoir d'agir (empowerment) et développement des approches participatives ; développement de l'ingénierie sociale et recours à la recherche.

Cependant, à partir de ces références partagées, au sein de ces nouvelles élites du Welfare, certains sujets apparaissent porteurs de différenciations, sinon d'oppositions : place des questions relatives au montant et à la conditionnalité des allocations ; rôles respectifs 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 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...

	Société civile « Mondes » socioéconomique 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

4. Repérage d'acteurs impliqués dans l'évolution des références orientant la gestion française de la question sociale et particulièrement la lutte contre la pauvreté¹⁸

¹⁸ 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.

Les catégories d'analyse et d'action qui ont accompagnées la stabilisation du système de protection sociale se retrouvent concurrencées par l'arrivée de 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 Pauvreté (2013-2017). L'effort de concertation qui accompagne son élaboration est alors salué alors par les différentes parties prenantes.

Animée par François Chérèque – ancienne figure nationale du syndicalisme réformateur - sa structure se présente sous la forme d'un inventaire multi-sectoriel particulièrement fourni puisqu'il rassemble 61 mesures. La mise en œuvre de ce Plan (2013-2017) s'accompagne d'une évaluation *in itinere* qui a donné lieu à la publication de deux rapports (Chérèque, Vanackere, 2014 - Chérèque, Abrossimov, Khenouf, 2015).

Une analyse du nombre d'énoncés par critères évaluatifs dans ces rapports (*figure 5, ci-après*) permet d'identifier une évaluation essentiellement orientée vers l'effectivité et la conformité (85 des 113 énoncés évaluatifs), c'est-à-dire organisée autour d'une vérification de la réalisation des engagements pris.

Pertinence	Effectivité et conformité	Cohérence	Efficacité	Utilité	Total
5	85	8	14	1	113

**5. Nombre d'énoncés par critère évaluatif
dans les 2 rapports d'évaluation du Plan Pauvreté (2013-2017)**

De ces travaux, émane aussi une attention importante pour les processus de territorialisation, passant par l'interpellation et la mobilisation des services déconcentrés mais aussi des collectivités et de leurs élus.

Ainsi, logiquement, dans les deux rapports évaluatifs, on note la primauté des questions relatives à la gouvernance qui concernent 60 des 202 occurrences évaluatives (*figure 6, ci-après*). En complément de cette centration sur les questions de gouvernance et de territorialisation, les thématiques évaluatives portent principalement sur les questions relatives aux allocations et à l'accès aux droits (36 occurrences), puis sur l'hébergement-logement (32) et l'enfance-jeunesse (29).

Dans ces évaluations de 2014-2015, notons aussi que les questions d'insertion, de formation et d'emploi et celles relatives à la santé apparaissent en retrait.

Thématiques	Énoncés évaluatifs	Recommandations	Total
Gouvernance territoriale et transversale	32	28	60
Allocations et accès aux droits sociaux	17	19	36
Hébergement/logement	21	11	32
Enfance/jeunesse	14	15	29
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	8	2	10
Insertion/emploi	10	6	16
Santé	14	8	22
Total	113	89	202

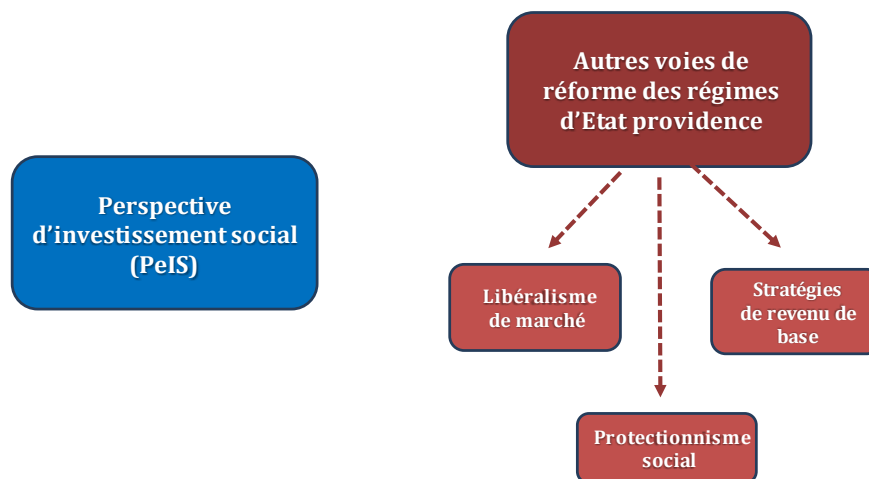
**6. Répartition thématique des énoncés évaluatifs et des recommandations
dans les 2 rapports d'évaluation du Plan Pauvreté (2013-2017)**

Soulignons enfin, que dans la lignée de la contribution portée par plusieurs dizaines de Directeurs généraux des services départementaux (Quinaut, Vallance, Yvin, 2012), ce Plan mise sur les « solidarités d'engagement » (Dinet, Thierry, 2013 - Bouquet, Jaeger, 2019 - Aguilera, Rouzeau, 2020).

En prônant la concertation, la territorialisation, la participation et donc la proximité et le développement des solidarités d'engagement, le Plan Pauvreté (2013-2017) prend ses distances avec les orientations allocatives et protectionnistes – et, par-delà, avec l'édition essentiellement législative et réglementaire – structurant un régime français d'action sociale historiquement très centralisé. « Il s'agit, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, de ne plus s'appuyer uniquement sur la "solidarité de droit", mais de promouvoir les initiatives citoyennes, la participation et les solidarités de type informel, au travers notamment du décloisonnement de l'action publique, du développement social et de la valorisation de l'innovation » (Dubreux, 2016, p.26).

1.2. L'investissement social comme ressource de premier ordre

Parallèlement à cette inscription de la lutte contre la pauvreté sur l'agenda français des affaires sociales, sur le plan international et parmi les différentes voies de réformes disponibles (*figure 7, ci-après*), on assiste à une influence grandissante de la perspective d'investissement social (peIS) pour guider les réformes en cours (Palier, Garrizmann et Häusermann, à paraître, 2022).



7. Les quatre voies de réformes de l'État-Providence

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

Puisant ses origines dans le modèle suédois, cette référence à l'investissement social avait trouvé une traduction en Angleterre, sous Tony Blair avec la « Troisième voie », donnant alors lieu à une forte mobilisation contre la pauvreté des enfants, puis inspirant sous le gouvernement David Cameron le programme de la « Big Society » (Blair, Giddens, 2002 – Faucher-King, Le Galès, 2007).

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 associée à un rendement positif. Pour ce faire, la peIS propose 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 vers le marché du travail, tout en ciblant certaines mesures sur les personnes et les groupes les plus exposés socialement (Jenson, 2009 - Nicole-Drancourt, 2015). Diffuser la peIS engage aussi à la promotion d'une évaluation fondée sur les résultats et les impacts, au développement et à la normalisation des dispositifs d'observation ainsi qu'à un recours grandissant au pilotage par les indicateurs. En effet, pour qu'il y ait reconnaissance qu'une intervention sociale correspond bien à un investissement social, il est, du point de vue de ses promoteurs, nécessaire de mesurer ses effets retours en matière de développement social et économique.

On comprend que, ne prônant pas la déresponsabilisation publique mais davantage une réorientation des principes d'action, la peIS intéresse, sur la scène française, à la fois des acteurs scientifiques, administratifs, associatifs et politiques. Parallèlement, à la mise en œuvre du Plan Pauvreté (2013-2017), la notion d'investissement social se diffuse donc dans les milieux mobilisés

en France autour de la transformation du régime d'action sociale, en particulier en 2016-2017 à travers le séminaire « Investissement social : quelle stratégie pour la France ? »¹⁹.

Bien que faisant l'objet de nombreux débats assez critiques, la peIS en vient à jouer un rôle de ressource cognitive de premier ordre pour orienter la lutte contre la pauvreté (Avenel et al., 2017). Par rapport au modèle social français et précisément en matière de lutte contre la pauvreté, se référer à la peIS transforme les argumentaires pointant les causes des problèmes sociaux, fait évoluer l'identification des cibles prioritaires des interventions publiques et modifie 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 qualifiés de novateurs. La « croyance » suivant laquelle la gestion de la question sociale devrait dorénavant être éclairée par des dispositifs évaluatifs orientés vers la production de la « preuve » et l'identification des « bonnes » pratiques (*evidence-based practices*) constitue aussi une des pierres angulaires de cet édifice (Barbier, 2017).

Les investigations dont nous rendons compte dans le rapport de recherche permettent de constater que cette peIS a effectivement influencé de manière forte 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 de son programme électoral, le Président de la République et ses conseillers, ainsi que le Délégué interministériel et son équipe, se sont entendus sur une vision inscrivant la question sociale dans une logique de coûts évités. Donnant la priorité à la petite enfance, ils ont assumé de bousculer l'équilibre établi entre la logique d'allocation et la logique d'accompagnement et ont encouragé que le travail des accompagnateurs sociaux soit davantage orienté vers l'accès aux droits, à la formation et à l'emploi. Ceci est complété par la nécessité de construire des objectifs chiffrés et de renseigner très régulièrement des indicateurs de réalisation mais surtout de résultat.

Ainsi, les témoignages recueillis auprès des principaux acteurs de la SNPLP convergent pour considérer que la SNPLP, dans ses ambitions et orientations initiales, traduit une véritable préférence des autorités publiques nationales pour l'investissement social. C'est aussi ce qui ressort de notre examen des mesures arrêtées lors de son lancement et telles que reprises par le Comité d'évaluation : de notre point de vue, 34 des 35 mesures initiales peuvent être considérées comme relevant de la peIS.

Nous avons alors cherché à classer ces mesures en fonction de deux axes mis en avant dans le programme de recherche WOSPI (*figure 8, ci-après*). Le premier axe amène à différencier les

¹⁹ Organisé en partenariat par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), la Fondation Apprentis d'Auteuil, France Stratégie (Commissariat général à la stratégie et à la prospective) et le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP Sciences-Po), ce séminaire a été organisé autour de 7 séances (voir Avenel et al., 2017)

stratégies d'investissement social inclusives, stratifiées et ciblées²⁰. Le second axe distingue les politiques d'investissement social suivant leur ligne d'action, c'est-à-dire suivant qu'elles misent sur la création, la mobilisation ou la préservation du capital humain.

<p style="text-align: center;">Investissement social : 3 stratégies</p> <p><u>Investissement social inclusif</u> Fournir des droits et des services dans une visée universaliste et de prévention primaire.</p> <p><u>Investissement social stratifié</u> Fournir des droits et des services en ne précisant pas les groupes vulnérables spécifiques ou en direction des classes moyennes et supérieures comme destinataires prioritaires ou exclusifs.</p> <p><u>Investissement social ciblé</u> Fournir des droits et des services aux classes à faibles revenus ou à des groupes « vulnérables » (étrangers, NEETs, travailleurs du secteur informel...).</p> <p style="text-align: center;">Investissement social : 3 lignes d'action</p> <p><u>Création de capital humain</u> Développement de conditions favorables et mise à disposition de ressources pour la formation et l'acquisition des compétences et des habiletés.</p> <p><u>Mobilisation de capital humain</u> Encouragement à la participation au marché du travail et à l'utilisation efficace des ressources humaines existantes.</p> <p><u>Préservation de capital humain</u> 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.</p>
--

8. Les différentes orientations relevant de la pels

(Équipe ARENES, 2021, d'après Palier, Garritzmann et Häusermann, à paraître, 2022).

À partir de ces distinctions (stratégies d'investissement social et lignes d'action) et a contrario de notre hypothèse première, notre caractérisation des contenus de la SNPLP (*figure 9, ci-après*) met en lumière que les mesures initiales (35) s'éloignent, au moins dans leurs énoncés, de l'orientation « stratifiée » qui parcourt traditionnellement notre système social français. De plus, si dans les discours, l'orientation inclusive apparaît importante, la réalité montre que le ciblage domine dans les mesures initiales

²⁰ Notons les liens pouvant exister entre les stratégies d'investissement social (IS) et les régimes d'Etat social : IS inclusif et régime social-démocrate, IS stratifié et régime conservateur-corporatiste, IS ciblé et régime libéral.

	Investissement social inclusif	Investissement social stratifié	Investissement social ciblé	Total peIS	Protectionnisme social	Total Général
Création de capital humain	7	0	7	14	1	35
Mobilisation de capital humain	0	0	9	9		
Préservation de capital humain	2	0	9	11		
Total	9	0	25	34		

9. Caractérisation des mesures initiales de la SNPLP

(Équipe ARENES, 2021, d'après Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître, 2022)

On remarque aussi que, sans doute sous l'effet de l'élargissement de la SNPLP au-delà des enfants et des jeunes²¹, les mesures en matière de capital humain sont distribuées de manière assez équilibrée entre les trois lignes d'intervention possibles.

Confirmant l'ambition de rupture avec le modèle social français fortement orienté vers le protectionnisme, l'examen du contenu initial de la SNLP amène aussi à repérer - en amont de la crise des gilet jaunes et de l'augmentation significative de la prime d'activité - l'absence de revalorisation conséquente et initialement prévue des allocations sociales. En outre et confirmant ce décalage avec les manières de faire déjà en place, on note - jusqu'à la crise sanitaire - 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.

On peut aussi penser que c'est l'examen critique de ces orientations initiales - plus préventives que curatives donc - qui a motivé la prise de position du Conseil d'évaluation demandant au gouvernement de porter davantage attention, au sein de la SNPLP, à l'éradication de la grande pauvreté. Cette prise de position s'est traduite par l'ajout dans le rapport à orientation méthodologique de mars 2020 de l'objectif de « ne laisser personne en situation de grande pauvreté » ; objectif associé ensuite dans le rapport du 2 avril 2021 à la mise en avant d'un point d'attention visant à « mieux comprendre et mieux suivre l'évolution de la grande pauvreté ».

²¹ Cf. p.23

2. Audace modernisatrice, refroidissement doctrinal et stabilisation gestionnaire

A partir de cette prise en compte du temps long et des orientations fondatrices de la SNPLP, la seconde partie de cette synthèse analytique vise à prendre en charge les questions suivantes : *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 ? 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 ?*

La Stratégie nationale est marquée par de nouvelles orientations idéationnelles en matière d'action sociale mais aussi par un accent novateur mis sur l'instrumentation de l'action publique (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014). En prenant appui sur des perspectives à la fois intersectorielles et mutiniveaux et en articulant contractualisations et appels à projets, la SNPLP vise à faire évoluer les relations, dans le domaine de l'action sociale, entre l'État et les collectivités (Lafore, Outin, 2019). Cependant, à l'épreuve de la mise en œuvre, rien n'indique a priori que le « design » de l'action publique, en particulier des politiques sociales, en ressorte transformé et, encore moins, véritablement simplifié (Bezès, Palier, 2018 – Delpeuch, Vigour, 2019).

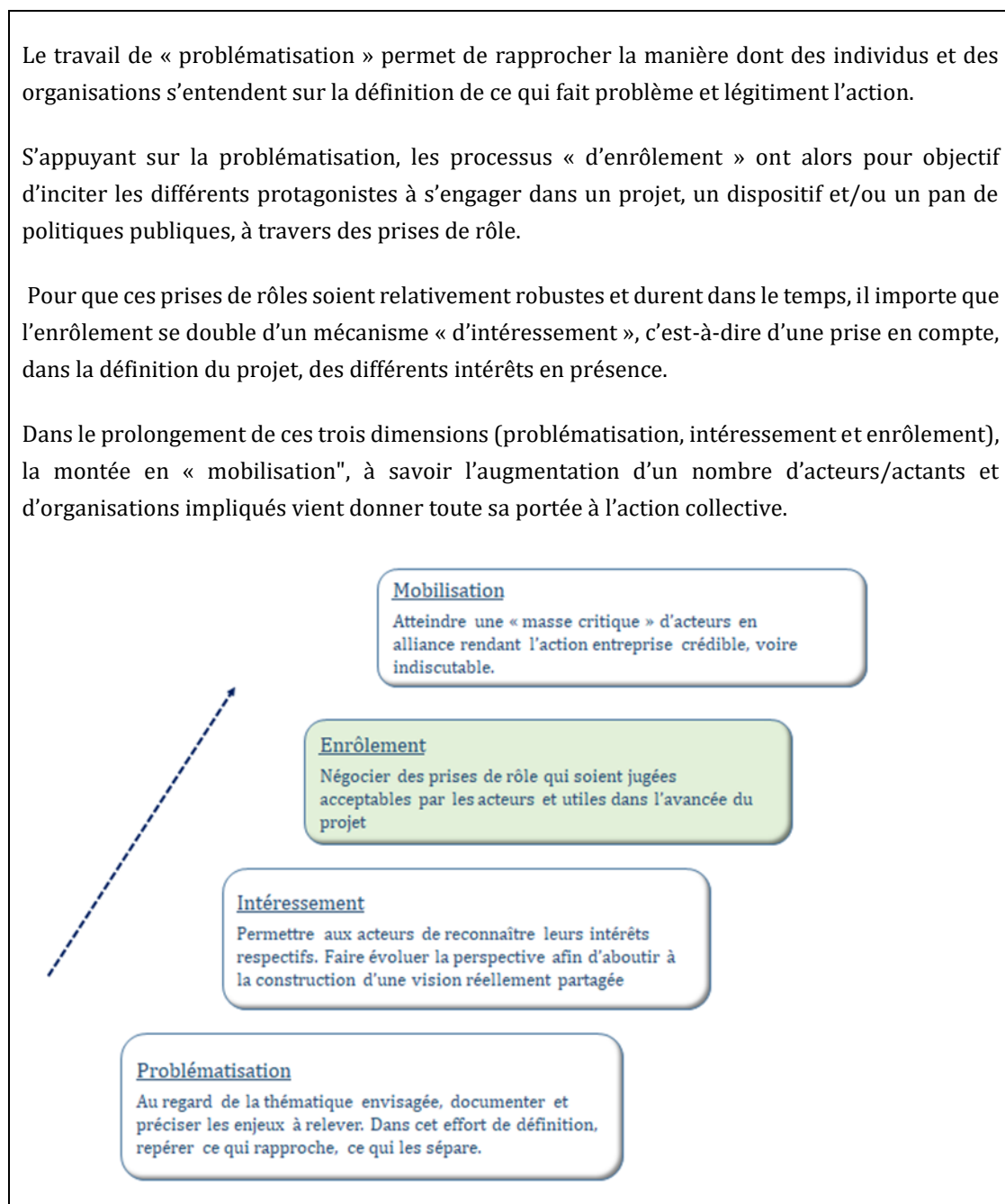
Ainsi, cette seconde partie met en évidence les défis et oscillations du pilotage national et revient sur les processus d'association des différentes parties prenantes : mise en mouvement de l'État local, positionnement des Commissaires à la lutte contre la pauvreté, implication des collectivités territoriales et mobilisation des acteurs de la société civile. Notre analyse souligne alors la force du portage politique et les promesses de changement qui sont au centre de la première séquence de la SNPLP, puis met l'accent sur une succession de chocs internes (départ d'Olivier Noblecourt, renouvellement complet de la DIPLP) et externes (crise des gilets jaunes, crise sanitaire) qui vont entraîner des réajustements administratifs et politiques importants.

2.1. La promesse des premiers temps et l'enrôlement des acteurs

Le lancement de la SNPLP a pu s'appuyer sur le processus d'institutionnalisation précédemment décrit, en particulier sur un travail de « problématisation » déjà bien engagé autour de la légitimation de la lutte contre la pauvreté comme domaine d'action à part entière. Il a aussi reposé sur le recours à la peIS comme principale ressource cognitive et sur l'importance d'articuler responsabilités étatiques et initiatives locales. Ainsi, au lancement de la SNPLP, c'est « l'enrôlement » des différentes parties prenantes qui se présente comme le premier défi à relever.

Au sens de la sociologie de la traduction et de l'action collective (Callon, Latour, 1996 – Audoux, Gillet, 2011) les termes de problématisation et d'enrôlement, mais aussi d'intéressement et de

mobilisation renvoient aux principales dimensions parcourant la fabrique de l'action collective (figure 10, ci-après).



10. Les quatre dimensions constitutives de l'action collective

(Équipe ARENES, 2021, d'après Callon et Latour, 1996 et Audoux et Gillet, 2011)

Dans les activités qui vont jaloner les processus d'enrôlement, on remarque tout d'abord que la SNPLP a été l'objet et a été servie par une intense concertation : mise sur agenda par annonces successives et de plus en plus conséquentes (Agnès Buzyn le 19 septembre, Édouard Philippe le

21 septembre, Emmanuel Macron le 17 octobre 2017), consultations des grands réseaux associatifs, recours à la méthode des groupes de travail nationaux présidés par des personnalités aux profils diversifiés et complémentaires, consultation en ligne et séquences participatives menées aussi bien sur le plan thématique que territorial...

De plus, ce processus de concertation s'accompagne d'un élargissement de l'objet, passant d'une stratégie initialement annoncée comme devant être ciblée vers les enfants et les jeunes à une stratégie plus générale.

De ce fait, les témoignages recueillis soulignent la forte dynamique qui caractérise les premiers temps, du fait de la montée en charge des objectifs, de l'implication soutenue de toute une série d'acteurs associés au pilotage (membres des cabinets²², Olivier Noblecourt et sa nouvelle équipe, représentants des directions centrales ministérielles, de Pôle emploi ou encore de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)) et de l'importance des attentes suscitées, en particulier au sein du secteur associatif, du côté des participants aux groupes de travail nationaux ou encore des membres du conseil scientifique.

Malgré un retard par rapport au calendrier initial, la SNPLP bénéficie alors d'un lancement « en grande pompe », lors du discours présidentiel du 13 septembre 2018. L'affirmation de la volonté présidentielle, la mobilisation gouvernementale, la figure d'un Délégué interministériel apprécié aussi bien pour son expérience des questions éducatives et sociales que pour son style associant écoute et pugnacité, une communication bien orchestrée ainsi qu'une expertise affirmée font partie des ingrédients initiaux qui suscitent rapidement l'intérêt et l'implication d'une diversité de parties prenantes.

Nos interlocuteurs témoignent d'une démarche initiale fortement portée politiquement, affichée comme modernisatrice et envisagée comme fortement transformatrice. Tout en faisant écho aux « belles heures » de la politique de la ville, à la création du Revenu minimum d'insertion (RMI) ou encore à celle du Revenu de solidarité active (RSA), le lancement de la SNPLP dénote dans l'univers quelque peu feutré des politiques sociales. S'appuyant sur une démarche d'élaboration conséquente et malgré les réticences premières des collectivités échaudées par les limitations de leurs initiatives telles que prônées par le Pacte de Cahors, la dynamique suscitée se traduit par une mobilisation interinstitutionnelle inédite. Ainsi, s'appuyant sur un « récit » initial bien huilé et chargé de promesses, la SNPLP prend-elle les allures de l'un des grands chantiers du quinquennat.

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.

²² Membres de cabinet à la Présidence de la République, auprès du Premier Ministre et auprès des différents ministres concernés.

Un des enjeux majeurs de la SNPLP consiste alors à lui donner de la consistance et de la cohérence. Pour cela, il convient d'affirmer son socle doctrinal, à savoir la peIS, sans toutefois heurter les différentes sensibilités et idéologies en présence²³, de stabiliser les mesures phares qui feront sa colonne vertébrale et de faire converger les initiatives émergentes, qui bien que parfois pensées initialement de manière sectorielle, contribueront à lui donner de l'épaisseur.

De cette élaboration, il ressort deux grandes priorités (*figure 11, ci-après*) : l'accent est particulièrement mis sur les actions de prévention primaire, en particulier en direction de l'enfance et de la jeunesse (10 des 35 mesures initiales de la SNPLP), ainsi que sur les mesures d'accompagnement et les logiques d'activation dans le domaine de l'employabilité et de l'accès au marché du travail (11/35)²⁴.

Thématique	Mesures initiales de la SNPLP
Insertion, formation, emploi et mobilité	11
Enfance/jeunesse	10
Santé	5
Accès aux droits et lutte contre le non-recours	4
Logement/hébergement	2
Formation et valorisation du travail social	1
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	1
Maraudes et aide alimentaire	1
Total	35

11. Répartition thématique des mesures initiales de la SNPLP

En corollaire et en comparaison avec le Plan précédent, on assiste donc à une forte priorisation des mesures relatives à l'insertion, la formation et l'emploi ainsi qu'à une relativisation des questions d'accès aux droits et encore davantage au logement et à l'hébergement²⁵.

²³ Dans un ordre d'idée analogue, on peut pointer que, si les principes d'action apparaissent fortement influencés par la peIS, il n'en demeure pas moins que la lutte contre la pauvreté représente une catégorie d'action assez large sinon relativement 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).

²⁴ Ces orientations thématiques se retrouvent d'ailleurs dans la répartition des groupes de travail (GT) qui, sur chaque région, sont mis en place pour asseoir l'animation territoriale : en effet, 5 groupes sont consacrés à l'enfance-jeunesse et 4 aux questions d'insertion/formation/emploi/mobilité.

²⁵ Bien que n'apparaissant pas dans le guide national publié en octobre 2018, le fait que le Plan « Un logement d'abord » sera par la suite désigné comme constituant le volet Logement/Hébergement de la SNPLP, vient en partie contrebalancer cette relativisation thématique.

Afin de mener à bien ce programme se voulant novateur, pour Olivier Noblecourt et son équipe, il convient de trouver des relais dans les administrations centrales mais aussi auprès des collectivités, des associations et des entreprises. Pour ce faire, la détermination doit être sans faille : il s'agit de repérer, d'intégrer et d'articuler, à partir d'un mode de gouvernance nationalement affirmé et ouvert sur les territoires, le tout en s'appuyant sur une structure légère mais mobilisatrice. À l'examen des séquences initiales, on est alors frappé par le dynamisme 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 le design institutionnel complexe et protéiforme qui s'installe, l'autorité centrale reste affirmée et première ; d'une part, elle s'exerce en direction des différents ministères qui, à travers leurs services déconcentrés, doivent mettre en œuvre, directement ou par l'intermédiaire de Pôle Emploi et des organismes nationaux de protection sociale, bon nombre des mesures sectorielles. D'autre part, des territoires démonstrateurs (10) sont désignés : s'y nouent des liens directs entre acteurs locaux et le DIPLP ou son secrétaire général, et s'y instruisent et se négocient les bases de ce que seront les contractualisations entre l'État et les collectivités.

Dans ce cadre, les relations que l'État va nouer avec les Départements, ainsi que progressivement avec les Métropoles et quelques Régions, s'organisent sur le mode de la négociation bilatérale : s'appuyant sur les apprentissages issus des conventions d'appui aux politiques d'insertion (ONPES, 2018), l'incitation contractuelle se fait alors relativement prescriptive, cadrée autour de 5 grandes mesures socles, et se retrouve accompagnée par une batterie d'indicateurs de suivi.

Parallèlement mais indépendamment de ces négociations bilatérales, la philosophie se veut très participative : elle s'appuie sur la mobilisation de l'Agence nationale pour les solidarités actives (ANSA) et sur un maillage territorial assuré par ses chargés de mission, sur la mise à disposition d'un espace numérique collaboratif largement ouvert, sur toute une série de conférences régionales et sur la multiplication des groupes de travail aux niveaux national et régional.

En amont de la nomination des Commissaires, les services déconcentrés sont aussi très impliqués, en particulier au sein des Secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et des Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), pour travailler à l'émergence et la structuration de réseaux partenariaux particulièrement ouverts, d'autant que tout acteur souhaitant participer à un ou plusieurs GT régional est considéré comme bienvenu... Sur ce dernier point, l'investigation menée (*figure 12, ci-après*) montre l'importance de la mobilisation interinstitutionnelle : en effet, sur les 6 régions de notre panel territorial, plus de 180 acteurs ont été impliqués dans la présidence et l'animation de ces GT régionaux.

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
48	36	36	13	25	9	3	14	184

12. Nombre d'animateurs de GT sur les 6 régions de notre panel et par type d'organisme

Toutes ces initiatives se superposent, instituant la DIPLP en « centre de calcul »²⁶ directement relié à l'Élysée et à Matignon, tout en contribuant à tisser une sorte de toile d'araignée partenariale particulièrement dense. Avec la SNPLP, la logique somme toute assez classique du « gouvernement à distance » (Epstein, 2005, 2013) se double d'une animation « tous azimuts » et d'une structuration générale plus réticulaire et alvéolée²⁷ que pyramidale.

2.2. Fragilisations, risques de délitement et Plan de relance

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 de 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 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.

Cependant, la crise des gilets jaunes va venir, en partie, modifier l'orientation initiale de la SNPLP, du fait que les questions de pouvoir d'achat et de revalorisation des allocations n'avaient 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 (Duvoux, Papuchon, 2018 – Auzuret, 2020). Elle vient aussi souligner les effets délétères des fractures socio-territoriales ainsi que les sentiments de déconsidération, d'injustice sociale et de mépris qui leur sont liés (Rosanvallon, 2021). La revalorisation de la prime d'activité annoncée par Emmanuel. Macron le 9 décembre 2018 et donnant lieu à un décret le 21 décembre marque, sinon un revirement vers une forme de

²⁶ Empruntée aux travaux de Bruno Latour, la notion de « centre de calcul » désigne le lieu où la recherche et l'expertise rejoignent l'ingénierie dans la fabrication politique de l'action publique.

²⁷ En qualifiant cette structuration comme étant « réticulaire » et « alvéolée », nous cherchons à mettre en avant qu'au titre de la SNPLP, les processus d'administration et d'animation s'enchevêtrent : guidés autant par les opportunités et les relations que par les constructions formelles et les procédures, ils s'organisent autour de très nombreux réseaux - plus ou moins connectés ensemble - et s'appuient sur une multitude d'instances et de GT à la fois sur un plan national que territorial qui, à l'image des alvéoles d'une ruche d'abeilles, sont relativement autonomes et, à la fois, reliés entre eux.

protectionnisme social, en tout cas un arrangement avec les intentions initiales très peu favorables à la logique allocative²⁸.

Parallèlement, l'abandon de la réforme du Revenu universel d'activité (RUA) dont le projet ne correspondait ni à une « stratégie de revenu de base » (au sens donné dans le cadre du projet WoPSI) car il n'était pas inconditionnel, ni à une stratégie de protectionnisme social puisqu'il possède une visée d'activation, renvoie au statu quo antérieur en matière de dispersion des allocations non contributives.

Le rapport « Sirugue » (2016) envisageait plusieurs scénarios de réforme : un ensemble de mesures de simplification visant à clarifier et à rendre plus équitable l'architecture existante ; une réduction par deux des dispositifs en regroupant les différents minima sociaux en cinq pôles ; la création d'une « couverture socle commune » en remplacement des dispositifs actuels.

Lors du lancement de la SNPLP, le Président de la République a penché pour le troisième scénario en annonçant la création d'un revenu universel d'activité (RUA) fusionnant « le plus grand nombre de prestations sociales, du Revenu de solidarité active (RSA) aux Aides personnalisées au logement (APL) » et dont l'État serait « entièrement responsable ». Pour piloter ce chantier, Fabrice Lenglard a été nommé, le 24 janvier 2019, rapporteur général à la réforme du RUA.

La concertation lancée en juin 2019 a consisté en un triple processus : une concertation institutionnelle organisée autour d'un comité national ; une concertation grand public reposant notamment sur une consultation en ligne ouverte du 9 octobre au 20 novembre 2019 ; une concertation citoyenne avec des représentants des collectivités territoriales, des associations, des bénéficiaires et des personnes concernées et un jury citoyen.

Les résultats de la concertation ont été rendus publics en décembre 2019 et en avril 2020. Ils ont dessiné un schéma général du RUA : un socle correspondant à une fusion du RSA et de la prime d'activité ; un supplément (logement, handicap, personne âgée) ayant pour objectif de prendre en compte les accidents de parcours et spécificités des individus.

En raison des spécificités de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH), le Président de la République a annoncé, le 11 février 2020, que cette prestation ne serait pas incluse dans le RUA. La crise sanitaire due à l'épidémie de COVID-19 a suspendu ce processus, si bien que la réforme n'aura pas lieu sous l'actuel quinquennat.

13. Le projet de revenu universel d'activité

Source : Puissat Frédérique, *Évolution et paupérisation d'une partie des Français*,
Rapport d'information au Sénat, 15 septembre 2021 (p. 151)

²⁸ À ce sujet, Nicolas Duvoux souligne que « l'existence d'une prestation financée par l'impôt et servie par un opérateur de l'État ouvrait la possibilité d'engager une redistribution sans passer par la négociation » (2020, p. 7) et montre que, de son point de vue, le soutien à la prime d'activité participe d'un triple processus « d'étatisation, de centralisation des procédures d'allocation de la protection sociale et d'orientation vers les travailleurs, y compris ceux – c'est-à-dire d'abord celles – qui ont de très faibles rémunérations, par opposition aux sans-emploi. La prime d'activité a simplement été l'instrument, immédiatement disponible et considéré comme correspondant le mieux à la finalité recherchée, quand bien même ce n'était pas la sienne à l'origine » (p. 16).

Le RUA a ainsi été présenté comme l'une des deux réformes phares de la SNPLP, avec le Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), à lancer en plus du déploiement des 35 mesures constitutives de la Stratégie. Cette réforme visait à simplifier le système français de prestations sociales en fusionnant diverses aides et en automatisant leur versement pour lutter contre le non-recours (*figure 13, ci-dessus*).

Marquée par de nombreux débats, la réforme n'est finalement pas réalisée, ce qui suscite la déception de nombreux acteurs. A ce sujet, les interlocuteurs que nous avons rencontrés, en premier lieu Fabrice Lengart et aussi Clément Cadoret qui avait travaillé au sein de la mission Sirugue et qui était dans l'équipe de la DIPLP, ne s'accordent pas sur les raisons de cet abandon, avançant des motifs politiques, techniques ou encore budgétaires... Entre atermoiements et renoncement, ceci confirme la difficulté de faire bouger les lignes sur ce sujet²⁹.

D'autre part, en janvier 2020, soit 15 mois après son lancement officiel, la trajectoire de la SNPLP se retrouve mise à mal par le départ d'Olivier Noblecourt. Lui succède, en intérim, Vincent Reymond, ex-secrétaire général de la DIPLP avant que Marine Jeantet, qui assurait les fonctions de Commissaire pour l'Ile-de-France, ne soit nommée à ce poste en mars 2020. Les raisons de ce départ sont sûrement plurielles, allant de la perte d'une partie du leadership du fait de la nomination d'une secrétaire d'État en la personne de Christelle Dubos à l'attrait qu'il y a à se lancer dans la conquête d'un fief électoral (Grenoble), en passant par la lassitude que provoquent les lourdeurs administratives, les réalités budgétaires et les arbitrages non rendus ou défavorables³⁰. Toujours est-il qu'à en croire de nombreux témoignages, ce départ est vécu comme un élément de forte déstabilisation : pour une bonne part, il laisse pantois sinon orphelins les acteurs qu'Olivier Noblecourt avait su enrôler et intéresser, au point qu'il est alors légitime de s'interroger sur la survie de ce pan d'action publique.

Alors que le risque de délitement de la SNPLP apparaît aux yeux de bon nombre, dans le sillage de la crise sanitaire, les problématiques qui s'imposent relèvent de la « grande pauvreté », de l'aide alimentaire, de la mise à l'abri ainsi que de l'isolement social et de la santé mentale. Leur prise en compte se fera grâce au Plan de relance, en particulier lors de sa deuxième mouture (automne 2020). S'ajoutant aux 35 mesures initiales de la SNPLP, ceci se traduit par 14 nouvelles mesures, telles que repérées dans le bilan publié par la DIPLP en octobre 2021.

A leur sujet, nous avons prolonger le travail de caractérisation déjà mené en supra (p19 et suivante et figure 9). Notre analyse de cette seconde vague de mesures plus ou moins directement reliées à la SNPLP (*figure 14, ci-après*) met en évidence toute une série d'initiatives qui relèvent assez directement du protectionnisme social (7).

²⁹ D'aucuns estiment cependant que l'approche des élections présidentielles pourrait relancer les débats en la matière.

³⁰ On pense ici, par exemple, à l'arbitrage de 100 millions d'euros que targuait d'avoir obtenu le DIPLP pour financer le Fonds national d'investissement social, arbitrage qui jamais ne se concrétisera, ou encore à l'abandon du projet de RUA.

	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		

14. Caractérisation des 14 mesures apparues durant la mise en œuvre de la SNPLP

(Équipe ARENES, 2021, d'après Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître, 2022)

D'autre part, 5 mesures apparaissent pouvoir concilier protectionnisme social et IS ciblé, que nous les ayons classées dans l'une ou l'autre des catégories³¹.

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 issus 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...

Alors que les priorités et méthodes de travail se retrouvent bousculées par la succession des chocs exogènes, 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. Tandis 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

³¹ 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 protectionnisme social.

d'expertise reconnu par ses interlocuteurs, Marine Jeantet s'engage alors dans les combats interministériels, dans la représentation de la SNPLP au Parlement, devant le Comité d'évaluation et dans les relations avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (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 contribuent à alimenter la panoplie des mesures sociales arrêtées dans le cadre du Plan « France Relance » et mises en œuvre à partir du deuxième semestre 2020.

Doté de 36 Mds d'€, le volet « Cohésion des territoires » de ce Plan de relance vise à « éviter la hausse des inégalités, sauvegarder l'emploi, accompagner les personnes précaires et encourager la solidarité ». Il s'est déployé suivant deux séquences.

- Dès le 31 juillet 2020, une première série de mesures a été adoptée au titre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020³².
- Mais ce sont davantage les mesures adoptées le 20 octobre au titre de la première partie du Projet de loi de finances (PLF) 2021 qui vont alimenter la lutte contre la pauvreté, en particulier en soutenant les dispositifs d'accompagnement des jeunes (Insertion par l'activité économique (IAE), Garantie Jeunes, Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), contrats aidés, Parcours emploi compétences (PEC), etc.) ainsi que les mesures d'hébergement d'urgence prises pendant la crise (ouverture de nouvelles places) et en accélérant la mise en œuvre du Plan « Logement d'Abord » (octroi d'une enveloppe supplémentaire de 5M d'euros sur ce sujet), en majorant l'allocation de rentrée scolaire, en revalorisant l'AAH, en simplifiant le versement des APL....

De plus, le Plan de relance prévoit 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 Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), etc.) et un plan exceptionnel de soutien aux associations engagées dans la lutte contre la pauvreté (figure 15, ci-après).

Ainsi, dans son bilan d'octobre 2021, la DIPLP fait ressortir que 7 des 14 mesures supplémentaires intégrées à la SNPLP renverraient peu ou prou à des mesures du Plan « France Relance » ou seraient alimentées par elles et ce, que ce soit au titre des « prestations sociales régulièrement revalorisées », « des aides exceptionnelles pour parer à l'urgence de la crise sanitaire » et « des aides financières ciblées sur les jeunes », de « l'accès au numérique au quotidien », « du départ en vacances pour les enfants de familles défavorisées », du « premier accès aux droits pour les personnes sans domicile ou vivant en bidonville » ou encore de « la transformation structurelle de la politique d'hébergement, des dispositifs spécifiques en direction des publics les plus vulnérables » (DIPLP, 2021b). Plus récemment, l'intensité du travail d'instruction des réponses à

³² Aides financières pour les étudiants et les jeunes précaires ; repas à 1 euro pour les étudiants boursiers ; renforcement des moyens pour l'hébergement d'urgence ; dispositif « Vacances apprenantes » ; aide financière à destination des conseils départementaux pour prendre en charge les jeunes suivis par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) jusque fin 2020.

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, restaurer sa crédibilité.

Dans le cadre de « France Relance », un plan de soutien aux associations engagées dans la lutte contre la pauvreté de 100 millions d'euros devait 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 responsables ont décidé de débloquer, dès lors, l'ensemble de l'enveloppe.

Pour être sélectionnés, les projets d'ampleur nationale devaient relever de l'une des quatre thématiques suivantes : accès aux biens essentiels ; accès aux droits ; insertion et éducation ; enfance et parentalité. Les projets d'ampleur territoriale devaient également faire preuve de cohérence par rapport à ces orientations nationales, tout en s'insérant dans des priorités régionales. Les axes retenus illustrent le rééquilibrage entre les deux thématiques phares de la SNPLP (enfance/jeunesse et insertion/emploi) et des sujets plus investis depuis la crise sanitaire (grande précarité, aide alimentaire, accès aux droits...).

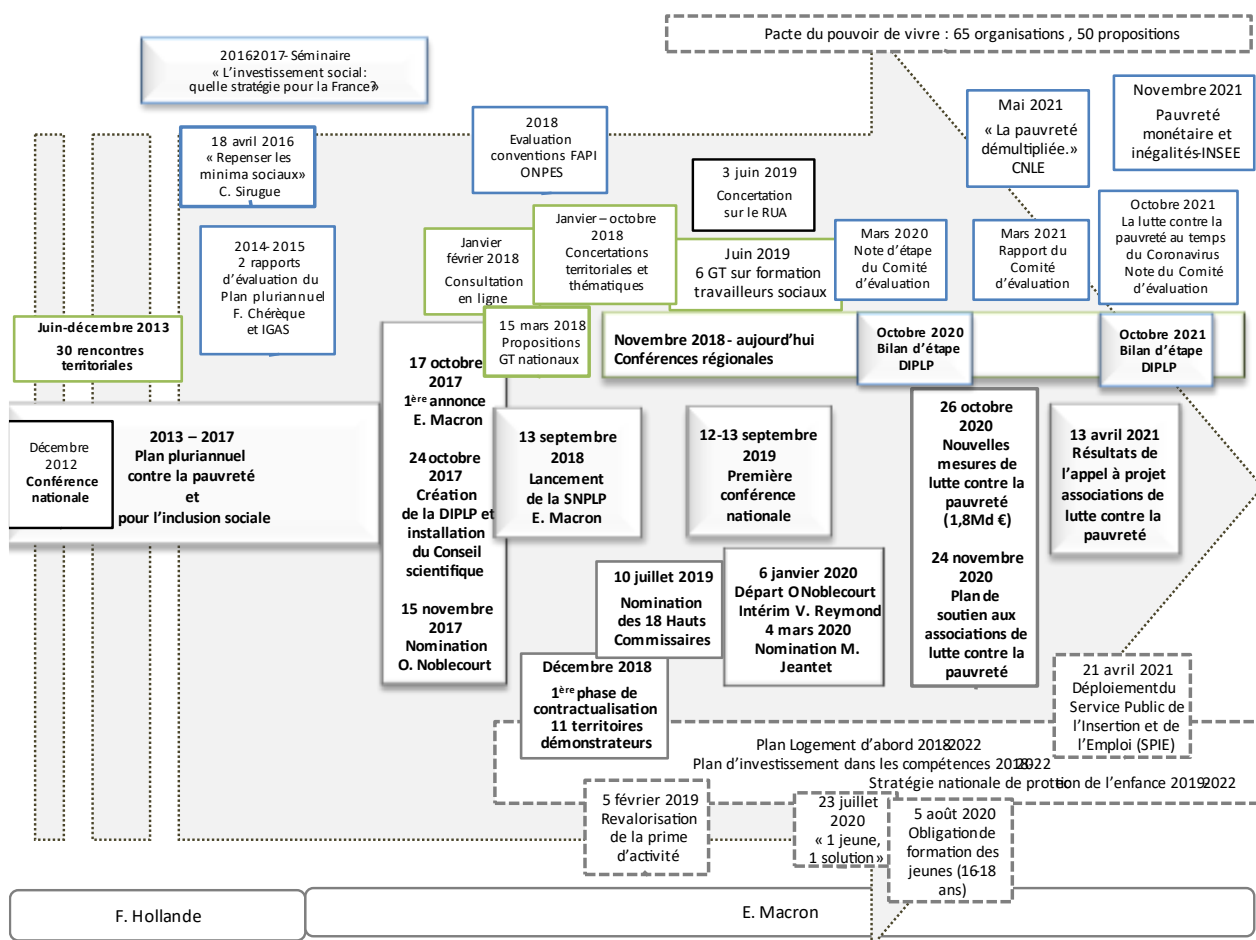
Le travail d'instruction des réponses a été mené par la DIPLP et les Commissaires. Deux types de projets ont été soutenus : 33 d'envergure nationale, couvrant au minimum deux régions, correspondant à une aide totale de 33,5 millions d'euros ; 707 d'envergure régionale ou infrarégionale correspondant à une aide totale de 65,8 millions d'euros.

D'après notre examen, 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), tandis que les deux tiers restants sont le fait de structures plus faiblement institutionnalisées (taille, historicité et/ou renommée plus limitées).

15. L'appel à projet en direction des associations engagées dans la lutte contre la pauvreté

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 donc partie des enjeux qui traversent cette seconde étape du pilotage national de la SNPLP.

Ainsi, sous l'effet conjugué de la SNPLP et du Plan de relance, la lutte contre la pauvreté apparaît-elle désormais incarner un domaine d'action en tant que tel au sens d'une agrégation relativement stabilisée de mesures et d'initiatives et d'un pilotage affiché comme relativement intégré (*figure 16, ci-après*),



16. L'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté comme domaine d'action (2) Le Plan Pauvreté (2013-2017) et la SNPLP (2017-2022) comme outils dédiés

Si la conception de la SNPLP s'appuie sur des principes d'action fortement influencés par la peIS, au fil de l'eau, sa mise en œuvre apparaît davantage composite. En définitive et à travers cette plasticité stratégique, la lutte contre la pauvreté peut être appréciée comme une catégorie d'action publique assez large, sinon relativement 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).

2.3. Une configuration thématique qui bascule : le cas de la santé

Dans le cadre de ce projet de recherche, nous avons réalisé un approfondissement sur le thème de la santé³³. L'objectif est d'illustrer en quoi la SNPLP, compte-tenu de son ambition intersectorielle de départ, est parvenue à mobiliser des acteurs dont la préoccupation première

³³ Un rapport thématique et un résumé rendent compte de ce travail spécifique.

n'est pas la lutte contre la pauvreté, mais qui peuvent y concourir par les politiques, stratégies et dispositifs qu'ils développent.

Notre intention de recherche est de mettre en lumière les relations (concertations, synergies, mutualisation/renforcement des ressources, obstacles rencontrés, innovations permises) entre la gouvernance et la mise en œuvre locale de la SNPLP et celles relevant des principaux dispositifs territoriaux de santé, notamment ceux dirigés vers les personnes en situation de précarité ou de pauvreté. Il s'agissait aussi d'explorer dans quelle mesure les outils mobilisés dans la mise en œuvre de la Stratégie (processus de consultation, fonctionnement des groupes de travail, etc.) rejoignent ceux des dispositifs d'animation territoriale en santé.

Ces dernières décennies, le lien entre santé et social a été progressivement approfondi à partir d'un ensemble de réflexions et travaux issus du courant de la « promotion de la santé », concept défini dans la charte d'Ottawa (OMS, 1986). Cette dernière rénove la définition de la santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS, 1946), puisque la santé n'est alors plus seulement considérée comme un « état » mais comme un processus complexe, dynamique et évolutif du fait des multiples interactions entre les facteurs qui l'influencent. Au cours de la vie, les différences de conditions dans lesquelles les individus évoluent se traduisent par des différences d'état de santé (CSDH, 2009).

La notion de « gradient social de santé » caractérise le fait que le niveau de santé des individus tend à être inversement proportionnel à leur niveau socio-économique. Ainsi, améliorer la santé de la population, y compris des plus vulnérables, consiste non seulement à faciliter l'accès aux soins mais aussi et surtout à agir en amont sur les inégalités sociales de santé (ISS) (Guichard, Dupéré, 2017).

Par ailleurs, la notion de pauvreté renvoie, selon le périmètre des définitions, à des situations défavorables sur le plan financier, matériel, social. Elle est associée à la notion de précarité, caractérisée par des situations temporaires et incertaines en matière d'accès au logement, à un emploi stable, à des revenus suffisants, mais aussi à la santé (Geeraert, Rivollier, 2014). Ce dernier point renvoie au concept de « pauvreté en santé » traduisant une difficulté d'accès aux soins ou de littératie en santé (Bricard et al., 2021). En effet, il est bien documenté que le non-recours³⁴ ou le renoncement aux soins s'expliquent tant par des difficultés financières que par des difficultés sociales associées à une méconnaissance ou une difficulté de compréhension des démarches à réaliser (en sus de leur complexité et des délais qui y sont associés) ou à la stigmatisation dont les ayant-droits peuvent être l'objet (Chappuis et al., 2017). Ces constats indiquent que la santé et la pauvreté sont des notions, certes distinctes, mais avec des zones de recoupement.

³⁴ Wim Van Oorshot et Antoine Math (1996) distinguent le non-recours permanent, le non-recours temporaire ou différé et le non-recours frictionnel et Philippe Warin (2010, 2017) différencie le non-recours par non-connaissance, par non-demande et par non-réception.

Ces décalages et recouvrements transparaissent dans les politiques et dispositifs d'action publique. En France, le lien entre politique de santé et action sociale est influencé par les principes de la Sécurité Sociale créée après la seconde guerre mondiale. Marquée par une logique assurantielle publique de protection des travailleurs, celle-ci « a modifié sensiblement la nature des liens unissant la santé et l'action sociale, cette dernière ayant alors été peu à peu reléguée dans une fonction certes capitale mais néanmoins seconde consistant, d'une part à assurer le droit de chacun aux soins, d'autre part à protéger la santé des populations les plus vulnérables » (Borgetto, 2013, p. 35). Cela a abouti au développement de la Couverture maladie universelle (CMU) et de l'Aide médicale d'État (AME) ainsi qu'à la gestion des droits qui y sont associés.

À partir des années 80 et 90, des programmes et dispositifs visant spécifiquement à venir en aide aux publics les plus en difficulté ont été développés avec l'ambition de favoriser leur accès à la prévention et aux soins. En 1998, la loi de lutte contre l'exclusion a prescrit la mise en place dans chaque région d'un programme destiné à améliorer l'accès à la prévention et aux soins des personnes en situation de précarité (PRAPS) et a prévu des mesures telles que les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) dans les établissements de santé³⁵, la création de lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation, des ateliers santé ou encore la mise en réseau des professionnels des champs sanitaire et social.

Bien que d'autres initiatives publiques et associatives en matière de prévention des conduites à risque (ex. addictions, santé mentale) ou de la Protection maternelle et infantile (PMI) aient été déployées en parallèle dans l'objectif d'agir sur l'ensemble des déterminants sociaux de la santé, l'approche française au croisement des secteurs sanitaire et social est restée nettement concentrée sur l'accès aux droits et aux soins (Lang, Ulrich, 2017).

Dans cette logique, le Plan Pauvreté (2013-2017) visait à lever les freins financiers à l'accès aux soins³⁶ et à améliorer la structuration, la coordination et l'innovation des dispositifs d'accès aux soins (ex. homogénéisation des PASS, création de PASS régionales, développement des centres de santé et maisons de santé pluri-professionnelles, renforcement de « l'aller vers »). Cependant, en se référant à « l'ensemble des politiques de santé et d'organisation des soins » (Gouvernement, 2013, p.7), d'autres mesures apparaissent de nature à introduire une forme d'élargissement en matière lutte contre les ISS (« plan de santé enfant/adolescent/jeunesse³⁷ », santé mentale, traitement des addictions...).

³⁵ Les PASS associent a minima un médecin et un travailleur social facilitant les démarches d'accès aux droits, voire des infirmières, diététiciens, psychologues. Elles se présentent comme un dispositif original à l'interface des champs sanitaire et social pour une approche globale et transversale « dans un souci de décloisonnement des champs de compétences et une mise en réseau des secteurs (sanitaire, social, médico-social, associatif...) » (Pfister et al., 2014, p. 103).

³⁶ Comprenant une hausse des plafonds de la CMU-complémentaire (CMU-C) et de l'Aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), la révision des paniers de soins couverts en matière optique et auditive, la limitation des dépassements d'honoraires et aussi des mesures visant à favoriser l'accès aux soins des personnes en situation de handicap et des gens du voyage.

³⁷ Incluant la périnatalité et le secteur de la santé scolaire en matière de prévention ainsi qu'un déploiement renforcé du programme "M't dents" dans les écoles.

Les mesures de santé figurant dans la SNPLP s'inscrivent dans une forme de continuité avec le Plan pauvreté (2013-2017). Ainsi, parmi les mesures-clés relatives à la santé, figure ce qui relève de l'accès aux droits et prestations de santé³⁸ et au renforcement des dispositifs d'accès aux soins³⁹. En outre, le document de référence (DIPLP, 2018, p. 112) souligne l'intérêt de combiner la SNPLP avec la Stratégie nationale de santé (2017-2022).

L'intrication des problématiques sociales et de santé appelle donc à une action conjointe et concertée entre les politiques sociales et les politiques de santé et pose de fait, la question d'éventuelles synergies, complémentarités, redondances. Ce point d'effort constitue une question centrale, tant un déficit de coordination entre les secteurs sanitaire, social et médicosocial a été souligné ces dernières années (Lang, Ulrich, 2017).

Si le précédent Plan Pauvreté (2013-2017) entendait pour cela miser sur le PRAPS, la SNPLP apparaît plus évasive, avant que la mesure N°27 du Ségur de la Santé vienne mettre en lumière les enjeux de décloisonnement et donc de gouvernance. Dès lors, dans quelle mesure la SNPLP a-t-elle pu être un levier pour une approche globale et intersectorielle ? C'est à cette question que l'analyse des entretiens réalisés dans le cadre de cet approfondissement thématique apporte des éléments de réponse.

Tout d'abord, les résultats de l'étude confirment que l'intégration des questions de santé dans la SNPLP semble avoir été essentiellement conçue sous l'angle de l'accès aux droits et aux soins des plus démunis, marginalisant de fait les acteurs de la prévention et de la promotion de la santé. Les développements concomitants et les portages politiques et institutionnels distincts des politiques de santé (Stratégie nationale de santé, Plan priorité prévention) et de la SNPLP seraient à l'origine de leur faible degré d'intégration au niveau national.

De fait, les administrations de santé sont apparues peu associées au processus de consultation de la SNPLP et les mesures de santé retenues auraient surtout été reprises de propositions préexistantes. Ensuite, un certain nombre d'acteurs de santé au niveau territorial ne se sont pas ou peu sentis interpellés par la SNPLP, d'autant que celle-ci se positionnait sur des mesures plutôt nationales ou visant le renforcement de dispositifs de santé institués de longue date.

Le souhait des promoteurs de la SNPLP d'établir une connexion directe avec les acteurs de terrain et de susciter un « choc de participation » a aussi pu contribuer à freiner l'implication des Agences régionales de santé (ARS) dans le processus de territorialisation de la Stratégie. Les GT « Santé », positionnés au carrefour de plusieurs thématiques, secteurs et dispositifs, ont parfois peiné à se constituer et à fonctionner. Néanmoins, ils ont favorisé l'interconnaissance des acteurs et, parfois,

³⁸ Incluant notamment l'intégration de l'ACS à la CMU-C, le plafonnement des tarifs des prestations et la hausse des remboursements en matière de soins dentaires / optiques / auditifs, ou encore le renouvellement automatique de la CMU-C pour les allocataires du RSA ainsi que des mesures de lutte contre le non-recours.

³⁹ Incluant la création de centres et maisons de santé dans les territoires prioritaires, le renforcement de l'accompagnement social (Lits d'accueil médicalisés (LAM), Lits halte soins santé (LHSS), Appartements de coordination thérapeutique (ACT)).

les coopérations interinstitutionnelles. Dans l'analyse du matériel recueilli, nous distinguons quatre voies que les GT ont pu emprunter : s'appuyer sur le PRAPS et capitaliser sur l'existant ; travailler sur l'accès aux droits et aux soins à partir du regard de l'utilisateur ; investir la santé des tout-petits et des jeunes ; soutenir une diversité de projets à partir des remontées du terrain.

Par ailleurs, si les appels à projets associés à la Stratégie peuvent être des leviers de partenariats, leur multiplicité et le soutien précaire qu'ils procurent en font un outil modérément apprécié des acteurs territoriaux.

Enfin, le caractère exclusif de la contractualisation État-Département ne semble pas en avoir fait une véritable opportunité de convergence structurelle entre les acteurs de la santé et du social. L'examen du contenu des conventions confirme que les préoccupations de santé ne sont pas centrales dans l'élaboration et la définition des mesures sociales et que, dans les mesures d'initiative départementale, rares sont les actions qui se focalisent sur les questions de santé.

Pourtant des collaborations innovantes entre acteurs de la santé, du social et d'autres secteurs ont été repérées, notamment s'agissant de la santé des tout-petits et des jeunes et du logement. En partie, ces collaborations interinstitutionnelles peuvent être interprétées sous l'angle d'une rencontre de valeurs et d'intérêts entre des acteurs de l'État et des Départements faisant de l'investissement social une perspective majeure pour lutter contre la pauvreté par la prévention, l'activation et l'accompagnement des publics. Elles s'expliquent aussi par les liens créés entre des acteurs territoriaux de santé, notamment des ARS, de la PMI et du secteur associatif, faisant de la promotion de la santé dès le plus jeune âge et du « logement d'abord » un axe d'intervention-clé pour lutter contre les inégalités sociales de santé.

Enfin, les Commissaires à la lutte contre la pauvreté, dans leur activité d'animation de réseaux locaux d'action publique et de déploiement de l'intersectorialité dans les territoires, se sont efforcés de rejoindre les acteurs de la santé. Dans la majorité des régions enquêtées, leur volonté d'aller à la rencontre des acteurs de la santé est soulignée, même s'ils ne parviennent pas toujours à les rejoindre et peuvent parfois être perçus comme des interlocuteurs supplémentaires.

Alors que la crise de la COVID-19 à l'hiver 2020 bousculait les processus à l'œuvre dans le pilotage et la territorialisation de la SNPLP, la question de la santé de la population a été propulsée en haut de l'agenda politique. Ainsi, au printemps 2020, le Ségur de la Santé, attendu pour apporter des réponses structurelles et conjoncturelles aux problèmes soulevés par les acteurs du monde de la santé, a favorisé une concertation sur des préoccupations essentiellement centrées sur la revalorisation des carrières et l'organisation de l'offre de soins.

Alors que, à l'instar de nombreux GT de la SNPLP, ceux portant sur la santé, voyaient leur activité diminuer, une des mesures (N° 27) issues des conclusions du Ségur est dédiée à la lutte contre les inégalités de santé. Les résultats de notre recherche suggèrent que la mise à l'agenda politique de cette mesure tiendrait à la convergence de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, l'observation des effets de la crise sanitaire sur la santé de la population par les professionnels de terrain et leur objectivation par différentes études a rapidement révélé de fortes inégalités sociales et territoriales en termes de mortalité et de morbidité. La crise a ainsi mis en lumière les populations plus affectées, qu'il s'agisse de personnes plus exposées à l'infection ou à des complications, parce que plus fragiles, du fait de leur statut économique, de leur travail, de leur genre, de leur âge ou plus affectées par le confinement du fait de leurs conditions de vie ou de logement.

Les « 50 jours » de concertation du Ségur de la Santé ont ensuite contribué à mettre l'accent sur la problématique des inégalités sociales de santé. A cette occasion, la collaboration du réseau des ARS avec les services ministériels compétents et avec la DIPLP a abouti à dégager une série de mesures renforçant l'accès aux soins des personnes vulnérables, à partir de dispositifs préexistants, notamment dans une logique « d'aller vers ».

Parmi celles-ci, la mesure N°27 et l'instruction ministérielle qui en découle conduisent dans chaque région à promouvoir et formaliser un processus de gouvernance stratégique orienté vers la réduction des inégalités de santé. Elles invitent à s'appuyer sur les dynamiques territoriales de santé auxquelles prenaient déjà part les ARS et sur le rôle de facilitateur des Commissaires à la lutte contre la pauvreté, désormais bien identifiés dans les territoires. A l'échelle régionale, cette gouvernance peut donc s'appuyer sur les instances préexistantes ou se traduire par des créations ex nihilo, et peut mobiliser le Fond d'Intervention Régional (FIR) pour financer des actions ciblées sur les ISS⁴⁰.

En somme, la crise sanitaire semble avoir constitué une fenêtre d'opportunité pour relancer et élargir les dynamiques interinstitutionnelles, à l'interface des champs de la santé et du social. Dans cet effort concerté, au niveau national la DIPLP entend jouer un rôle de pilotage tandis que, dans les territoires, les ARS sont fortement remobilisées sur le plan stratégique et technique, en étroite association avec les Commissaires pour générer de la transversalité entre les différentes politiques sociales.

Cette dynamique s'inscrit dans une tendance progressive, en France, à faire évoluer la politique de santé vers une approche socio-écologique visant le développement d'environnements favorables à la santé. Pour cela, il convient de tisser et de renforcer des partenariats avec tous les secteurs de la vie sociale. En effet, « mettre de la santé dans les autres politiques » est aujourd'hui une ambition affichée aux niveaux national et régional dans la lignée de l'approche de « Santé dans Toutes les Politiques » (SdTP)⁴¹ promue à l'échelle internationale et nécessitant une action gouvernementale concertée sur les déterminants de la santé.

⁴⁰ 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.

⁴¹ « Approche intersectorielle des politiques publiques qui tient compte systématiquement des conséquences sanitaires des décisions, qui recherche des synergies et qui évite les conséquences néfastes pour la santé afin d'améliorer la santé de la population et l'équité en santé » (OMS, 2014)

La mise en place de cadres législatifs, la création de structures interministérielles et intersectorielles en santé (ex. Contrats locaux de santé (CLS)), le renforcement des partenariats, l'utilisation de méthodes analysant les projets au prisme de la santé (ex. évaluations d'impact sur la santé des autres politiques publiques) témoignent de cette orientation. De surcroît, la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 a démontré l'importance de travailler de manière intersectorielle à la mise en œuvre de solutions coordonnées visant l'ensemble des conditions de vie des individus en situation de vulnérabilité (aide alimentaire, chômage partiel, aides au logement, etc.).

Ainsi, cette nouvelle gouvernance territoriale en construction suggère d'ores et déjà une forme de basculement depuis une période initiale où les acteurs de santé peinaient à trouver leur place sur le terrain de la SNPLP à une période de crise lors de laquelle, à la faveur du Ségur de la Santé, une nouvelle dynamique interinstitutionnelle régionale est susceptible de se mettre en place sous l'égide des ARS et en lien avec les Commissaires.

L'enquête que nous avons conduite indique cependant que cette nouvelle gouvernance s'instaure très progressivement car les ARS restent fortement mobilisés par la crise sanitaire. Plus précisément, l'installation de cette nouvelle gouvernance orientée vers la lutte contre les inégalités de santé dépend des liens déjà tissés et des réflexions engagées au préalable par les parties-prenantes, lesquels varient d'une région à l'autre. Cependant, dans les différentes régions étudiées, toutes les ARS semblaient avoir au moins posé les bases de cette instance stratégique mi-2021.

Bien que la configuration et les orientations stratégiques de ces instances régionales ne soient pas définitivement stabilisées, on peut observer que des évolutions notables seraient en train de prendre corps à l'interface des champs de la santé et du social.

- Sur la forme, la souplesse de l'instruction du 4 janvier 2021 apparaît avoir donné lieu à deux grandes tendances, à peu près à parts égales : capitaliser sur des instances préexistantes, telles que le comité de pilotage du PRAPS, ou monter une instance ad hoc.
- Sur le fond, il semblerait que les instances ad hoc ou semblant tout au moins s'émanciper du PRAPS tendent à insister davantage sur l'importance d'agir dans une logique d'universalisme proportionné, en ne se limitant pas à des actions qui cibleraient les publics les plus fragiles mais considérant l'ensemble du gradient social de santé. Par ailleurs, au-delà des inégalités d'accès aux soins, ces instances tendent à souligner l'intérêt d'élargir la lutte contre les ISS à l'ensemble des déterminants sociaux de la santé (ex. petite enfance, logement, emploi etc.).

2.4. Ajustement instrumental et bricolage institutionnalisé

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 ». Dans sa mouture initiale, la DIPLP correspond bien à ce qu'Edgard Pisani définissait comme étant l'administration de mission : « 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 » (Pisani, 1956, p. 325).

La SNPLP a été 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'est ensuite pour partie transformée en instance de gestion. Elle s'appuie fortement sur les réseaux associatifs et territoriaux aussi bien dans la phase d'élaboration, d'expérimentation que de généralisation de la SNPLP. Parallèlement, la territorialisation / régionalisation de la stratégie a été pensée, tout à la fois, comme un outil d'innovation sociale, d'incarnation politique et d'animation territoriale. Via la nomination de Commissaires, la stratégie a été déployée à l'échelle régionale pour dynamiser et renouveler les pratiques habituelles des acteurs de la lutte contre la pauvreté.

La régionalisation de la lutte contre la pauvreté correspond au projet initial de structuration d'un espace régional de pilotage stratégique et de gouvernance inter-institutionnelle budgétaire sur le social. En témoignent les instructions ministérielles du 12 février 2020 et du 19 mars 2021 qui, pour la première, renforce entre autres les crédits mis à la disposition des Commissaires en région pour financer des projets issus des GT régionaux et, pour la seconde, 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 SNPLP.

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.

Sur ce dernier point, précisons que par rapport à la génération précédente, les actuels contrats d'action publique (figure 17, ci-après) proposés aux Départements se caractérisent par le fait que 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 d'un « État ajusteur » qui incite les autorités locales à venir s'inscrire dans une stratégie nationale fortement incitative sinon prescriptive (Epstein, 2000).

Au courant du premier trimestre 2019, prenant appui sur l'expérience des territoires démonstrateurs (10) et s'appuyant sur le rapport remis le 19 février 2019 par Frédéric Bierry (2019) au sujet de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (BRSA) (Garantie d'activité, délai d'orientation limité à un mois, SPIE...), la DIPLP propose l'élargissement de la contractualisation à l'ensemble des Conseils départementaux (CD).

7 critères sont alors mis en avant 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'Aide sociale à l'enfance (ASE) ; le nombre d'habitants présents pour les montants relatifs à la refondation du travail social ; les montants antérieurement consacrés au Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) ; des financements concernant les maraudes mixtes pour les départements comprenant un nombre important de familles 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 Quartiers politique de la ville (QPV) (Instruction ministérielle, 4 février 2019).

Sur la période 2019-2021, tous les Départements (95) à l'exception des Hauts-de-Seine et des Yvelines contractualisent. Ceci se traduit par l'établissement de conventions qui identifient deux types d'engagements : cinq mesures socles qui sont des actions obligatoires cadrées par des référentiels de la SNPLP et des mesures d'initiative départementale.

Notre examen systématique des conventions passées avec 11 Départements (5 en Hauts-de-France, 4 en Bretagne, en Seine-Saint-Denis et Hautes-Pyrénées) relève à la fois l'importance du cadrage exercé par l'État avec l'énoncé des mesures socles et, tout à la fois, la possibilité pour les protagonistes de travailler à un dosage différencié dans l'importance respective de chacune d'entre elles ainsi que des spécificités notables dans la répartition des financements entre l'État et les Départements pour chaque type d'action . De plus, le fait pour chaque Département de pouvoir proposer des orientations thématiques particulières concernant les mesures d'initiative départementale vient aussi alimenter ces différenciations territoriales.

Sur un format plus ouvert car n'intégrant pas de mesures socles, 21 Métropoles, 1 Communauté d'agglomération et 1 Ville ont aussi contractualisé ainsi que 5 Régions et 4 Collectivités uniques . L'examen des conventions de 5 Métropoles de notre panel (Brest, Dijon, Lille, Toulouse, Rennes) fait apparaître deux thématiques prioritaires : l'enfance/jeunesse et le logement/l'hébergement. Du côté des Régions, ce sont les actions de prévention et de remédiation du décrochage scolaire, la formation et l'aide alimentaire qui ressortent des contractualisations.

17. Le déploiement de la contractualisation

Si bien que dans un contexte de fortes tensions entre l'exécutif et les collectivités territoriales, en particulier les conseils départementaux, autour de la mise en œuvre du Pacte de Cahors, la DIPLP construit finalement un modèle de gouvernance à double niveau : 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 feront à l'échelle départementale et, à un degré nettement moindre, à l'échelle métropolitaine. 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 ont été 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. En cela, ils doivent incarner et décliner la SNPLP mais aussi l'adapter à l'échelle régionale et à l'échelle locale. Entre intégration et différenciation, entre transformation et ajustement, les Commissaires ont ainsi dû apprendre à « naviguer » au sein de paysages institutionnels spécifiques et parfois assez complexes. Ils doivent, à la fois, relayer et porter les inflexions nationales, trouver les points d'articulation permettant que celles-ci soient reçues localement et viennent s'inscrire dans les stratégies et politiques territoriales et associatives, laisser une place aux services déconcentrés et aux préfets départementaux, réguler les tensions entre cadrage et autonomie, entre confirmation des chemins déjà tracés et perspectives de changement.

Pour cela, ils avancent en mobilisant des profils atypiques et des convictions fortes sur la nécessité de rénover l'administration des politiques sociales mais aussi celles qui concernent la formation professionnelle ou encore la santé. 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 », ils apparaissent à la fois très engagés et finalement peut-être « sans-doctrine » propre sur la pauvreté. En tout cas, ils ne sont pas les « porte-étendards » de la peIS dont l'acceptabilité reste en partie à démontrer, que ce soit auprès des grands réseaux associatifs et des collectivités. En fait, ils ont en commun d'être porteurs d'un engagement sur ce que devrait être une gouvernance de l'action publique à la fois plus simple, moins fragmentée et plus sensible aux réalités locales et déclinent cette perspective d'intégration en matière d'action sociale.

Si la Stratégie peut se retrouver affectée par les tensions qui traversent un État local en restructuration, elle a aussi ouvert de nouvelles de coopérations au-delà des services déconcentrés traditionnels. À ce sujet et sans qu'ils en soient généralement à l'origine, les Commissaires remplissent un rôle de facilitateur : ils travaillent à « ajuster » la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté aux contextes régionaux et locaux ; 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 trois directions : travailler à confirmer la prise en compte de la lutte contre la pauvreté au sein de l'État local et chercher en la matière à faire converger les initiatives des

services déconcentrés, faire travailler ensemble les élus locaux et les services déconcentrés de l'État, mobiliser de nouveaux acteurs et de nouvelles manières d'intervenir autour de l'État local.

Malgré une nomination tardive alors que la machinerie était déjà lancée, un positionnement parfois délicat au regard du corps préfectoral, ou encore les effets retardés de la prise en compte de leurs remontées lors de l'élaboration du Plan de relance, le déploiement des Commissaires apparaît, d'après les témoignages recueillis, avoir favorisé la co-construction et l'échange de pratiques selon des logiques multisectorielles et interterritoriales.

Progressivement, prenant des formes assez variables en fonction des dynamiques régionales, leur implantation s'est traduite par l'élargissement 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. En définitive, leur implantation semble avoir été relativement bien acceptée par les différents protagonistes et, à travers leurs multiples interventions, ils ont participé, de concert avec la DIPLP, à une forme de « bricolage institutionnalisé »⁴² qui s'est révélé décisif pour aider à maintenir à flot la SNPLP et la faire vivre localement.

Avec l'expérience des premières années, les Commissaires travaillent à identifier et à promouvoir les savoirs locaux au plus près de la pauvreté, à reconnaître les dynamiques innovantes et à soutenir les processus formels, mais aussi informels, d'ajustement aux crises. S'appuyant sur l'entrecroisement thématique et territorial, ils jouent un rôle de « colporteurs » et de « commutateurs » entre les acteurs, les réseaux et les échelles de gouvernance. À terme, on les repère possiblement en capacité de réaliser, sur une temporalité longue, un repérage de situations et d'initiatives, qui peut éclairer l'État, qui ne « voit que de loin et à grands traits » (Scott, 2021).

Potentiellement capables de l'alerter, ils aspirent à constituer individuellement, mais surtout collectivement autour de la DIPLP, un maillon essentiel pour opérationnaliser mais aussi pour orienter les politiques publiques dans un sens de prévention et de remédiation face à la pauvreté. Pour cela, encore faudrait-il qu'au sein du fonctionnement de l'État central, un dispositif d'association et d'alerte soit pensé, formalisé et animé. Plus généralement, il convient de souligner que ces apprentissages et cette possible montée en gamme sur le front de la pauvreté est soutenue par l'intérêt qu'ils partagent pour une action publique modernisée, au sens d'une action publique plus inclusive, plus fluide et, en fin de compte, plus intégrée.

⁴² 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 (1947) sur la rationalité limitée des acteurs administratifs, ceux de Charles Lindblom (1959) 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. March et Johan P. Olsen (1972).

En soutien à ces processus plus ou moins aboutis (alignement interministériel, animation d'une stratégie régionale, prise d'appui sur le chef-de-filât départemental en matière d'action sociale, encouragement et soutien des initiatives métropolitaines, mise en synergie des interventions associatives, positionnement des Commissaires...), l'animation de la gouvernance multiniveaux de la SNPLP a été pensée comme devant être fortement soutenue par le développement d'outils participatifs.

Ainsi, avec l'appui de l'ANSA, la DIPLP a mis 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 communauté d'acteurs au sein de laquelle au moins 50 % des personnes en situation de pauvreté et/ou de représentants de ces personnes devait être présents. 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. 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.

Cependant, les outils participatifs développés ne vont pas opérer la révolution attendue pour plusieurs raisons : un outil numérique trop compliqué et peu valorisé ; une équipe de chargés de mission à la DIPLP, mais aussi à l'ANSA, repérée localement comme manquant d'expérience ; le retour des logiques de cloisonnements sectoriels ; la difficulté à intégrer des personnes concernées au sein des GT et pouvant et souhaitant s'inscrire de manière durable au sein de la SNPLP ; la crise sanitaire qui va rendre assez inopérants nombre de GT...

Outre ces limites, la modification du positionnement de la Délégation nationale et l'inscription des Commissaires au carrefour des configurations institutionnelles aussi bien thématiques que territoriales sont deux éléments majeurs qui, de notre point de vue, caractérisent la gouvernance de la SNPLP. Prenant le relais de l'intense mobilisation initiale, les animateurs nationaux et régionaux de la SNPLP ont ainsi contribué à sélectionner les acteurs les plus crédibles et ont soutenu certains « outsiders » tout en participant à « arranger » les règles du jeu et à animer des processus d'ajustement instrumental.

Sur ce plan, le travail de recherche amène à considérer que l'articulation entre une DIPLP devenue plus modeste et l'activité très pragmatique des Commissaires mixant traduction, ajustement et médiation ont contribué à la sécurisation administrative et à la stabilisation gestionnaire de ce pan d'action publique. Ce faisant, l'audace modernisatrice a été refroidie mais la prise en compte puis l'inscription dans la durée de la lutte contre la pauvreté dans le cadre du modèle français d'action publique était sans doute à ce prix.

3. Entre intégration et différenciation : une composition inachevée

Prenant en compte la trajectoire historique de la lutte contre la pauvreté et l'évolution assez substantielle qu'a connue la SNPLP, la troisième partie de cette synthèse analytique s'organise autour des questions relatives aux effets en termes de gouvernance : *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 ? Assiste-t-on au renouvellement des configurations d'action ? La SNPLP a-t-elle contribué à faire émerger une communauté polycentrique, apprenante et novatrice et / ou à dynamiser des « systèmes territoriaux » anti-pauvreté déjà existants ? 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 ?*

Les politiques publiques sont traversées par des processus de continuité et de changement qu'il convient d'analyser afin d'éclairer la portée des réformes et la capacité adaptative des dispositifs d'action publique. À ce sujet, dans les années 1960 et 1970, des auteurs majeurs comme Charles Lindblom (1959) ou Aaron Wildavsky (1975) mettent l'accent sur la relative inertie de l'action publique. Les tenants de la théorie incrémentaliste considèrent que, généralement, 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.

Les ambitions transformatrices qui parcourent l'implantation et la mise en œuvre de la SNPLP sont aussi venues s'inscrire 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) et par les logiques de « dépendance au sentier » (Pierson, 2000 - Palier, 2019)⁴³. Elles doivent aussi tenir compte de 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).

Pour mesurer les résistances et les changements, outre les volontés affichées par l'État central, il convient aussi d'appréhender le rôle des autorités locales et la mobilisation des réseaux d'acteurs publics et privés qui participent eux aussi à la fabrique de l'action publique (Rhodes, 1990 - Poupeau, 2017).

Dans cette lignée, la troisième partie du rapport interroge la portée plus ou moins effective d'une série de dispositifs emblématiques de la SNPLP et passe en revue les principaux apprentissages (May, 1992 - De Maillard, 2019) qu'il semble possible de dégager. Soulignant alors l'influence des configurations territoriales, l'analyse réfléchit aux facteurs relatifs à la SNPLP qui viennent

⁴³ 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.

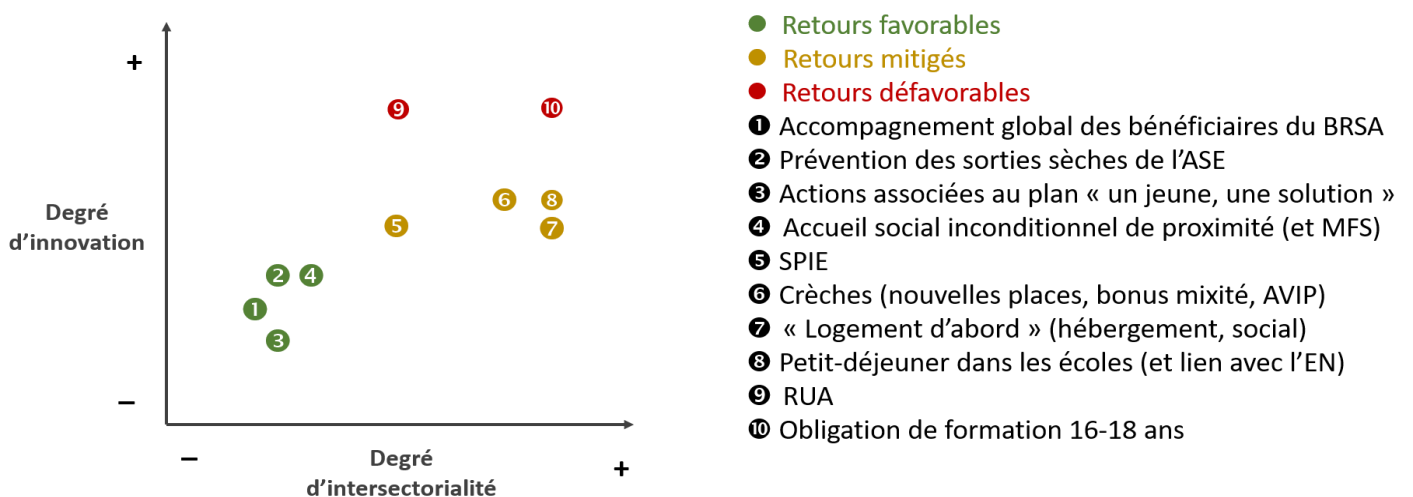
interférer dans la production des mécanismes de confiance (Luhmann, 2006 – Makaoui, 2014) tout en mettant l'accent sur le rôle des Commissaires.

3.1. Le déploiement inégal des dispositifs

Tout d'abord, il s'est agi d'examiner ce que les acteurs interviewés disent des principaux dispositifs de la SNPLP. Précisément, nous avons cherché à préciser si la mise en œuvre de ces dispositifs contribuait véritablement au virage cognitif et stratégique que visait à représenter la SNPLP (promotion de la peIS, retour de l'État dans les politiques sociales, territorialisation, « choc de participation », etc.).

La figure qui suit présente les appréciations recueillies à propos de 10 dispositifs relativement emblématiques de la SNPLP, ceux-ci étant positionnés en fonction de leur degré d'intersectorialité et d'innovation (*Figure 18, ci-après*).

De manière récapitulative et à partir des ambitions initiales, les enquêtés font part d'une vision assez contrastée, soulignant les avancées notables à mettre au crédit de certains dispositifs (4), le bilan plus mitigé pour d'autres (4) et parfois d'importantes difficultés (2).



18. Le déploiement plus ou moins effectif de dispositifs en fonction de leurs degrés d'innovation et d'intersectorialité

Précisément, nos interlocuteurs considèrent que la mise en œuvre a été effective voire réussie pour les dispositifs de prévention des « sorties sèches » de l'ASE, des mesures spécifiques à

l'insertion des jeunes, d'accueil social inconditionnel de proximité ou encore d'accompagnement des bénéficiaires du RSA (*dispositifs 1 à 4, en vert dans le diagramme ci-dessus*). Dans cette première famille de dispositifs, il s'agit souvent de soutenir le déploiement de dispositifs émergents ou de renforcer et de prolonger des actions existantes. Les lignes stratégiques misent sur le renforcement et la capitalisation des évolutions en cours, en particulier en encourageant des rapprochements entre acteurs traditionnels du champ de l'action sociale, de l'accueil aux publics et du champ de l'insertion. Cependant, ces dispositifs ne sont pas à considérer comme faisant franchir une étape majeure en termes d'intersectorialité. Ils ne visent pas non plus à transformer en profondeur les pratiques professionnelles et, à notre sens, ne sont porteurs que d'une relation relative avec la notion d'innovation sociale. On repère alors qu'il s'agit de dispositifs généralement repris dans les contractualisations au titre des mesures socles. Pour ces dispositifs, nos interlocuteurs insistent d'ailleurs sur l'effet d'entraînement occasionné par la SNPLP et les financements associés.

Parmi les dispositifs ayant fait l'objet de retours plutôt mitigés (*dispositifs 5 à 8, en jaune*), nos interlocuteurs pointent le manque de ressources mobilisées (places de crèches, hébergement), les défis logistiques auxquels leur mise en œuvre se confronte ainsi que les défauts 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 ») ainsi que le déficit d'envergure des mesures finalement mises en œuvre (SPIE). Ces difficultés de gouvernance et de mise en œuvre ont pu être atténuées en prenant appui sur les Préfets et les Commissaires, en soutenant des initiatives par appels à projets (AAP) ou à manifestation d'intérêt (AMI), en rejoignant d'autres politiques sectorielles (ex. Logement, Éducation), en contractualisant avec d'autres collectivités (ex. Métropole, Région), en mobilisant les acteurs des GT régionaux. Ces mesures échappent généralement à la contractualisation : leur mise en œuvre renvoie davantage au pilotage des administrations centrales, aux relais exercés par les services déconcentrés et à la mobilisation plus ou moins volontaire des collectivités et d'opérateurs publics et privés présentant et travaillant de manière plus ou moins dispersée.

Enfin, les dispositifs pour lesquels le plus de déception ou de critiques sont exprimées – le RUA et l'obligation de formation des 16-18 ans (*dispositifs 9 et 10 en rouge*) - sont aussi ceux qui apparaissent, en théorie, comme particulièrement novateurs, transformateurs, intersectoriels. Par là-même, ils seraient particulièrement sujets aux 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'informations partagés).

Ainsi et de manière récapitulative, l'examen de notre corpus d'entretiens tend à indiquer que plus les dispositifs d'action publique reposent sur des degrés d'innovation et d'intersectorialité importants et plus ils sont tenus à distance des processus de contractualisation, plus les acteurs enquêtés relativisent leur effectivité et reconnaissent leur portée réellement transformatrice.

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. Dans cette perspective, les changements sont avant tout le fruit de dynamiques incrémentales et donc le fait de « petits pas » mis en avant lors des entretiens : combinaison de l'accueil social inconditionnel et des Maisons France Service, animation du SPIE à l'échelle régionale, synergies territorialisées avec le plan « Logement d'Abord », renforcement des collaborations entre travailleurs sociaux départementaux et des services de Pôle Emploi comme dans le cas de l'Yonne ou du Nord...

3.2. Des apprentissages qui restent à confirmer

À partir de cet examen, on comprend que l'activité de « bricolage institutionnalisé » qui accompagne assez généralement la mise en œuvre de la SNPLP engendre une série d'apprentissages et, tout à la fois, se retrouve confrontée à des points de freinage organisationnel : la (re)mise à l'agenda de la lutte contre la pauvreté s'accompagne d'un portage politique inégal ; les nouvelles coordinations, le travail en transversalité et la recherche d'efficience sont entravées par la lourdeur des organisations et par la persistance de leurs logiques spécifiques ; l'investissement politique et stratégique dans les contractualisations se retrouve freiné du fait des tensions générales qui parcourent sur le design politique et institutionnel français et aussi par la possibilité ou non de financer telle ou telle mesure ; la mobilisation des travailleurs sociaux reste délicate et le développement de connaissances, en particulier au titre des diagnostics, de la documentation des indicateurs de résultats ou encore de la capitalisation des expérimentations est loin d'être optimum.

Cependant, concernant les dynamiques à mettre au compte de la SNPLP, les témoignages indiquent que, dans bien des cas, celle-ci a aidé à afficher la lutte contre la pauvreté comme un objet d'action majeur, voire comme une priorité, alors qu'elle n'apparaissait pas en tant que telle auparavant. C'est le cas pour les services déconcentrés autres que ceux directement mobilisés au titre de la cohésion sociale (Éducation nationale, Travail et Emploi par exemple), pour Pôle Emploi mais aussi pour les collectivités.

On pense aux Conseils départementaux qui concevaient souvent leurs compétences sociales et leur chef de filât au titre de segments spécifiques de l'action sociale tels que la protection de l'enfance, l'insertion, les politiques en faveur de l'autonomie, parfois de manière plus transversale comme en référence au développement social, mais finalement assez rarement en affichant un axe stratégique relevant explicitement de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. C'est encore plus flagrant pour les Métropoles qui, hors de la politique de la ville, n'ont que très récemment et très prudemment intégré des compétences sociales dans leur spectre d'intervention. De manière moins évidente, cette diffusion de la préoccupation relative à la pauvreté en vient à concerner certaines Régions, comme la Bretagne qui, avec la nouvelle mandature, a mis en place une mission d'éradication de la grande pauvreté.

Deux défis semblent toutefois accompagner cette prise en compte de la pauvreté dans l'intervention publique. Le premier est celui du portage politique qui, loin d'être constant et durable, s'avère en réalité le plus souvent inégal selon les organisations et les territoires ainsi que passablement fluctuant et discontinu. Le second renvoie à la pluralité des acceptions de la pauvreté et aux différentes approches pour y remédier ; cette plasticité pouvant constituer un frein à l'action concertée et engendrer une dilution des stratégies en présence.

S'il est un apprentissage communément rapporté, c'est - comme nous l'avons déjà noté - celui du travail partenarial insufflé par la SNPLP. Ainsi est ressortie de notre analyse la dynamique d'interconnaissance des acteurs soutenue par la Stratégie, tant au niveau central et territorial par le biais de comités *ad hoc*, des groupes de travail régionaux, des réponses conjointes aux appels à projets, du lien assuré par les Commissaires avec le secteur associatif notamment, des incitations fortes aux échanges et au développement de logiques collaboratives, par exemple entre les collectivités, Pôle Emploi, la Caisse d'allocations familiales (CAF), la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) et l'État local pour partager des protocoles permettant de mieux accompagner les bénéficiaires.

Cependant, sur ce point, ces dynamiques sont souvent considérées comme très énergivores d'autant que persistent des fortes complications politico-administratives en décalage avec la situation concrète des publics, notamment du fait de lenteurs dans les procédures inhérentes aux collaborations entre services : cloisonnements sectoriels, approche trop descendante, empilements des dispositifs limitant les synergies comme en ce qui concerne l'action sociale, la santé et l'éducation quand il s'agit d'aborder certaines problématiques de façon plus transversale (ex. maltraitances infantiles et pédopsychiatrie).

Si le positionnement prescripteur et contrôlant de l'État a pu être source de tensions, il ressort cependant que le principe et le format des contractualisations proposés dans le cadre de la SNPLP ont été porteurs d'apprentissages singuliers. Bien que parfois critiqués, la fixation d'objectifs précis et la promotion d'indicateurs de résultat contribueraient à favoriser la diffusion d'une culture stratégique et le souci de l'évaluation, deux éléments qui, si on en croit certains des témoignages recueillis, auraient du mal à percer dans l'univers quelque peu cloisonné de l'action sociale.

Si on dépasse les premières expressions généralement peu enclines à reconnaître la plus-value étatique, le retour de l'État dans le champ de la mise en œuvre des compétences sociales décentralisées semble plutôt avoir été apprécié par nos interlocuteurs qui émanent du « Top management » des administrations territoriales, du fait des inflexions envisagées : confirmation du chef de filât départemental, renforcement de l'équité territoriale, modernisation stratégique, obligation de prise en compte par les exécutifs départementaux de la situation des jeunes sortant de l'ASE, dé-segmentation sectorielle et relativisation corporatiste ou encore diffusion d'une culture du reporting et de l'évaluation.

Sur ce point, l'étude que nous avons menée de quelques récents rapports d'exécution 2020⁴⁴, révèle qu'en ce qui concerne les mesures socles autour desquelles les conseils départementaux ont contractualisé avec l'État, la liste des indicateurs serait en voie d'harmonisation et de stabilisation. En effet, les Départements de notre échantillon 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.

En outre, la nature de ces indicateurs nous renseigne sur l'orientation que sont progressivement en train de prendre ces suivis évaluatifs. En effet, ils s'intéressent tous aux « effets » des mesures⁴⁵. À la suite du travail déjà effectué lors du Plan précédent, l'attention est de nouveau portée sur les « réalisations », dans l'optique d'en évaluer l'effectivité et la conformité. Surtout et dorénavant, nombre d'indicateurs renvoient également à un suivi des « résultats », c'est-à-dire qu'ils cherchent à documenter les bénéfices directs ayant pu être retirés de ces mesures⁴⁶. La volonté d'aller jusqu'à évaluer l'efficacité, c'est-à-dire le degré d'atteinte des objectifs, de ces mesures socles est ainsi fortement perceptible.

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 ces 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 plupart des Départements observés ont aussi engagé cet exercice pour leurs mesures d'initiative propre. En la matière, les indicateurs qu'ils retiennent témoignent, comme pour les mesures socles, de l'attention portée aux réalisations dans l'optique d'évaluer la conformité mais aussi aux résultats afin d'apprécier l'efficacité des mesures⁴⁷.

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, les conseils départementaux ne semblent pas (ou plus...) 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.

⁴⁴ Ces observations ont été retirées des rapports d'exécution 2020 de quatre conseils départementaux (Hautes-Pyrénées ; Martinique ; Nord ; Seine-Saint-Denis) et d'une Métropole (Dijon). Cependant, nous n'avons pas relevé d'indicateurs dans le rapport de cette dernière.

⁴⁵ Dans la méthodologie évaluative, les « indicateurs d'effets » peuvent concerner « les réalisations » au titre de leur mise en œuvre et de leur réception directe par les cibles de l'action, « les résultats » qu'en retirent les bénéficiaires ou encore « les impacts », au sens des traces durables introduites dans les problématiques et logiques de développement sur lesquelles on veut agir.

⁴⁶ Par exemple, au titre de la mesure socle « Prévention des sorties sèches de l'ASE », le « nombre de jeunes pris en charge dans le cadre du référentiel » cherche à renseigner la réalisation, tandis que l'indicateur « nombre de jeunes dans un parcours professionnel et / ou scolaire » s'inscrit davantage dans une logique de résultats.

⁴⁷ Par exemple, l'indicateur « création d'une agence immobilière à vocation sociale départementale et intégrée : l'AIVS » renseigne sur la réalisation de la mesure, tandis que l'indicateur « nombre de ménages rencontrés accédant au logement » renseigne sur ses résultats (Département des Hautes-Pyrénées, 2021).

Cependant, nombreux sont ceux qui soulignent le caractère trop descendant des indicateurs associés aux contractualisations, le temps et les lourdeurs administratives nécessaires à leur compilation ainsi que la marge d'amélioration subsistant dans la mise en œuvre des conventions. Il est aussi ponctuellement regretté 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...

Il est aussi très souvent souligné par nos interlocuteurs que la mise en œuvre des mesures ainsi que le renseignement de leurs effets en direction des personnes concernées requièrent une forte évolution des pratiques professionnelles et de l'appareillage dans le domaine de l'ingénierie sociale. À ce sujet, il est aussi notable que la SNPLP se veut aider à financer l'effort de formation du travail social, dont on se rend compte qu'il a bien du mal à se déployer (Comité d'évaluation, avril 2021). Plus rarement, il est aussi mis en avant qu'à travers le plan de valorisation du travail social, la SNPLP constitue une opportunité pour soutenir la création et la promotion des comités locaux du travail social et du développement social.

Notre analyse indique 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), le rapprochement entre travailleurs sociaux et services d'accompagnement vers l'emploi reste cependant inégal. Suivant l'histoire locale, le type de portage politique et le mode de management des services sociaux et aussi de ceux qui relèvent de Pôle Emploi ou des structures d'insertion, ces rapprochements ont pu se révéler très importants, être sources de tensions ou encore ne pas être véritablement engagés. Des lacunes et défis en matière d'ingénierie sociale ont aussi été mis en lumière par divers répondants. Par exemple, ont été mentionnés l'absence de système d'information unique entre organismes d'accompagnement à l'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.

Un autre constat rapporté est celui de l'absence de diagnostics partagés sur les causes de la pauvreté, les besoins des territoires ou les raisons des échecs des mesures déployées en la matière. Cet élément est parfois associé à un 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 parce que les efforts sont dispersés, les acteurs poursuivent des objectifs différents et utilisent des méthodes variables.

Enfin, face à la survenue de la crise sanitaire, les retours recueillis oscillent entre satisfaction pour certains d'avoir su s'adapter, voire accélérer certaines transformations (ex. travail en transversalité et développement de la coordination, par exemple 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.

3.2. Le développement assez erratique de la confiance inter-organisationnelle

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 changements ont pu être générés, leur durabilité et leur ampleur posent question au regard de la dépendance au sentier institutionnel des secteurs et sous-secteurs de l'action sociale (Bonoli, Palier, 1999).

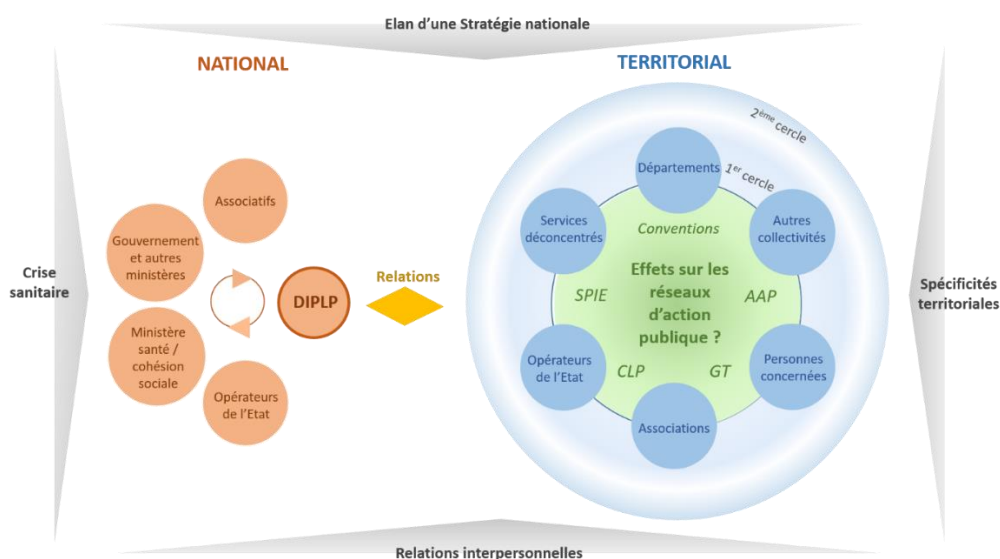
Tout d'abord, le matériel recueilli met en lumière, au niveau national, le rôle-clé de la DIPLP pour créer de la transversalité et du lien entre les parties prenantes à la lutte contre la pauvreté. Cette mission est toutefois associée à des défis de différentes natures. D'une part, positionnée au sein du ministère des Solidarités et de la Santé et s'appuyant suivant les séquences sur une relation plus ou moins fructueuse avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), cette entité à l'ossature légère et flexible a été confrontée à des arbitrages interministériels ne lui permettant pas toujours de déployer certaines mesures comme elle l'aurait souhaitée. Elle a dû livrer un important travail de plaidoyer et de conviction pour imposer ses propositions. D'autre part, il lui a fallu fédérer la « communauté » des acteurs de la lutte contre la pauvreté et ce, malgré les crispations engendrées par le manque de reconnaissance – qu'il soit réel ou ressenti - du pouvoir « macronien » à l'égard des corps intermédiaires.

Ensuite, la territorialisation de la SNPLP s'est retrouvée inscrite dans le débat plus large et récurrent portant sur la décentralisation. Cherchant l'adhésion des acteurs-clés du champ de l'action sociale dans les territoires, les promoteurs de la SNPLP ont dû composer. Ainsi, pour l'échelon gouvernemental, trouver des relais au niveau local n'était pas forcément chose aisée, en particulier en ce qui concerne les Départements. Or, malgré une participation initiale très prudente dans les GT, l'implication - via la contractualisation de ces derniers - constitue aujourd'hui un maillon essentiel de la Stratégie.

Tout en attendant de l'État qu'il assume davantage les compétences régaliennes sur lesquelles il est attendu (ex. pédopsychiatrie, protection judiciaire de la jeunesse, santé scolaire), il s'agissait pour les Départements de s'engager avec l'État dans la SNPLP sans « perdre la main » politiquement, techniquement et financièrement sur les compétences décentralisées (ex. en matière de petite enfance ou d'IAE). Concrètement, 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. Être considéré comme le maillon central des processus de territorialisation est aussi venu conforter leur rôle de chef de file de l'action sociale et du développement social et plus largement des solidarités humaines et territoriales.

Sur le plan territorial, l'analyse de notre corpus met en lumière des collaborations bi-ou trilatérales entre 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 déconcentrés de l'État, notamment Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), dans le cadre des processus de contractualisation ou de réponse à l'appel à manifestation d'intérêt pour le SPIE. Sont également rapportées des coopérations renforcées entre les Départements et Pôle Emploi pouvant être motrices pour la Stratégie et permettant des avancées en matière de coordination de leurs services ou de protocoles partagés.

Finalement, si à l'occasion du lancement puis de la mise en œuvre de la SNPLP, des indices allant dans le sens du développement de la confiance interpersonnelle sont perceptibles, il est encore trop tôt pour diagnostiquer que la SNPLP a engendré un mouvement conséquent de renforcement de la confiance inter-organisationnelle. Le graphique ci-dessous et sa légende (*figure 19, ci-après*) proposent ainsi une mise en système des effets leviers par lesquels la SNPLP a pu influencer les relations inter-organisationnelles et par-delà, permet d'engager la réflexion sur la structuration et le fonctionnement des réseaux territorialisés d'action publique.



19. Schématisation de la configuration inter-organisationnelle relative à la SNPLP

- 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 entres 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
- ▶ Elan d'une stratégie nationale, spécificités territoriales, relations interpersonnelles et crise sanitaire comme facteurs de développement ou de relativisation de la confiance

Sigles: 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.

Précisément, sur ce sujet, l'analyse que nous avons menée débouche sur la mise en lumière de quatre grands facteurs qui seraient en jeu dans le développement ou l'effritement de la confiance inter-organisationnelle : les oscillations de la Stratégie nationale (lancement, dilution, stabilisation) (i), l'influence des réformes institutionnelles telles que la fusion des régions, la création des Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) ainsi que les spécificités territoriales que ce soit d'un point de vue sociodémographique ou en termes de fonctionnement des réseaux (ii), le contexte de crise sanitaire avec ses opportunités et ses contraintes (iii) et, enfin, les relations interpersonnelles en ce qu'elles viennent alimenter les dynamiques stratégiques et opérationnelles.

Dès lors se pose la question de la durabilité du changement généré par la SNPLP.

- La peIS est une orientation qui, avec la SNPLP, a trouvé un vecteur pour se déployer mais qui a aussi montré ses limites pour contenir, sinon répondre aux revendications portées par les gilets jaunes et pour conjurer les impacts sociaux provoqués par la crise sanitaire qui dure.
- La contractualisation pourrait être créatrice de liens forts mais parfois exclusifs ; entre cadrage prescriptif, suivis évaluatifs techniquement peu fiables et plus ou moins bien acceptés, elle chemine avec difficulté entre intégration et différenciation, peinant à produire une réelle confiance entre les protagonistes.
- 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 et essoufflent et découragent une partie des acteurs qu'ils sont sensés mobiliser et soutenir.
- Les groupes de travail régionaux apparaissent comme des espaces d'interconnaissance utiles mais dont la dynamique, complexe, demande à être soutenue dans le temps.
- Au sein de l'organigramme national, l'inscription de la DIPLP aura perduré durant toute la durée du quinquennat mais sa valeur ajoutée est questionnée.
- L'implantation des Commissaires est désormais effective mais leur impact sur les angles morts de l'action publique et sur des fonctionnements institutionnels bien en place reste interrogé.

3.3. Une association très relative de la société civile

Du côté des associations, les grandes têtes de réseaux (ex. la FAS, l'UNIOPSS, Emmaüs, ATD Quart Monde, le Secours catholique ; le Secours populaire...), ont pris part aux concertations préalables à la Stratégie pauvreté. Ensuite, les responsables ou bénévoles de ces associations ou d'autres, plus petites, se sont engagés dans les GT régionaux, notamment dans l'animation de ceux portant sur l'insertion, l'hébergement et le logement, l'aide alimentaire et la participation des personnes concernées.

Sur le plan national, certains acteurs associatifs témoignent des tensions nées avec l'État en septembre 2018, en raison de la baisse des budgets consacrés aux APL et aux contrats aidés d'une part, et à cause de thèmes peu abordés (ex. en matière d'accès aux droits, d'hébergement d'urgence ou d'aide alimentaire) au sein de la SNPLP d'autre part. Toutefois, 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 effets de dialogue de la DIPLP avec les réseaux associatifs sont soulignés.

Il convient cependant de souligner que, malgré les positions collégiales défendues au sein du Collectif Alerte, les visions différenciées des associations sur la pauvreté et sur la peIS ont pu engendrer une certaine dispersion des initiatives et des options défendues.

A contrario, les échanges en région ont contribué au renforcement des synergies entre associatifs mais aussi avec d'autres acteurs, à l'échelon régional, à l'aide de réunions, séminaires, grâce à la création de comités, animés par les Commissaires. Le soutien de ceux-ci s'est manifesté aussi par l'apport d'informations portant sur les AAP et les AMI et à travers leurs incitations à y répondre, de manière coordonnée et partenariale, ainsi que lors du déblocage de financements pour favoriser la mise en place d'initiatives territorialisées.

Toutefois, le manque de moyens (financiers, humains, en termes d'ingénierie), la multiplication des AAP et des AMI (efforts répétés d'élaboration des propositions, espace de proposition restreint, lourdeurs administratives, incertitudes du résultat, etc.) et l'absence de visibilité sur les financements pouvant être obtenus et pérennisés pour développer des actions de prévention et de lutte contre la pauvreté sont régulièrement revenus dans les propos des responsables associatifs. Ces éléments nous ont été présentés comme freinant, « usant » même, une partie de ceux-ci, comme favorisant les structures les mieux armées pour les réponses à ces appels et comme attisant un climat de concurrence entre les structures associatives ne se reconnaissant pas.

À l'occasion de la SNPLP, les coopérations entre les associations et les collectivités départementales n'ont que rarement donné lieu à des formalisations d'ordre stratégique⁴⁸ : peu d'associations ont pris part aux conventions de contractualisation État/Département, en tant que partenaires ou co-financeurs d'actions, ce qui a pu se révéler source de tension et de compétition. Toutefois, des exceptions sont à souligner : associations qui essaient des actions auprès des Départements bretons, convention passée entre des associations et un Conseil départemental de Bourgogne-Franche-Comté, inscription d'une association en tant que partenaire d'une mesure socle dans la convention État/Département de Côte-d'Or).

De manière générale, les représentants du monde socioéconomique rencontrés se disent plutôt favorables à participer à la lutte contre la pauvreté mais les initiatives en la matière restent très ténues⁴⁹. Soulignons toutefois que la place des entreprises dans la lutte contre la pauvreté a pu se

⁴⁸ À ce sujet, les témoignages recueillis semblent indiquer que les relations de travail entre les associations et les acteurs métropolitains apparaissent plus fluides et même parfois plus importantes que celles avec les Départements.

⁴⁹ Deux des engagements inscrits dans la SNPLP concernaient particulièrement les acteurs du monde socio-économique et les entreprises, de l'économie sociale et solidaire (ESS) ou non : le premier vise à « garantir un parcours de formation pour tous les jeunes » en instaurant l'obligation de formation jusqu'à l'âge de 18 ans et en mobilisant, de manière conjointe, les professionnels de l'éducation et de l'emploi, et le second, porté par Pôle Emploi, des structures de l'IAE ou

développer quelque peu : d'une part, à l'occasion de la pandémie, des réseaux locaux d'action publique se sont développés entre des acteurs associatifs et du monde socioéconomique, et d'autre part, la création de chantiers de réinsertion pour les personnes éloignées de l'emploi a pu être envisagée par des entreprises.

D'une manière générale, nos interlocuteurs partent du principe que des conférences des financeurs sont nécessaires pour rendre efficace la mise en œuvre de la Stratégie pauvreté ainsi que le déploiement de projets qui s'inscrivent dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ou du statut d'entreprises à missions. Toutefois, ces acteurs n'ont pas toujours le réflexe d'associer des personnes concernées à leurs réflexions et regrettent un manque de transversalité sur cette question au sein des GT régionaux ; d'autres se demandent comment renforcer les actions de lutte contre la pauvreté qu'ils ont déjà commencé à déployer.

Le « choc de participation » prôné par la SNPLP entendait donner à ceux qui sont concernés par la pauvreté le pouvoir d'influencer le cours de l'action publique et aussi de contribuer à modifier les regards portés sur eux par les élus, les responsables institutionnels et les intervenants sociaux. Si cette intention d'impliquer les personnes concernées dans l'élaboration et le déploiement territorial de la SNPLP est globalement reconnue, il est aussi souligné que les liens entre la SNPLP, la politique de la Ville et les corps intermédiaires auraient mérité d'être bien davantage approfondis. De plus la pandémie a ralenti ou stoppé les initiatives en cours. L'objectif maintes fois répété par Olivier Noblecourt d'intégrer 50 % de personnes faisant l'expérience de la pauvreté au sein des GT régionaux a le plus souvent été jugé irréaliste et, en définitive, assez contreproductif.

Hormis quelques régions ayant fortement investies cette question, en particulier en recourant à des prestations de conseil et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, les difficultés qu'il y a à impliquer durablement les personnes concernées dans les GT, à élargir cette participation au-delà des représentants des Conseils régionaux des personnes accueillies et accompagnées (CRPA) et de faire bouger les habitudes de travail et d'animation, sont régulièrement et fortement mises en avant dans les témoignages recueillis. Enfin, il nous a aussi été rapporté une certaine déconnexion entre les démarches de plaidoyer se développant au sein du Conseil national des personnes accueillies et accompagnées (CNPA) en proximité avec les grands réseaux et les préoccupations concrètes des déléguées CRPA en région impliqués dans les GT de la SNPLP.

Sauf à quelques rares exceptions et malgré les encouragements des Commissaires, le constat d'un manque, voire d'une absence, de participation de ces personnes à la SNPLP est donc soulignée par nos interlocuteurs. D'une part, les personnes concernées par la pauvreté sont loin d'être représentées dans les différentes instances de la SNPLP et, lorsque que c'est le cas, toutes ne disposent pas des mêmes intérêts et dispositions à parler (ex. être entendues, reconnues ou défendre les intérêts des plus fragiles, s'inscrire dans un processus de découverte, souhaiter

des dispositifs expérimentaux (ex. TAPAJ, TZCLD) a pour objectif « d'investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi » en conjuguant l'accès aux droits, l'accompagnement social, la formation et l'emploi.

suivre des formations...). D'autre part, les acteurs associatifs, qui se sont largement chargés de l'organisation et de l'animation de la participation de ces personnes, soulignent le manque de financements et d'accompagnement (ex. de l'ANSA, des Commissaires, de l'État local, etc.) dont ils ont disposé pour enclencher et animer cette dynamique de participation.

Pour diverses raisons (pudeur, craintes, honte, gêne, manque de confiance, violence symbolique, préjugés et stigmatisation ressentis, problèmes de défraiement, manque de temps, addictions et problèmes de santé, mauvais accueil des personnes concernées par certains acteurs, défiance des usagers / bénéficiaires à l'égard des institutions qui les accompagnent au quotidien, etc.), une partie des personnes en situation de pauvreté ayant pu être sollicitée n'a pas souhaité s'inscrire dans les GT. Nous avons aussi entendu que certaines personnes en situation de pauvreté ont eu le sentiment plus ou moins fort d'être instrumentalisées.

Toutefois, dans certaines régions (ex. Hauts-de-France, Bourgogne-Franche-Comté), « le choc de participation » a donné lieu à des initiatives originales : il a été à l'origine de la constitution de groupes de paroles (ex. Création de groupes « Réfléchir Ensemble, Proposer et Agir » (GREPA) dans les Hauts-de-France ; Groupes citoyens ressources en insertion (GCRI 3.0) en Occitanie), 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 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 et d'organiser des échanges entre les différents échelons de la gouvernance territoriale de la SNPLP. Lorsque les choses se sont bien passées, la participation des personnes concernées a aussi pu être perçue comme un moyen de les aider à reprendre confiance en elles et de restaurer leurs relations avec les institutions qu'elles fréquentent régulièrement (CAF, Pôle Emploi, CPAM).

Dans le cadre de la SNPLP, si la dynamique participative reste largement en deçà de l'objectif affiché, il n'en demeure que les expériences participatives, certes assez dispersées, sont cependant diverses. Sur ce plan, c'est donc aussi une dynamique de changement incrémental et partiel qui semble avoir été mise route. Avec la SNPLP, la parole des plus pauvres est devenue plus légitime même si elle est restée assez diffuse voire exceptionnelle. Dans le cadre de la SNPLP, les personnes concernées ont gagné en visibilité et leurs problématiques sont progressivement mieux repérées (niveaux de vie, déplacements, accès au numérique, documents administratifs...). Leur participation aux GT régionaux a pu aussi avoir des effets sur le développement de réseaux locaux, encourageant l'établissement de collaborations entre divers acteurs / secteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté.

En définitive, force est donc de constater que l'objectif affiché de la participation des personnes concernées n'a pas été atteint : jugé trop ambitieux, sa mise en œuvre nationale s'être essouffée et a eu une incidence directe sur le déploiement de celle-ci dans les territoires. Au-delà des témoignages souvent désappointés, tous ces éléments se recourent et incitent à envisager

l'évolution des pratiques institutionnelles et professionnelles, à initier des formations en direction des travailleurs sociaux pour qu'ils puissent accompagner les personnes concernées dans les dispositifs participatifs et à inscrire dans la durée les efforts allant dans ce sens.

3.4. L'importance des configurations régionales

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. À ce sujet, de nombreuses variables peuvent potentiellement expliquer la teneur et le degré de mobilisation des échelons territoriaux et des réseaux locaux dans la SNPLP (historicité de chaque territoire - problématiques sociales, économiques spécifiques - réseaux locaux existants et engagement dans la lutte contre la pauvreté - degré de reconnaissance de la fonction de chef de filât du Département - implication de la Région et des Métropoles en matière d'action sociale, etc.).

Sans surprise, les témoignages recueillis mettent en évidence des dynamiques d'animation régionale assez différentes suivant les géographies régionales, ceci en fonction d'une forme « d'esprit des lieux » et aussi de manière plus prosaïque, suivant que leurs découpages sont issus ou non d'une fusion. Ainsi, dans une « petite région » dont le périmètre n'a pas changé - comme dans notre échantillon la Bretagne ou la Martinique- il est plus aisé pour le Commissaire d'établir des liens directs avec les acteurs de terrain, tandis que dans une « grande région » issue d'un fusion - comme les Hauts-de-France, la Bourgogne-Franche-Comté ou l'Occitanie - l'animation des GT régionaux peut s'avérer plus compliquée, l'hétérogénéité des réalités territoriales peut freiner les échanges et la diversité des orientations politiques traversant les échelons territoriaux tout comme la distension du tissu interinstitutionnel peuvent peser sur l'implémentation de la Stratégie.

En Île-de-France, le pilotage régional de la Stratégie peut s'avérer particulièrement complexe et délicat du fait de l'enchevêtrement interinstitutionnel, de la sensibilité politique parcourant la construction des territoires d'action et du manque d'articulation entre la Politique de la Ville (PV) et la SNPLP. 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. La répartition atypique des compétences complique également les relations entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté.

En Occitanie, la mise en œuvre de la SNPLP a pu se heurter aux obstacles inhérents aux nouvelles « grandes régions » d'autant que cette région a connu deux Commissaires différents avec un temps de vacances entre eux. Sans qu'on puisse parler de dynamique véritablement régionale et alors que les GT régionaux ont rencontré des difficultés à établir leurs feuilles de route, des initiatives assez innovantes se font cependant jour comme le lancement d'un GT sur la ruralité. En outre, le GT 14 sur la « Participation » des personnes concernées semble avoir été assez actif, en particulier avec la mise en place de GCRI 3.0 du Plan département d'insertion (PDI) de Gard. Une autre

spécificité de cette région est son ouverture à l'internationalisation avec la proximité de l'Espagne couplée au statut de Toulouse comme Cité de l'espace.

La Bourgogne-Franche-Comté est également marquée par des disparités sociodémographiques importantes compliquant, selon certains, la mise en place d'une dynamique régionale. Soulignons toutefois la contractualisation avec la Région sur l'obligation de formation des 16-18 ans et le soutien aux écoles de production. Dans cette région et d'après les témoignages recueillis, l'engagement des Départements et des services de l'État dans la SNPLP fonctionne sur une logique où chacun contribue, tout en préservant avec fermeté ses intérêts. Une impulsion forte et spécifique aurait été initiée dans cette région pour assurer la participation des personnes concernées aux GT mais 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.

L'acuité des problématiques sociales parcourant le territoire des Hauts-de-France fait que la SNPLP y est généralement considérée comme un axe très important de l'action publique. Si certains sont toutefois critiques quant à l'échelle régionale, le caractère de « petite grande région » et la présence du Bassin minier auraient permis à la SNPLP d'établir des « relations politiques et techniques directes » avec les Départements et plus généralement avec les autorités locales. Par ailleurs, le souci d'entretenir les liens interinstitutionnels se reflète dans l'existence d'un comité stratégique mis en place par le Commissaire et réunissant les services et opérateurs de l'État (SGAR, Préfet délégué pour l'égalité des chances (PDEC), DRJSCS, DIRECCTE, ARS, Rectorat, direction régionale de Pôle emploi et les cinq CAF départementales). De plus, la dynamique particulière du GT 14 « Participation » a été soulignée, notamment avec la mise en place des GREPA : des groupes ressources aidant les services de l'État à mieux percevoir les problématiques des personnes en situation de pauvreté. La fusion des ex-régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie a cependant pu occasionner quelques blocages politiques, administratifs ou délais d'acculturation pour avancer dans le même sens et de la même façon sur certaines mesures à l'échelle régionale comme dans le cas de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans.

En Bretagne, la tradition de coopération est forte et ancienne 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. Les acteurs du monde socio-économique et associatif font également état de liens historiquement forts entre eux et les collectivités territoriales. Ces rapprochements préexistants ont rapidement permis à la SNPLP de trouver un débouché sur la scène régionale. Avant la mise en œuvre de la Stratégie, les 4 Départements, la Région et les Métropoles de Rennes et Brest ont mené un projet sur le Service public d'insertion (SPI), qui a été à l'origine de la signature d'une Convention territoriale d'exercice concertée (CTEC). À partir de cette première séquence, ces collectivités ont répondu, de manière coordonnée à l'appel à projets national sur le SPIE en y associant différents acteurs du monde socioéconomique et de la société civile.

En Martinique, une configuration géographique, sociale et institutionnelle spécifique apparaît. Elle tient notamment au constat que ce territoire insulaire est touché par de lourdes problématiques de pauvreté, en particulier en termes de vieillissement de la population, d'où la création d'un GT régional consacré à ce thème. De plus, en comparaison avec l'hexagone, les leviers manqueraient pour agir. Le tissu associatif manquerait de structuration et de moyens. Cependant, la SNPLP est arrivée dans un contexte où les acteurs se connaissent et coopèrent de longue date, qui plus est sur un petit territoire (ex. relations entre Collectivité territoriale de Martinique (CTM) avec Pôle Emploi et la CAF en particulier ; mises en place de différents plans et schémas intersectoriels de lutte contre la pauvreté ; etc.). Malgré un intérêt partagé pour s'impliquer dans la SNPLP, il a été rapporté que sa mise en œuvre aurait toutefois été moins rapide du fait d'un moindre partage d'informations et d'une contractualisation avec les territoires d'outre-mer plus tardive qu'en métropole. Deux autres caractéristiques spécifiques à la Martinique tiennent au fait que, comme dans les autres territoires ultramarins, la sous-préfète à la cohésion sociale occupe aussi la fonction de Commissaire dans l'animation de la SNPLP et au statut de Collectivité territoriale unique de ce territoire, fusionnant les compétences régionales et départementales : c'est donc avec la CTM que la contractualisation avec l'Etat s'est opérée. Celle-ci se présenterait comme une opportunité pour les acteurs martiniquais dans la mesure où ces derniers ont cherché à inscrire les actions de lutte contre la pauvreté venant de la SNPLP dans les programmes et schémas déjà existants dans leur territoire. Enfin, la Martinique fait partie des 14 territoires expérimentateurs sur le SPIE.

À partir de ces différentes configurations régionales, on repère que les modes de gouvernance en matière d'action sociale sont influencés par les relations qu'entretiennent d'une part, l'État et les collectivités territoriales, d'autre part les collectivités territoriales et les acteurs locaux issus du tiers secteur (associations locales, fondations, collectifs).

Il est ainsi possible de distinguer trois types de configurations régionales :

- Les régions qui, s'appuyant sur des dynamiques locales assez denses et nouant des coopérations fortes avec l'État, sont l'objet, en matière de lutte contre la pauvreté, de processus d'institutionnalisation assez conséquents comme en Bretagne et dans les Hauts-de-France ;
- Les régions pour lesquelles ces processus sont en développement du fait de logiques quelque peu erratiques que ce soit dans le domaine du portage politique, de la mobilisation des ressources ou des dynamiques inter-associatives, comme en Martinique et en Bourgogne-Franche-Comté ;
- Les régions pour lesquelles les processus d'institutionnalisation seraient disparates voire fragmentés du fait de l'hétérogénéité des situations socio-territoriales, des concurrences parcourant le tissu politique local et du degré très relatif d'intégration des dynamiques associatives, comme en Île-de-France et encore en Occitanie.

3.5. La singularité des processus de localisation de la SNPLP

Dans le prolongement des configurations régionales, les processus de différenciation qui parcourent la mise en œuvre de la Stratégie proviennent aussi des usages différents que les acteurs locaux font de la proposition contractuelle. Ainsi, quelques Départements ont refusé de s'engager dans la SNPLP (ex. Hauts-de-Seine, Yvelines) et certains, notamment en Bourgogne-Franche-Comté, ont récemment revu leurs engagements considérant que l'État n'était pas au rendez-vous. D'autres cas étudiés dans notre panel territorial révèlent des cheminements et des compositions tenant compte de stratégies de gestion localisée de la question sociale où la SNPLP alimente et s'inscrit dans des réseaux d'action plus ou moins stabilisés et relativement fédérateurs pouvant aller jusqu'à des « systèmes territoriaux anti-pauvreté » (Oberti, 2000). Les cinq cas d'espèce illustrant des processus de localisation de la SNPLP assez différenciés sont ici présentés. Ils correspondent aux Départements de Seine-Saint-Denis, des Hautes-Pyrénées et du Nord ainsi qu'aux Métropoles de Toulouse et Dijon.

En Seine-Saint-Denis, l'implémentation de la SNPLP est marquée par une amélioration des relations État/Département. Le territoire est caractérisé par une très forte prévalence de la pauvreté et la préexistence de micros-systèmes territoriaux anti-pauvreté antérieurs à la SNPLP, notamment autour de la fédération d'associations de prévention et de lutte contre la pauvreté et d'élus départementaux et communaux. Dans ce Département, territoire démonstrateur de la SNPLP dès 2018, les budgets associés à la convention de contractualisation État/Département sont relativement élevés⁵⁰. Notons aussi que contrairement aux autres Départements de notre panel - et à ce que spécifie l'instruction ministérielle du 4 février 2019⁵¹ (co-financement à hauteur de 50 % a minima pour les Département de chaque action de la convention) - il est prévu que plusieurs mesures des conventions de 2019 et 2020 soient davantage financées par l'État que par le Département. Les actions déployées ont amené l'État et ses services déconcentrés à s'adapter aux enjeux et aux efforts déjà engagés par le Département en matière de protection de l'enfance, d'insertion, de formation des travailleurs sociaux ou d'ASE. Ce Département a d'ailleurs souhaité que le financement du RSA soit recentralisé et dans la convention de contractualisation État/Département de 2020, on note un volet renforcé autour de la formation des travailleurs sociaux, sur la protection de l'enfance (ex. contrats « jeunes majeurs ») et sur l'insertion, notamment des BRSA ; une thématique sur laquelle travaille le Département depuis 2012⁵². Si la première convention, discutée directement avec la Délégation interministérielle, a été à l'origine de tensions avec la Préfecture, depuis, on y note une dynamique de travail forte entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, et une déclinaison déclinée par publics et / ou territoires particuliers. Par ailleurs, la Commissaire et la PDEC cherchent à articuler davantage la

⁵⁰ Les montants prévisionnels des contrats de 2019 et 2020 sont respectivement de 43 941 469 € et de 37 118 376 €.

⁵¹ 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 ».

⁵² En 2020, les actions relatives à l'orientation et l'insertion des BRSA et à la Garantie d'activité départementale ont été fusionnées et les budgets prévisionnels de ces actions presque multipliés par 3,5.

SNPLP et la politique de la Ville : à ce titre, la seconde anime, chaque mois, un comité stratégique territorial sur les thèmes de l'insertion et de l'emploi en lien avec les plans d'actions étatiques et d'autres partenaires/acteurs. Enfin, le Département de Seine-Saint-Denis a aussi été lauréat d'un AAP à expérimentation sur le SPIE en janvier 2020 et est territoire expérimentateur du Plan « Logement d'Abord ».

Les Hautes-Pyrénées illustrent le cas d'un Département qui cherche singulièrement, mais aussi parfois tant bien que mal, à faire valoir sa stratégie de développement social. Sur ce territoire, 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. Les dynamiques de confiance et de coopération en découlant ont été à l'origine d'un schéma départemental de développement social (Solid'Action 65). Lors de la contractualisation avec l'État dans le cadre de la SNPLP, le Département a intégré ce schéma à la convention comme en témoignent les orientations thématiques des mesures d'initiative départementale présentes dans le contrat 2019, en lien direct avec le schéma de développement social du Département d'une part, et les actions portant sur la formation des travailleurs sociaux et sur le déploiement de conférences territoriales, inscrites dans la convention de contractualisation 2020 d'autre part. Si le rapport d'exécution 2019 des Hautes-Pyrénées a été validé, 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 Département déplore un « manque de marges de manœuvres » pour répondre à ses enjeux de développement social et s'interroge sur la prorogation des crédits liés à la convention.

Dans le Nord, le déploiement de la SNPLP est marqué par une configuration atypique : ce département possède un fort taux de pauvreté, il s'agit du premier territoire démonstrateur de France et bénéficie d'une triple convention : une convention État/Département du Nord, un contrat tripartite État/Département du Pas-de-Calais et du Nord relatif au Bassin minier (et ce, malgré les couleurs politiques différentes de ces deux Départements), et co-financement d'actions au titre de la convention État/Métropole européenne de Lille (MEL). La 1^{ère} convention État/Département du Nord a bénéficié d'un portage politique fort de la part du Délégué interministériel et de la Vice-Présidente (VP) insertion du Département. En cela, le Nord a été présenté comme un cas exemplaire sur les contrats État/Département. Son statut de territoire démonstrateur lui a permis de fusionner les mesures socles 4 et 5 relatives à l'orientation, l'insertion et l'accompagnement des parcours des BRSA d'une part, et de favoriser l'instauration d'une dynamique de confiance et des logiques partenariales entre les membres du Département et de l'État local, les différentes directions du Département et avec Pôle Emploi d'autre part. Son statut de territoire démonstrateur a aussi encouragé son inscription dans l'animation des GT régionaux et surtout il lui a permis de bénéficier de financements assez conséquents. Dans la convention État/Département du Nord, on note une déclinaison des mesures contractualisées par publics (ex. jeunes sortants de l'ASE, adolescents de 11 à 18 ans, etc.) et / ou territoires particuliers (ex. territoire de Roubaix-Tourcoing, Ville de Denain, zones du Bassin minier, de la

Sambre-Avesnois, du Cambrésis, du Hainaut, des Unités territoriales de prévention et d'action sociale (UTPAS) du département, etc.). Enfin, le Nord a été retenu territoire expérimentateur sur le SPIE avec 14 autres territoires en septembre 2020.

À Toulouse, un jeu d'acteurs et un climat de confiance préexistaient à la Stratégie pauvreté, notamment du fait de la présence d'un sous-préfet à la Ville et d'initiatives innovantes telles que des « Groupes errance » réunissant des membres de la Métropole et des associations ainsi qu'un Plan de résorption des bidonvilles mis en place respectivement 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 et visaient à favoriser les actions inter-associatives. Les démarches engagées ont ainsi favorisé la contractualisation État/Métropole qui, en retour, a permis de les renforcer en matière d'égalité des chances et de soutien à la parentalité, de droits des enfants et de renforcement de la prévention spécialisée, de formation et d'accompagnement vers l'emploi ou encore de maraudes. La Métropole ayant été territoire démonstrateur avant que le Département ne contractualise à son tour, les deux collectivités peinent parfois à coordonner leurs efforts comme l'illustre l'existence des deux conventionnements en parallèle sur les maraudes.

À Dijon, la SNPLP se présente plutôt comme une étape dans la montée en charge de la compétence métropolitaine d'action sociale. En effet, cette Métropole s'investit fortement dans la lutte contre la pauvreté tout en cherchant à affirmer son projet social. À ce titre, elle a pris à sa charge six actions sociales départementales⁵³ et serait la seule Métropole de France à faire l'expérience de cette situation. La signature de la convention SNPLP lui a permis de renforcer ses compétences et financements. La SNPLP est donc une opportunité pour cette Métropole qui cherche particulièrement à affirmer sa position d'acteur à part entière de l'action sociale et d'interlocuteur de premier plan en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté. De manière assez originale, la convention État/Dijon Métropole met en rapport les compétences départementales, métropolitaines et communales au service de l'action sociale, tend à favoriser les logiques partenariales et vise à combler les manques et / ou à compléter les actions existantes. Il existe ainsi une forte proximité entre Dijon Métropole et les CCAS des 23 communes du territoire. De plus, les engagements définis dans la convention État/Dijon Métropole l'ont été en accord avec les communes, les CCAS, le Conseil régional, les associations, les personnes en situation de pauvreté et les organismes de l'emploi et de la protection sociale⁵⁴. Enfin, si le contrat État/Dijon Métropole porte sur l'aide aux plus pauvres et l'action caritative (renforcement de l'accès aux droits, accompagnement autour du logement, efficacité de l'aide alimentaire...), le dispositif « Un chez soi d'abord », mis en place depuis 2018 et pour lequel Dijon est « territoire accéléré » lie, de manière intersectorielle, des thèmes sanitaires et de soins, d'action sociale et d'accompagnement ainsi que d'hébergement et de logement.

⁵³ Arrêté préfectoral portant transfert de compétences entre le Conseil départemental de la Côte-d'Or et Dijon Métropole, consultable en ligne à l'adresse suivante : http://www.cote-dor.gouv.fr/IMG/pdf/raa_073-2019-special.pdf

⁵⁴ Convention État/Métropole de Dijon, 2020, p. 5.

À l'examen de ces différents cas de figure, on repère donc la spécificité qui caractérise chaque dynamique d'implémentation. Celle-ci se construit au croisement de situations socio-territoriales plus ou moins dégradées, en fonction de l'historicité locale des dynamiques d'action publique, du caractère plus ou moins affirmé des dynamiques partenariales mais aussi en fonction d'éléments plus conjoncturels, tels que les relations entre le Préfet, le Commissaire et les élus locaux.

Le déploiement de la lutte contre la pauvreté se retrouve donc fortement enserré dans un « déjà là » et, tout à la fois, représente une opportunité pour que les acteurs tissent de nouvelles formes de coopération.

3.6. L'apport non négligeable des Commissaires

Il ne faut pas considérer les configurations régionales (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...) et les logiques de localisation précédemment décrites comme les seuls déterminants qui pèseraient sur la territorialisation 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 dans les relations aux Départements et le mode d'association qu'il a pu obtenir des services déconcentrés font partie des déterminants qui ont souvent été mis en avant dans les témoignages.

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 et aussi du fait des contraintes qui ont pu plus ou moins affecter leur prise de rôle (niveau de délégation venant du Préfet de Région, relation au Secrétaire général aux affaires régionales...) - différents modes de pilotage et d'animation régionales semblent pouvoir être repérés. Ainsi, en matière de prérogatives, certains Commissaires assument des relations directes avec les élus locaux et d'autres se l'interdisent afin de ne pas se mettre en porte à faux avec les Préfets de Département. Certains multiplient les contacts avec les intervenants de terrain là où d'autres laissent ce travail aux services déconcentrés. En matière de gouvernance, des Commissaires cherchent à formaliser des instances *ad hoc* interinstitutionnelles et multiscalaires, là où d'autres prennent appui sur des instances existantes ou privilégient des configurations souples et spécifiques en fonction des territoires.

Outre ces différences de positionnement, l'action même des Commissaires emprunte plus ou moins à différents registres.

- Le Commissaire peut être « facilitateur et animateur » de liens entre les parties prenantes, mettant de « l'huile dans les rouages » et dynamisant un système territorial où existent déjà des acteurs impliqués. Alors, il fait vivre, « challenge » et cherche à potentialiser ce système territorial et chacun de ses acteurs (i).

- Le Commissaire peut aussi être « expérimentateur et innovateur » faisant circuler les « bonnes pratiques » qu'il capte par une attention à ce qui se passe à « l'étranger ». Source d'innovations, il alimente le système territorial par son audace et le bouscule et / ou le libère en injectant ou soutenant des « transgressions » par rapport au fonctionnement bureaucratique traditionnel (ii).
- Enfin, le Commissaire peut se révéler « contributeur et développeur » quand, à partir de la lutte contre la pauvreté, il se voit et fonctionne 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...(iii).

Qu'ils jouent une de ces partitions plutôt qu'une autre ou qu'ils composent avec chacune d'entre elles, les Commissaires sont envisagés par nous comme participant d'une forme « d'élite intermédiaire » en matière sociale. Cependant, faisant preuve d'une prudence tactique et ne souhaitant pas s'attirer l'hostilité du corps préfectoral, ils récusent généralement ce terme au sens où cette qualification reposerait sur la primauté d'un statut acquis. Compte tenu de la diversité de leurs profils et de leurs parcours ainsi que de la spécificité de leur mode de recrutement, ils ne peuvent revendiquer une origine d'excellence, liée à une formation spécifique ou à l'appartenance à un grand corps de l'État. De plus, en cette période pré-électorale, l'absence de garantie quant à la pérennisation de cette fonction les amènent à rester relativement « modestes ». Plus généralement, ils ne revendiquent pas la détention d'un fort pouvoir décisionnel et ne se reconnaissent pas non plus dans les attributs de supériorité hiérarchique.

Cependant, l'existence même de Commissaires dédiés octroie à la SNPLP une incarnation et une visibilité non négligeables. Les Commissaires se perçoivent comme des hommes et des femmes de terrain, qui sillonnent leur territoire dans une optique de proximité. Ils constituent une forme de relais du national au local, conformément à la posture de « *missi dominici* » imaginée par le gouvernement, mais ont également acquis des connaissances de terrain qui leur permettent de prendre conscience des limites de la mise en œuvre de la SNPLP. Ainsi, certains d'entre eux assument une fonction plus transformatrice. En pilotant les acteurs et en instruisant les dispositifs, ils deviennent *de facto* une partie prenante capable de modifier les pratiques.

De fait, nous pouvons avancer que les Commissaires se rapprochent d'une élite au sens webérien du terme, à savoir un groupe actif et transformateur, qui déploie une conception du monde (Weber, 2003). Ainsi, malgré une diversité de positionnements et de modes d'action adoptés, tous assurent leur mission de coordination régionale et de pilotage interministériel de la SNPLP, cherchant à mobiliser, dans un esprit transversal, l'ensemble des acteurs contribuant à la prévention et la lutte contre la pauvreté dans leur territoire. Leur intervention et leur pilotage différents des modes habituels ne sont pas seulement destinés à améliorer l'efficacité de la lutte contre la pauvreté : ils traduisent aussi leur volonté commune de transformer la gouvernance et les modes d'action publique.

Ils constituent un groupe dont l'action de chacun des membres est motivée et orientée par un dévouement à une double cause : améliorer la gouvernance multiniveaux des politiques sociales pour une plus grande efficacité et contribuer à ce que les politiques soient mieux adaptées aux besoins et spécificités des réalités locales. Ainsi, sans se réclamer ouvertement de la peIS, les Commissaires portent, dans les territoires, certaines des préoccupations de cette notion. Les espaces de partage dont ils disposent au travers de la DIPLP leur permettent d'échanger et de se constituer en communauté de pratique.

Finalement, 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 et la singularité de sa position au sein de l'administration. D'une part, leur positionnement auprès du Préfet de région donne aux Commissaires le pouvoir d'intervenir directement. D'autre part, et 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, les Commissaires peuvent garder la main sur la cause de la pauvreté et agir dans une relative liberté. Alimentant l'exploration d'une possible nouvelle voie de passage en matière de lutte contre la pauvreté, on peut considérer qu'ils viennent ainsi s'ajouter aux nouveaux entrants qui cherchent à orienter l'action sociale. Cet élément vient prolonger le travail exploratoire au sujet du renouvellement des élites du Welfare (partie 1).

Conclusion, 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 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'europhéanisation, 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 (2013-2017) 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 ainsi que 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 est venu questionner 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 réintégrer 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 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.

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 (peIS). Cette référence permet de considérer que les dépenses sociales peuvent, dans certaines conditions, représenter une intervention économique aux retombées positives. Cette orientation 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 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 une attention équilibrée au « gouvernement de la solidarité de droits » (allocations et protection en particulier) et à 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.

20. Recommandations de l'équipe de recherche sur le plan idéationnel

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, au titre de l'investissement social, ne semblaient pas en capacité d'atteindre les objectifs fixés.

Cependant, de nombreux arrangements avec le « déjà là » ont marqué la gouvernance de la SNPLP et ont pu nuire à la volonté d'innovation institutionnelle et processuelle dont elle était porteuse. La régionalisation est restée balbutiante et la mobilisation des Départements est restée inégale. Du point de vue des collaborations interinstitutionnelles et aussi du développement de l'ingénierie sociale, 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 une distinction 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 :

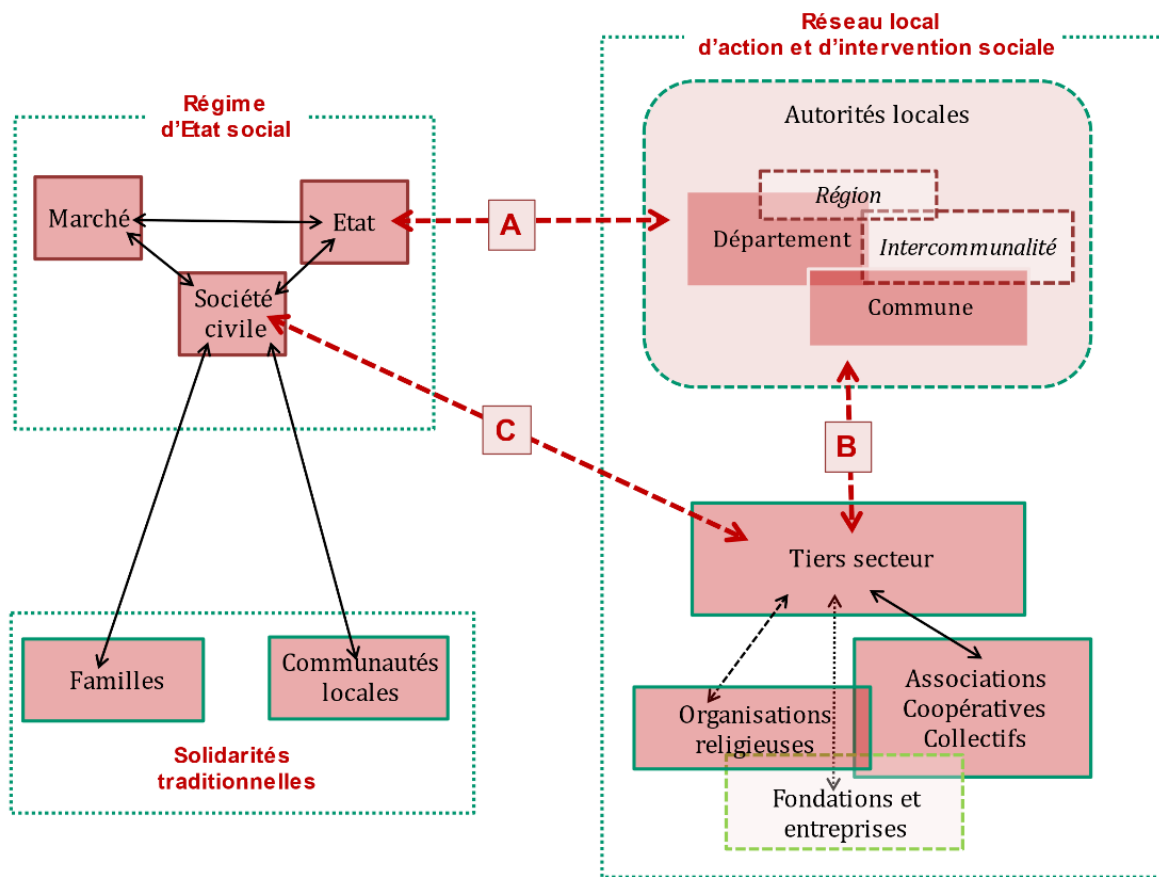
- ➔ Confirmer le rôle intégrateur (des différentes politiques publiques) de la puissance publique et donc de l'État central.
- ➔ Simplifier le long chaînage inter-institutionnel et par conséquent diminuer les coûts de transaction inter-organisationnelle de la SNPLP.
- ➔ Valoriser la différenciation des stratégies territoriales de lutte contre la pauvreté tout en organisant et animant les mécanismes d'échange et de coordination.

21. Recommandations de l'équipe de recherche sur le plan institutionnel

Modélisation des processus de gouvernance multiniveaux

Un des débouchés de la recherche a aussi consisté à travailler scientifiquement à un modèle permettant de mettre en relation les différentes échelles d'organisation et d'action impliquées dans la gouvernance multiniveau. A partir de nos observations nationales et territoriales et à travers cet effort de modélisation, il s'agissait d'avancer dans l'analyse des dynamiques d'intégration et de différenciation mais aussi de cohésion et de fragmentation.

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, le graphique ci-dessous (*figure 22*) 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.



22. Modélisation de la gouvernance multiniveaux dans le domaine de l'action sociale et des solidarités
(Équipe ARENES, 2021 d'après Oberti, 2000)

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.

Appliquée à la lutte contre la pauvreté, cette modélisation 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 de convergence telles que celle du collectif Alerte ou du Pacte pour le pouvoir de vivre et aussi aux mécanismes d'intégration comme, par exemple, dans le cas du groupe SOS (C).

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 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, Secours populaire, Fondation Abbé Pierre, Emmaüs ...) et émanant des organisations fédératives (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), Fédération des acteurs de la solidarité...), les associations ont pu s'appuyer sur la SNPLP et, pour un certain nombre, ont bénéficié du 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 établissements publics de coopération intercommunale (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 entre les échelles et, d'autre part, les processus de cohésion et de fragmentation au sein des réseaux locaux – permet d'entrevoir, d'un point de vue idéal-typique, *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.

Bien que ses intentions initiales aient été relativisées, la SNPLP a introduit ou soutenu 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 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. Afin d'atténuer cela, 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 préfetures et des services déconcentrés s'engagent dans une intense activité de « bricolage institutionnalisé ».

La mise en œuvre de la SNPLP a nécessité la mobilisation de compétences en action sociale mais aussi des habiletés propres aux managers « généralistes » de l'action publique. En effet, il s'est agi 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 a nécessité de « peaufiner » 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 pauvreté amène à traduire les argumentaires et à adapter les mises en récit en fonction des publics et des différentes scènes institutionnelles. Elle demande également de faire commuter des univers professionnels parfois assez éloignés les uns des autres et d'arriver à encastrier 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 »⁵⁵ 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 aussi teintés de concurrences voire de conflictualités plus ou moins vives.

Afin de rendre compte de ces interférences et 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 alors repérables.

- « Les processus d'import / export » 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 (OMS) englobant le bien-être social et débouchant sur des stratégies de réduction des inégalités sociales de santé...) ou, inversement, comme la diffusion de modes de faire issus de l'action sociale vers d'autres secteurs (développement du pouvoir d'agir par exemple) (i).
- « Les processus d'hybridation » 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, 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 (ii).
- Enfin, « les processus d'homogénéisation » correspondent, eux, à des transformations des manières de concevoir et d'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 (iii).

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 intersectorielle. Celui-ci ne s'est pas fait pas dans n'importe quelle direction : il s'agissait d'établir et de diffuser des références proches de la peIS, tout en les adaptant aux interlocuteurs et aux circonstances.

Cette activité visant à faire converger des points de vue pluriels a été menée - et se mène toujours actuellement - 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 dans les 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

⁵⁵ 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).

espérant qu'ils contribuent ensuite à cet essaimage et ces mises en compatibilité au sein de leurs propres organisations.

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 national et/ou 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. 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 la mobilisation de ces acteurs et celle de la convergence et donc de la portée de leurs réflexions demeurent donc entières : 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 s'ouvre, en matière d'action sociale et de lutte contre la pauvreté, une nouvelle fenêtre d'opportunité politique⁵⁶.

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 principaux dépositaires. Derrière les mesures sociales proposées au titre des conventionnements

⁵⁶ 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).

relatifs à la territorialisation de la SNPLP, on repère une critique assez vive 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.

Tout en affaiblissant la capacité de l'État, la décentralisation a contribué à morceler davantage la politique sociale sur le plan territorial, morcellement à l'encontre duquel le chef de filât départemental peine à lutter. 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. Cependant, dans ce paysage, ce « gouvernement à distance » de l'État porte le risque d'être vécu comme venant signer le retour d'un néo-jacobinisme instrumental.

Trois scénarii pour penser les futurs possibles

Ce retour de l'Etat dans le champ des politiques contractualisées n'est donc pas sans interroger. Ainsi, l'évolution future de la gouvernance de la lutte contre la pauvreté mérite-t-elle de s'envisager dans le cadre d'une réflexion générale au sujet du design institutionnel supportant le traitement en France de la question sociale.

Nos travaux antérieurs et le travail scientifique sur la gouvernance de la SNPLP amènent alors à proposer trois grands types de « futurs possibles ». Chacun de ces scénarios (tendanciel, centralisateur, décentralisateur) fait de la référence à la peIS un élément de plus ou moins grande centration et, d'un point de vue institutionnel, associe de manière assez spécifique une figure de l'État (mobilisateur, performeur, girondin), une logique relationnelle dirigée vers les autorités locales (incitation, prescription, délégation) et un mode d'instrumentation (contractualisations multiniveaux, agencification et appels à projets, animation politique locale et coordination régionale).

En avançant ces énoncés prospectifs et idéal-typiques, l'objectif consiste à repérer différents cheminements possibles et introduire ainsi du « jeu » dans les réflexions au sujet du design français des politiques sociales. Sachant que chacun de ces scénarios est construit pour tenir compte des enjeux et recommandations déjà présentés (*figures 20 et 21, ci-dessus*), il ne s'agit pas d'en choisir expressément l'un plutôt que les deux autres. D'ailleurs, en matière d'orientation de la « chose » publique, penser le « futur souhaitable » mérite, au moins en partie, d'échapper à la rationalité scientifique.

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 dans la durée 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 décentralisées et 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.

Liste des sigles

AAH : Allocation adulte handicapé
AAP : Appels à projets
ABSP : Association belge francophone de science politique
ACS : Aide au paiement d'une complémentaire santé
ACT : Appartement de coordination thérapeutique
ADF : Association des départements de France
AIVS : Agence immobilière à vocation sociale
AME : Aide médicale d'État
AMI : Appels à manifestation d'intérêt
ANSA : Agence nationale pour les solidarités actives
APL : Aides personnalisées au logement
ARS : Agence régionale de santé
ASE : Aide sociale à l'enfance
ASIP : Premier accueil social inconditionnel de proximité
AVIP : Crèches à vocation d'insertion sociale
BRSA : Bénéficiaires du revenu de solidarité active
CAF : Caisse d'allocations familiales
CCAS : Centre communal d'action sociale
CD : Conseils départementaux
CLP : Commissaires à la lutte contre la pauvreté.
CLS : Contrats locaux de santé
CLTSDS : Comités locaux du travail social et du développement social
CMU : Couverture maladie universelle
CMU-C : Couverture maladie universelle - complémentaire
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales
CNLE : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNPA : Conseil national des personnes accueillies et accompagnées
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
CoSPoF : Congrès des associations francophones de science politique
CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie
CRPA : Conseils régionaux des personnes accueillies et accompagnées
CSDH : Commission on social determinants of health ou Commission des déterminants sociaux de la santé
CTEC : Convention territoriale d'exercice concertée
CTM : Collectivité territoriale de Martinique
DGSC : Direction générale de la cohésion sociale
DIPLP : Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
DIRECCTE : Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DREETS : Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRJSCS : Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EHESP : École des hautes études en santé publique
EN : Éducation nationale
EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale
ESA : État social actif
ESS : Économie sociale et solidaire
FAP : Fondation Abbé Pierre
FAPI : Fonds d'appui aux politiques d'insertion
FIR : Fonds d'intervention régional
FNAS : Fédération nationale des acteurs de la solidarité
GCRI : Groupes citoyens ressources en insertion
GREPA : Groupes « Réfléchir Ensemble, Proposer et Agir »
GT : Groupe de travail
IAE : Insertion par l'activité économique
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
IS : Investissement social
ISS : Inégalités sociales de santé
LAM : Lits d'accueil médicalisés
LHSS : Lits halte soins santé
MEL : Métropole européenne de Lille
MFS : Maisons France service
NEET : Not in employment, education or training ou jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PACEA : Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
PASS : Permanences d'accès aux soins de santé
PDEC : Préfet délégué pour l'égalité des chances
PDI : Plan départemental d'insertion
PEC : Parcours emploi compétences
peIS : Perspective d'investissement social
PLF : Projet de loi de finances
PMI : Protection maternelle et infantile
PRAPS : Programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins des plus démunis
PV : Politique de la ville
QPV : Quartiers politique de la ville
RMI : Revenu minimum d'insertion
RSA : Revenu de solidarité active
RSE : Responsabilité sociale des entreprises

RUA : Revenu universel d'activité
SdTP : Approche de « Santé dans toutes les politiques »
SGAR : Secrétaire général pour les affaires régionales
SGMAS : Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
SIII : Stratégies d'investissement social inclusives
SISC : Stratégies d'investissement social ciblées
SISS : Stratégies d'investissement social stratifiées
SNPLP : Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté
SPI : Service public d'insertion
SPIE : Service public de l'insertion et de l'emploi
TAPAJ : Travail alternatif payé à la journée
TMAP : Territoires et mutations de l'action publique
TZCLD : Territoires zéro chômeur de longue durée
UMR : Unité mixte de recherche
UNCCAS : Union nationale des centres communaux d'action sociale
UNIOPSS : Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
UTPAS : Unités territoriales de prévention et d'action sociale
VP : Vice-Président
WoSPI : Programme international de recherche « The world politics of social investment » (la politique mondiale de l'investissement social)

Liste des figures

1. Le panel des 164 acteurs rencontrés en entretien.....	5
2. Panel des territoires retenus pour les investigations - Terrains pour entretiens, observations, examen des conventions.....	5
3. L'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté comme domaine d'action (1) - L'émergence : 1980 - 2010.....	11
4. Repérage d'acteurs impliqués dans l'évolution des références orientant la gestion française de la question sociale et particulièrement la lutte contre la pauvreté.....	13
5. Nombre d'énoncés par critère évaluatif dans les 2 rapports d'évaluation du Plan Pauvreté (2013-2017).....	14
6. Répartition thématique des énoncés évaluatifs et des recommandations dans les 2 rapports d'évaluation du Plan Pauvreté (2013-2017).....	15
7. Les quatre voies de réformes de l'État-Providence.....	16
8. Les différentes orientations relevant de la peIS.....	18
9. Caractérisation des mesures initiales de la SNPLP.....	19
10. Les quatre dimensions constitutives de l'action collective.....	21
11. Répartition thématique des mesures initiales de la SNPLP.....	23
12. Nombre d'animateurs de GT sur les 6 régions de notre panel et par type d'organisme.....	25
13. Le projet de revenu universel d'activité.....	26
14. Caractérisation des 14 mesures apparues durant la mise en œuvre de la SNPLP.....	28
15. L'appel à projet en direction des associations engagées dans la lutte contre la pauvreté.....	30
16. L'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté comme domaine d'action (2) - Le Plan Pauvreté (2013-2017) et la SNPLP (2017-2022) comme outils dédiés.....	31
17. Le déploiement de la contractualisation.....	39
18. Le déploiement plus ou moins effectif de dispositifs en fonction de leurs degrés d'innovation et d'intersectorialité.....	44
19. Schématisation de la configuration inter-organisationnelle relative à la SNPLP.....	51
20. Recommandations de l'équipe de recherche sur le plan idéationnel.....	68
21. Recommandations de l'équipe de recherche sur le plan institutionnel.....	69
22. Modélisation de la gouvernance multiniveaux dans le domaine de l'action sociale et des solidarités.....	70

Bibliographie de synthèse

Littérature scientifique

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, Rouzeau Marc (dir.) (2020), *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault.

ARENES et Chaire TMAP Sciences Po Rennes (2020), *La gouvernance multinationale 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>

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>.

Avenel Cyprien, Boisson-Cohen Marine, Dauphin Sandrine, Duvoux Nicolas, Fourel Christophe, Jullien Manon et Palier Bruno (2017), *L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?*, 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)*, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 33-66.

Bance Philippe (2016), « L'État stratège : État "réduit" ou à "capacité étendue" en régime de gouvernance multinationale » in Bance P. (dir.), *Quel modèle d'État stratège en France*, 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.), *Économie solidaire et État*, Institut de la gestion publique et du développement économique, pp. 63-81.

Barbier Jean-Claude (2008), *La longue marche vers l'Europe social*, 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*, Fontaine, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

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*, Presses de Sciences Po, pp. 194-236.

Bec Colette (1998), *L'assistance en démocratie*, Presses universitaires de France.

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*, Presses de Sciences Po, pp. 283-207.

Bezès Philippe (2005), « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47 (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.

Blair Tony, Giddens Anthony (2002), *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Le Seuil.

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, 1999, pp. 399-420.

Borgetto Michel (2013), « Santé et action sociale : d'hier à aujourd'hui », *Les Tribunes de la santé*, N°38 (1), pp. 29-40.

Bouquet Brigitte, Jaeger Marcel (2019), « Solidarité par les droits, solidarité par l'engagement : introduction », in *Vie sociale*, N°27, pp. 7-14.

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.

Callon Michel, Latour Bruno (1996), « Comment concevoir les innovations ? », *Prospectives et santé*, N°36, pp. 13-25.

Cassiers Isabelle, Pochet Philippe, Veille Pascale (dir.) (2005), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, PIE Peter Lang.

Castel Robert (2009), *La montée des incertitudes, Travail, protections, statut de l'individu*, Seuil.

Castel Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard.

Chappuis Marielle, Le Bihan Yannick et 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, NF(2), 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 Presses de Sciences Po, pp. 157-196.

Cohen Michael, March James G., Olsen Johan P. (1972) « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.

Crozier Michel (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Seuil.

Delpuech Thierry, Vigour Cécile (2019), « Création et changements institutionnels », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 185-193.

De Maillard Jacques (2019), « Apprentissages », in Boussaguet Laurie et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, pp. 62-68.

De Swaan Abram (1995), *Sous l'aile protectrice de l'État*, Presses Universitaires de France.

- Delpeuch Thierry (2008), « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche*, N°27, pp. 1-69
- Donzelot Jacques, Estèbe Philippe (1994), *L'État animateur*, Esprit.
- Dormois Rémi (2016), « L'agencification : opportunité ou contrainte pour renforcer la capacité d'action politique des villes ? », *Métropoles* [En ligne], N°18.
- 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*, Presses de Sciences Po, pp. 253-256.
- 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.
- 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 la démocratie*, La Découverte/PACTE, pp. 179-198.
- Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), pp. 580-623.
- Duvoux Nicolas (2020), « La révolution silencieuse de la prime d'activité », *La vie des idées*, URL : <https://laviedesidees.fr/La-revolution-silencieuse-de-la-prime-d-activite.html>
- Duvoux Nicolas, Papuchon Adrien (2018), « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », in *Revue Française de Sociologie*, 59 (4), pp. 607-647.
- Duvoux Nicolas (2012), *Le Nouvel Âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Seuil.
- Epstein Renaud (2020) « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, N°70 (1), 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 (2), pp. 457-482.
- Epstein Renaud (2013), *La rénovation urbaine. Démolition et reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po.
- 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, 2000, pp. 37-43.
- Esping-Andersen Gosta (1999), *Les trois mondes de l'État-Providence, essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF.
- Faucher-King Florence, Le Galès Patrick (2007), *Tony Blair, 1997-2007. Le bilan des réformes*, Les Presses de Sciences Po.
- Ferrera Maurizio (2009), *Les nouvelles frontières du social*, Presses de Sciences Po.
- Fleuret Sébastien (2016), « Questionner la territorialisation de la santé en France » in Calvez M., *Santé et territoires*, Presses universitaires de Rennes, pp. 23-34.
- 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.
- Garraud Philippe (2000), *Le chômage dans l'action publique. Le « bricolage » institutionnalisé*, L'Harmattan.

- Gaudin Jean-Pierre (2019), « Contrats », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, 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 (1996), *La négociation des politiques contractuelles*, L'Harmattan.
- Geeraert Jean-Pierre, Rivollier Elisabeth (2014), « L'accès aux soins des personnes en situation de précarité », *Soins*, n°59 (790), 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, 2012, pp. 89-115.
- Geremek Bronisław (1987), *La Potence et la pitié. L'Europe des pauvres, du Moyen Âge à nos jours*, Gallimard.
- Giorgi Dominique (2019), « Les politiques de solidarité et de 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*, Le Seuil.
- 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* Presses de l'EHESP, pp. 97-114.
- 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, Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir) (2014) *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po.
- 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.
- Herbert Simon (1947), *Administrative Behavior : a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Macmillan.
- 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)*, 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 (2009), « Lost in translation: The social investment perspective and gender equality », *Social Politics*, 16(4), pp. 446-483.
- Kingdon John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown.
- Lafore Robert (2013), « Où en est-on du "département-providence ?" », *Informations sociales*, Vol. 179, N°5, pp. 12-27.
- 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.
- Le Galès Patrick (2003), *Le retour des villes en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- 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.

- Lindblom Charles (1959), « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, Vol.19, N°2, pp. 79-88.
- Luhmann Niklas (2006), *La confiance, un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Economica.
- 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.
- Martin Claude (2016), « Plaidoyer pour une élite sociale locale et un Positive Welfare » in Rouzeau M., *Vers un État social actif à la française ?*, pp. 5-8, Presses de l'EHESP.
- May Peter (1992), « Policy learning and failure », *Journal of Public Policy*, Vol. 12, N°4, pp. 331-354.
- 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*, Presses universitaires de France (2^{ème} édition).
- Nicole-Drancourt Chantal, (2015), « Mettre en perspective la perspective de l'investissement social », *La Revue de l'IRES*, N°85-86, pp. 171-209.
- 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.
- Palier Bruno (2019), « Path dependence » in iBoussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, 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*, Les éditions des Journaux Officiels.
- Palier Bruno (2005), *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes de la protection sociale en France depuis 1945*, 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 University Press.
- Pascal Henri (2014), *Histoire du travail social en France. De la fin du XIX^{ème} siècle à nos jours*, 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*, Bruylant, pp. 813-847.
- Pasquier Romain, Simoulin Vincent, Weisbein Julien (dir.) (2007), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J.
- Payre Renaud (2007), *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalités providence*, CNRS Éditions.
- 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 (2), pp. 100-107.
- Pierson Paul (2004), *Politics In Time : history, Institutions, and Social Analysis*, 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.
- Pisani Edgard, (1956), « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, Vol. 6, N°2, pp. 315-330.
- Poupeau François-Mathieu (2017), *Analyser la gouvernance multiniveaux*, Presses universitaires de Grenoble.
- 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*, Presses universitaires de Rennes.
- Rhodes Roderick (1990), « Policy Networks : a British Perspective » *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2 , N°3, pp. 293-317.
- Rokkan Stein, Urwin Derek W (1983), *Economy, Territory, Identity, Politics of West European Peripheries*, Sage.
- Rosanvallon Pierre (2021), *Les épreuves de la vie. Comprendre autrement les Français*, Éditions du Seuil / La République des idées.
- Rosanvallon Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale*, Le Seuil.
- Rouzeau Marc (2016), *Vers un État social actif à la française*, Presses de l'EHESP.
- 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.
- Scott James C. (2021), *L'œil de l'État. Moderniser, uniformiser, détruire*, La Découverte.
- Tissot Sylvie (2007), *L'État et les quartiers*, Le Seuil.
- Van Oorschot Wim, Math Antoine (1996), « La question du non-recours aux prestations sociales » *Recherches et Prévisions*, n°43, pp. 5-17.
- Viguié Frédéric (2020), *La cause des pauvres*, Les Presses de Sciences Po.
- 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*, 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), La Découverte.
- Wildavsky Aaron (1975), *Budgeting : A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Little Brown.

Corpus documentaire issu de la littérature grise (hors contractualisation territoriale)

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.

Bricard Damien, Dourgnon Paul et 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.

Chérèque François, Abrossimov Christine, Khenouf 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 1^{ère} 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 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>

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021*, Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Délégation interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté (DIPLP) (2020), *Bilan de la mise en œuvre*, Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) (2018), *Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous*, Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

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.

Fourel Christophe, Malochet Guillaume (2013), *Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Paris, La Documentation Française.

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.

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>

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 N° SGMAS, Pôle santé-ARS, DIPLP/2021/2, Instruction du 4 janvier 2021 relative à la mise en œuvre d'une gouvernance stratégique de réduction des inégalités de santé à l'échelle régionale.

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.

Lang Thierry et 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).

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) (2018), *Première évaluation des conventions d'appui aux politiques d'insertion*, Les Rapports de l'ONPES, Collection Hors-Série,.

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.

Oheix Gabriel (1981), *Contre la précarité et la pauvreté : 60 propositions*, Rapport au président de la République.

Organisation mondiale de la santé (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)*.

Organisation mondiale de la santé (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>

Organisation mondiale de la santé (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, p. 100. <http://www.who.int/about/definition/fr/print.html>

Puissat Frédérique (2021), *Évolution et paupérisation d'une partie des Français*, Rapport d'information au Sénat, p. 151.

Wresinski Joseph (1987), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Rapport du Conseil économique et social, n°6, 28 février.